

Posebno poročilo

Nujni skrbniški sklad Evropske unije za Afriko – prilagodljiv, vendar premalo osredotočen

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

REVIZIJSKA EKIPA

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat III – zunanji ukrepi, varnost in pravica – ki mu predseduje članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen, ki je tudi poročevalka za to poročilo. Pri reviziji so sodelovali vodja njenega kabineta Katja Mattfolk, ataše v njenem kabinetu Kim Storup, vodilna upravna uslužbenka Beatrix Lesiewicz, vodja naloge Emmanuel-Douglas Hellinakis, atašejka Laura Gores ter revizorja Jiri Lang in Piotr Zych.



Od leve proti desni: Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiri Lang, Bettina Jakobsen in Piotr Zych.

KAZALO

	Odstavek
Kratice in okrajšave	
Povzetek	I–VIII
Uvod	1–9
Skrbniški skladi EU	1–2
Skrbniški sklad EU za Afriko	3–9
Obseg revizije in revizijski pristop	10–13
Opažanja	14–54
Skrbniški sklad EU za Afriko je prilagodljivo orodje, vendar bi moral biti glede na še nevidene izzive, s katerimi se spoprijema, bolj osredotočen	14–25
Skrbniški sklad EU za Afriko je prilagodljivo orodje, vendar so njegovi cilji presplošni za učinkovito usmerjanje ukrepov in merjenje učinka	15–19
Komisija ni celovito analizirala ne potreb ne sredstev za zadovoljevanje teh potreb	20–25
Skrbniški sklad EU za Afriko je hitro orodje, vendar pa še vedno obstajajo slabosti pri njegovem izvajanju	26–54
Izbira projektov je hitra, vendar ni povsem dosledna in jasna	27–44
Projekti so začeli prinašati izloške, vendar pa sistem za spremljanje rezultatov, ki presega okvire posameznih sklopov, še ne deluje.	45–54
Sklepi in priporočila	55–61
Priloga I – Prispevki držav članic EU in drugih donatorjev (zaveze za prispevke in prejeti prispevki) na dan 31. avgusta 2018	
Priloga II – Organi upravljanja v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko in glavne naloge	
Priloga III – Revidirani projekti skrbniškega sklada EU za Afriko	
Odgovori Komisije	

KRATICE IN OKRAJŠAVE

Dokument o ukrepu	Dokument, ki vsebuje vse pomembne informacije o projektu ali programu
GD DEVCO	Generalni direktorat za mednarodno sodelovanje in razvoj
GD NEAR	Generalni direktorat za sosedstvo in širitvena pogajanja
Komisija	Evropska komisija
Skrbniški sklad EU za Afriko	Nujni skrbniški sklad EU za stabilnost in odpravljanje temeljnih vzrokov za nezakonite migracije in razseljevanje v Afriki
Ustanovni sporazum	Dokument o ustanovitvi skrbniškega sklada EU za Afriko

POVZETEK

- I. Od januarja 2013 lahko Evropska komisija na podlagi finančne uredbe, ki ureja proračun EU, ustanavlja in upravlja skrbniške sklade Evropske unije za zunanje delovanje. To so skrbniški skladi z več donatorji za ukrepanje v izrednih razmerah ali po njih in tematsko ukrepanje.
- II. Cilj nujnega skrbniškega sklada Evropske unije za stabilnost in odpravljanje temeljnih vzrokov za nezakonite migracije in razseljevanje v Afriki (skrbniški sklad EU za Afriko) je spodbujati stabilnost in prispevati k boljšemu upravljanju migracij z odpravljanjem temeljnih vzrokov za destabilizacijo, prisilno razseljevanje in nezakonite migracije. Dogovor o skrbniškem skladu je bil sprejet novembra 2015 na sestanku na vrhu v Valletti o migracijah. V okviru sklada se spodbujajo dejavnosti v 26 državah iz treh afriških regij (v okviru treh sklopov), in sicer na območju Sahela in Čadskega jezera, Afriškega roga ter Severne Afrike.
- III. Evropsko računsko sodišče je preučilo, ali je skrbniški sklad EU za Afriko dobro zasnovan in se ustrezno izvaja, ter prišlo do zaključka, da je sklad prilagodljivo orodje, vendar pa bi moral biti glede na še nevidene izzive, s katerimi se spoprijema, bolj osredotočen. Projekti v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko so se uvajali hitreje kot v okviru tradicionalnih instrumentov. V okviru sklada je bilo v glavnem mogoče pospešiti sklepanje pogodb in nakazovanje predplačil. Vendar pa se v zvezi s projekti pojavljajo podobni izzivi kot pri tradicionalnih instrumentih, zaradi katerih prihaja do zamud pri izvedbi projektov.
- IV. Sodišče je ugotovilo, da so cilji skrbniškega sklada EU za Afriko splošni, kar je sicer omogočilo prožnost pri prilagajanju podpore različnim in spreminjajočim se razmeram, vendar so takšni cilji manj koristni pri usmerjanju ukrepov v okviru treh sklopov in merjenju učinka. Komisija ni celostno analizirala in količinsko opredelila potreb, ki jih je treba zadovoljevati v okviru skrbniškega sklada, kot tudi ne sredstev, ki so na voljo. Sodišče je ugotovilo tudi, da strateške smernice, ki so bile na voljo upraviteljem treh sklopov, niso dovolj specifične, združevanje sredstev in zmogljivosti donatorjev pa še ni dovolj uspešno.
- V. V zvezi z izvajanjem je Sodišče ugotovilo, da so se postopki za izbor projektov od sklopa do sklopa razlikovali ter da merila za ocenjevanje predlogov projektov niso bila dovolj jasna

niti ustrezno dokumentirana. Poleg tega primerjalna prednost financiranja projektov v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko ni bila vedno dobro obrazložena.

VI. V okviru skrbniškega sklada EU za Afriko je bil sicer sprejet skupen sistem za spremljanje, ki pa še ne deluje, tako da se za posamezne sklope uporabljajo različni sistemi za spremljanje smotrnosti. Sodišče je ugotovilo, da cilji projektov pogosto niso temeljili na načelih SMART (specifičen, merljiv, dosegljiv, realističen in časovno določen), za kazalnike, ki so bili uporabljeni za merjenje smotrnosti projektov, pa niso bile določene referenčne vrednosti. Revidirani projekti so bili v zgodnji fazi izvajanja, vendar so že začeli prinašati izloške.

VII. Skrbniški sklad EU za Afriko je sicer prispeval k prizadevanjem za zmanjšanje števila migrantov z neurejenim statusom, ki prihajajo iz Afrike v Evropo. Kako velik je ta prispevek, pa ni mogoče natančno oceniti.

VIII. Sodišče na podlagi svoje revizije izreka več priporočil, ki bi jih bilo treba izvesti čim prej, saj naj bi se skrbniški sklad EU za Afriko zaključil leta 2020. Komisija naj

- izboljša kakovost ciljev skrbniškega sklada EU za Afriko,
- revidira postopek za izbor projektov,
- sprejme ukrepe za pospešitev izvajanja,
- izboljša spremljanje v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko.

UVOD

Skrbniški skladi EU

1. Skrbniške sklade, ki se ustanovijo za posamezne razvojne cilje in v okviru katerih eden ali več donatorjev prispeva finančna sredstva, običajno upravljajo mednarodne organizacije, kot sta Svetovna banka ali Združeni narodi. Od leta 1990 se skrbniški skladi čedalje več uporabljajo kot instrument za financiranje mednarodnega sodelovanja. Pogosto se vzpostavijo kot odziv na krize, kot so naravne nesreče ali konflikti.
2. V skladu s finančno uredbo lahko Komisija od leta 2013 ustanavlja skrbniške sklade Evropske unije.¹ Ti se financirajo iz sredstev, zbranih iz proračuna EU ali Evropskega razvojnega sklada, in prispevkov enega ali več drugih donatorjev, vključno z državami članicami in tretjimi donatorskimi državami. Skrbniške sklade EU za ukrepanje v izrednih razmerah ali po njih lahko neposredno izvaja Komisija ali posredno posamezni organi na podlagi prenosa nalog v okviru izvrševanja proračuna.²

Skrbniški sklad EU za Afriko

3. Leta 2014 se je število migrantov, ki poskušajo priti v Evropo prek njenih južnih mejah, drastično povečalo zaradi nestabilnosti v Siriji, Iraku, Libiji, Eritreji in Afganistanu ter na območju Sahela in Čadskega jezera. Številni migranti iz različnih regij Afrike so izgubili življenje, ko so s prečkanjem Sredozemskega morja poskušali priti v Evropo. Te regije so

¹ Pravna podlaga za vzpostavitev skrbniških skladov EU za zunanje delovanje je člen 187 finančne uredbe (Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL L 298, 26.10.2012, str. 1)). V finančni uredbi iz leta 2018 (Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL L 193, 30.7.2018, str. 1)), ki je začela veljati 2. avgusta 2018, je to urejeno v členu 234.

² Člen 58(1)(c) finančne uredbe iz leta 2012, zdaj člen 62(1)(c) finančne uredbe iz leta 2018.

postale osrednja točka politike EU na področju zunanjih migracij, zlasti od zaprtja tako imenovane balkanske poti leta 2016 po sklenitvi sporazuma med EU in Turčijo.

4. Aprila 2015 se je Evropski svet odločil odzvati se na to krizo in pozval k sklicu mednarodnega srečanja na vrhu, na katerem bi razpravljali o migracijskih vprašanjih z afriškimi in drugimi ključnimi državami. Srečanje na vrhu je potekalo 11. in 12. novembra 2015 v Valletti (Malta), njegov rezultat pa sta bila skupna izjava in akcijski načrt, ki zajema pet prednostnih področij in 16 prednostnih pobud. Poleg tega je 12. novembra 2015 25 držav članic EU, Norveška, Švica in Evropska komisija podpisalo ustanovni sporazum³, s katerim so uradno vzpostavile nujni skrbniški sklad EU za stabilnost in odpravljanje temeljnih vzrokov za nezakonite migracije in razseljevanje v Afriki (skrbniški sklad EU za Afriko) in spremno strategijo.

5. Skrbniški sklad EU za Afriko je tretji od štirih skrbniških skladov⁴, ki jih zaenkrat upravlja Evropska komisija. Sklad koristi 26 afriškim državam⁵ iz treh regij (razvrščenih v tri sklope), in sicer z območij Sahela in Čadskega jezera, Afriškega roga ter Severne Afrike. Države, ki jih zajema skrbniški sklad EU, so prikazane na [sliki 1](#).

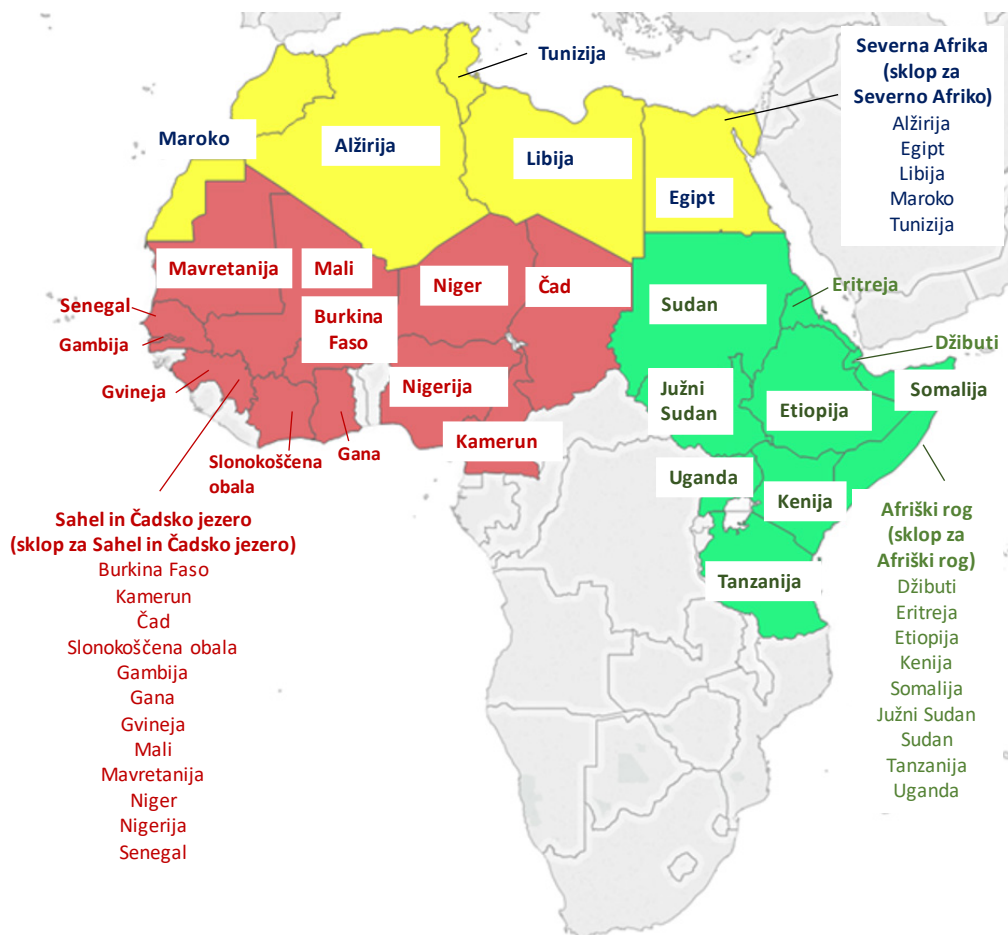
³ Ustanovni sporazum so pripravili Evropska komisija, države članice EU in drugi donatorji.

⁴ Ostali skladi so (a) skrbniški sklad Bêkou za Srednjeafriško republiko, ustanovljen julija 2014 za spodbujanje izhoda države iz krize in njene obnove, (b) skrbniški sklad Madad, ustanovljen decembra 2014 kot odziv na krizo v Siriji, ter (c) skrbniški sklad za Kolumbijo, ustanovljen leta 2016 za zagotavljanje podpore v pokonfliktnem procesu.

⁵ Prvotno je skrbniški sklad EU za Afriko zajemal 23 držav. Upravni odbor skrbniškega sklada se je na svoji drugi seji dne 13.12.2016 odločil vključiti še Gano, Gvinejo in Slonokoščeno obalo.

Slika 1 – Države, ki jih zajema skrbniški sklad EU za Afriko

(Prikazanih mej in imen ter poimenovanj, ki se uporabljajo na teh zemljevidih, Evropska unija ni uradno potrdila ali sprejela.)



Vir: Evropska komisija, letno poročilo o skrbniškem skladu EU za Afriko za leto 2017 z naslovom 2017 annual report of the EUTF for Africa

6. Z ustanovnim sporazumom o skrbniškem skladu EU za Afriko so bili ustanovljeni organi za vodenje in upravljanje:

- (a) upravni odbor skrbniškega sklada, ki mu predseduje Komisija (GD DEVCO) ob podpori Evropske službe za zunanje delovanje in drugih služb Komisije. Sestavljajo ga predstavniki donatorjev (držav članic EU in drugih držav, ki so prispevale vsaj 3 milijone EUR) in Komisija, ki deluje v imenu Evropske unije. Doslej se še ni nobena afriška država odločila, da bi v skrbniškem skladu EU za Afriko sodelovala kot polnopravna članica z glasovalno pravico. Donatorji, ki niso prispevali minimalnega zneska, sodelujejo kot

opazovalci (glej ***Prilogo I***).⁶ Po potrebi je predstavnike vpletenih držav in njihovih regionalnih organizacij mogoče povabiti k sodelovanju kot opazovalce. Evropski parlament ima od leta 2017 status opazovalca. Upravni odbor skrbniškega sklada pripravlja strateške smernice za uporabo sredstev;

- (b) operativni odbor za vsak sklop, ki preuči in odobri ukrepe, financirane v okviru skrbniškega sklada. Sestavljajo ga predstavniki Komisije⁷, Evropske službe za zunanje delovanje in donatorjev (držav članic EU in drugih držav), ki so prispevali vsaj 3 milijone EUR. Donatorji, ki niso prispevali minimalnega zneska, države članice EU, ki niso prispevale sredstev, ter vpletene države in njihove regionalne organizacije lahko na sejah upravnega odbora skrbniškega sklada sodelujejo kot opazovalci. Predstavniki Evropskega parlamenta na sejah operativnega odbora nimajo statusa opazovalca;
- (c) skrbniški sklad upravlja Komisija (skrbnik), ki deluje kot sekretariat upravnega odbora in operativnih odborov skrbniškega sklada. Odgovorna je za izvajanje ukrepov, ki se financirajo iz skrbniškega sklada, naloge upravljanja pa prenaša na svoje osebje (upravitelji skrbniškega sklada) v skladu s poslovnikom (glej ***Prilogo II***).

7. Skrbniški sklad EU za Afriko naj bi obstajal od leta 2015 do konca leta 2020. Konec avgusta 2018 so prispevki v skrbniški sklad EU za Afriko znašali 4,09 milijarde EUR. Največji del (3,6 milijarde EUR, kar je 89 % vseh prispevkov) so predstavljali prenosi iz Evropskega razvojnega sklada in proračuna EU. Države članice EU, Norveška in Švica so prispevale 439 milijonov EUR (11 %). Na ***sliki 2*** so primerjani prispevki v vse skrbniške sklade EU.

⁶ Države članice EU, ki niso prispevale v skrbniški sklad EU za Afriko, lahko prav tako sodelujejo kot opazovalke.

⁷ Osebje iz GD DEVCO (predsedovanje operativnima odboroma za Sahel in Čadsko jezero ter Afriški rog), GD NEAR (predsedovanje operativnemu odboru za Severno Afriko), GD ECHO, GD HOME ter osebje Službe za instrumente zunanje politike.

Slika 2 – Prispevki držav članic EU in drugih donatorjev v skrbniške sklade EU na dan 31. avgusta 2018

Skrbniški skladi EU			
Naziv	Skupni prispevki (v milijonih EUR)	Prispevki držav članic in drugih donatorjev (v milijonih EUR)	Odstotni delež prispevkov držav članic in drugih donatorjev v skupnem znesku
Skrbniški sklad EU za Afriko	4 092	439	11 %
Skrbniški sklad EU Bêkou	240	66	27 %
Skrbniški sklad EU za Kolumbijo	96	23	24 %
Skrbniški sklad EU Madad	1 571	152	10 %

Vir: mesečno poročilo o večletnem izvajanju skrbniških skladov EU na dan 31. avgusta 2018, Evropska komisija, Generalni direktorat za proračun (vsi zneski so zaokroženi)

8. Skrbniški sklad EU za Afriko je ob vzpostavitvi konec leta 2015 je predstavljal 1,5 % celotne uradne razvojne pomoči za države, ki jih zajema.
9. Zaradi različnih vrst izrednih razmer in težkih lokalnih okoliščin dejavnosti skrbniškega sklada EU za Afriko segajo od nujne do razvojne pomoči.

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

10. Sodišče je v reviziji smotrnosti preučilo, ali je skrbniški sklad EU za Afriko dobro zasnovan in se ustrezno izvaja. Revizija je zajela obdobje od njegove vzpostavitve konec leta 2015 do konca februarja 2018. Prvi del tega poročila se osredotoča na zasnovo skrbniškega sklada EU za Afriko (njegove cilje, analizo Komisije v zvezi s potrebami in financiranje). V drugem delu pa Sodišče preučuje specifične vidike izvajanja skrbniškega sklada EU za Afriko (postopke za izbor projektov, sistem za spremljanje in izločke, ki so jih prinesli revidirani projekti).

11. Sodišče je revizijo izvedlo med novembrom 2017 in marcem 2018. Revizijsko delo je vključevalo pregled dokazne dokumentacije, kot so programski dokumenti, poročila o napredku, spremljanju in vrednotenju projekta, ter relevantne dokumentacije o mehanizmih skrbniških skladov v okviru mednarodnih organizacij (Združeni narodi in Svetovna banka).

Sodišče je opravilo obiske na kraju samem v Nigeru in pri delegaciji EU v Libiji⁸. Revizorji Sodišča so opravili razgovore z osebjem iz GD DEVCO, Evropske službe za zunanje delovanje, GD NEAR in GD ECHO ter s posebnim predstavnikom EU za Sahel, delegacijama EU za Niger in Libijo, številnimi donatorji skrbniškega sklada EU za Afriko⁹ in organi afriških držav. Sodišče je upoštevalo svoje preteklo relevantno revizijsko delo in delo Službe Komisije za notranjo revizijo.

12. Sodišče je obiskalo države z dveh območij, ki sta doslej prejeli največ sredstev iz skrbniškega sklada EU za Afriko, in sicer z območja Sahela in Čadskega jezera ter Severne Afrike. V okviru sklopov za ta območji je bilo največ sredstev namenjenih Nigeru in Libiji, kjer je Sodišče preučilo 20 tekočih projektov. V Nigeru je obiskalo sedem od devetih tekočih projektov, kar pa v Libiji zaradi varnostnih razmer na terenu ni bilo mogoče. Ocena Sodišča o zasnovi in trenutnem izvajanju skrbniškega sklada EU za Afriko temelji na preučitvi omenjenih projektov. Sodišče v celotnem poročilu pri sklicih na projekte uporablja številke (kot so navedene v **Prilogi III**).

13. Ker je skrbniški sklad EU za Afriko daleč največji skrbniški sklad EU, je Sodišče to revizijo opravilo leta 2018, da bi Komisija njene rezultate lahko upoštevala pri prihodnjem vmesnem vrednotenju skrbniškega sklada.

⁸ Delegacija EU v Libiji je bila premeščena v Tunis zaradi izbruha oboroženih spopadov konec leta 2014.

⁹ Sodišče je vsem državam, ki sodelujejo v skrbniškem skladu EU za Afriko, poslalo vprašalnik (na katerega je odgovorilo 21 od 28 držav). Revizorji Sodišča so opravili ločene razgovore s predstavniki držav članic, ki največ prispevata v skrbniški sklad (Nemčija in Italija), držav članic s projekti v Nigeru in Libiji (Francija in Luksemburg) ter drugih izbranih držav članic (kot so Belgija, Portugalska in Švedska).

OPAŽANJA

Skrbniški sklad EU za Afriko je prilagodljivo orodje, vendar bi moral biti glede na še nevidene izzive, s katerimi se spoprijema, bolj osredotočen

14. V tem delu poročila je Sodišče preučilo, kako so Komisija in države članice EU zasnovale skrbniški sklad EU za Afriko. Ocenilo je strateške in operativne cilje za skrbniški sklad ter analizo potreb, na kateri temeljijo njegove intervencije. Sodišče je preučilo tudi pristop Komisije k združevanju zmogljivosti¹⁰ donatorjev, ki so dejavni v regijah, ter preverilo, ali obstajata orodje za pridobljena spoznanja in okvir za obvladovanje tveganj.

Skrbniški sklad EU za Afriko je prilagodljivo orodje, vendar so njegovi cilji presplošni za učinkovito usmerjanje ukrepov in merjenje učinka

15. Komisija je skrbniški sklad ustanovila kmalu po srečanju na vrhu v Valletti novembra 2015 z dvema namenoma. Prvič, kot orodje nujne pomoči za reševanje kriz na območjih Sahela in Čadskega jezera, Afriškega roga in Severne Afrike. Drugič, glavni cilj sklada je zagotavljanje pomoči pri odpravljanju temeljnih vzrokov za destabilizacijo, prisilno razseljevanje in nezakonite migracije s spodbujanjem odpornosti, gospodarskih priložnosti, enakih možnosti, varnosti in razvoja ter s preprečevanjem kršitev človekovih pravic.¹¹

16. Skrbniški sklad EU za Afriko je kot nujni skrbniški sklad namenjen hitremu, prilagodljivemu in uspešnemu odzivanju¹² na izredne razmere, ki so posledica kriz v treh regijah. Vendar krize, ki naj bi se reševale v okviru sklada, niso bile jasno opredeljene za vsako regijo (npr. za vsako krizo: vzroki, vpliv na stabilnost, povezanost z drugimi krizami,

¹⁰ Uvodna izjava 18 ustanovnega sporazuma: Skrbniški sklad bo svoje cilje dosegal z združevanjem sredstev in zmogljivosti zaradi analiziranja, opredeljevanja in izvajanja ukrepov, ki jih bodo zagotavljali zlasti donatorji, dejavni v regiji. Cilj je izkoristiti instrumente in strokovno znanje Komisije in držav članic EU za pripravo odločnega evropskega odziva.

¹¹ Člen 2 (Cilji skrbniškega sklada) sporazuma o ustanovitvi skrbniškega sklada EU za Afriko (ustanovni sporazum). Ustanovni sporazum so pripravile Evropska komisija in sodelujoče države članice EU.

¹² Sklep Komisije C(2015) 7293 z dne 20.10.2015 o vzpostavitvi skrbniškega sklada EU za Afriko.

predvideno trajanje, najnujnejše potrebe in sredstva, ki so po ocenah potrebna za reševanje kriz).

17. Ker je bilo s političnega vidika nujno, da se EU hitro odzove na razmere v zvezi z migracijami, so se projekti v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko uvajali hitro. Cilji skrbniškega sklada so bili zasnovani kar najbolj splošno, da bi bila do financiranja upravičena večina ukrepov. V okviru skrbniškega sklada EU za Afriko se lahko izvajajo in so se tudi dejansko izvajale vse vrste razvojnih projektov (npr. v zvezi z živili in prehranjevanjem, varnostjo, zdravjem, izobraževanjem, okoljsko trajnostjo itd.) ter uporabljali vsi načini izvajanja (posredno upravljanje, proračunska podpora itd.). Skrbniški sklad je zaradi tega postal prilagodljivo orodje, vendar zato strategija ni bila dovolj osredotočena, da bi se zagotovilo doseganje učinka. Cilji skrbniškega sklada, od strateških¹³ pa vse do bolj specifičnih ciljev na regionalni, nacionalni ali tematski ravni, ter celo cilji za specifične prednostne ukrepe, nimajo jasno določenih ciljnih vrednosti in niso merljivi.

18. Naloga upravnega odbora skrbniškega sklada je, da določa strateške prioritete in smernice za upravitelje skrbniškega sklada. Tudi te so bile doslej zelo splošne in nespecifične (glej **okvir 1**).

Okvir 1 – Primeri splošnih smernic, ki jih je opredelil upravni odbor skrbniškega sklada

Na drugi seji upravnega odbora skrbniškega sklada dne 13. decembra 2016 je predsednik v enem od zaključkov ugotovil, da je strateški okvir skrbniškega sklada EU za Afriko s poudarkom na migracijah, stabilnosti in razvoju dovolj širok in jasen, da ostaja relevanten. Vendar pa bo Evropska komisija na podlagi razpoložljivih sredstev za leto 2017 ter znanja in dokazov operativnemu odboru bolj selektivno predlaga ukrepe in pri tem v celoti upoštevala sinergijo in komplementarnost z drugimi instrumenti EU, vključno z evropskim načrtom za zunanje naložbe.

¹³ Ti vključujejo (a) večje gospodarske in zaposlitvene priložnosti, (b) krepitev odpornosti skupnosti, (c) izboljšanje upravljanja migracij v izvornih, tranzitnih in namembnih državah ter (d) izboljšanje upravljanja in preprečevanja konfliktov.

Na tretji seji upravnega odbora skrbniškega sklada EU dne 30. junija 2017 je predsednik zaključil, da

- se je treba še naprej osredotočati na izvajanje, ki temelji na krepitvi dejavnosti z akterji, pristojnimi za izvajanje;
- se še naprej uporablja uravnotežen pristop pri razporejanju sredstev med različnimi strateškimi cilji skrbniškega sklada EU za Afriko in stebri akcijskega načrta iz Vallette;
- se je treba zavzemati za celovit in usklajen pristop.

19. Kljub nenehno spreminjajočim se razmeram na terenu dokument o strateški usmeritvi¹⁴, ki opredeljuje splošno strategijo skrbniškega sklada, ni bil posodobljen od 12. novembra 2015, operativni okviri za tri sklope pa niso bili posodobljeni od njihove odobritve leta 2016¹⁵. Na primer, v zvezi s sklopom za Severno Afriko je bilo sprva odločeno, da se bo sklop osredotočal le na strateški cilj 3 (izboljšanje upravljanja migracij v izvornih, tranzitnih in namembnih državah), zaradi razmer v regiji pa je bilo treba vključiti tudi projekte, ki se navezujejo tudi na druge strateške cilje. Čeprav je bil pristop v okviru sklopa za Severno Afriko v praksi prilagojen, strateški dokumenti niso bili posodobljeni. To je vplivalo tudi na jasnost in skladnost poročanja (glej **odstavek 53**).

Komisija ni celovito analizirala ne potreb ne sredstev za zadovoljevanje teh potreb

Količinska opredelitev potreb

20. V dokumentu o strateški usmeritvi je navedeno, da bodo intervencije v okviru sklada temeljile na celovitem pristopu na podlagi dejstev. Dokumentacija, ki jo je Sodišče preučilo, vsebuje predvsem splošne opise konteksta in nekaterih z njim povezanih potreb. Komisija je priznala, da za skrbniški sklad kot celoto ni bila izvedena analiza količinsko opredeljenih potreb, zato tudi ni na voljo referenčnih vrednosti¹⁶. Sodišče je ugotovilo tudi, da v analizah,

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

¹⁵ Operativni okviri za tri razdelke so bili potrjeni dne 15.2.2016 za območje Sahela in Čadskega jezera, dne 31.5.2016 za območje Afriškega roga in dne 16.12.2016 za območje Severne Afrike.

¹⁶ Referenčne vrednosti so po definiciji jasno določena izhodišča, na podlagi katerih se začne izvajanje in ocenjuje napredek.

ki so jih izvedli partnerji izvajalci v okviru posameznih projektov, potrebe pogosto niso bile ustrezno količinsko opredeljene. To omejuje zmožnost Komisije, da dokaže, da so bile opredeljene ustrezne prednostne naloge in da so bili odobreni najustreznejši ukrepi za njihovo izvajanje. Glede na izzive in zadevna proračunska sredstva (3,3 milijarde EUR konec leta 2017) je merjenje smotrnosti pomemben vidik odgovornosti.

21. Ker Komisija ni ocenila skupnega zneska sredstev, potrebnega za uresničitev zastavljenih ciljev, ni opredelila kritične mase za financiranje skrbniškega sklada. Komisija je 14. marca 2018 v zvezi z skrbniškim skladom EU za Afriko izjavila, da za rešitev pomembnih nadaljnjih nalog še vedno manjka več kot 1 milijarda EUR. Ta znesek predstavlja oceno sredstev, ki so potrebna za financiranje projektov, ki se pripravljajo, in ne sredstev, potrebnih za izpolnitev ciljev skrbniškega sklada.

Združevanje zmogljivosti donatorjev in pridobljena spoznanja

22. Dokument o strateški usmeritvi navaja, da so eno od načel za intervencije v okviru skrbniškega sklada poglobljene raziskave in analize, ki so bistvene za razumevanje konteksta in zagotavljanje pozitivnega učinka intervencij. Za doseg tega naj se v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko izkoristijo raziskovalne zmogljivosti, da se pritegne najboljše razpoložljive partnerje s področja raziskav ter da se izboljšata poznavanje in razumevanje kompleksnih temeljnih vzrokov nestabilnosti, negotovosti, nedovoljenih migracij in prisilnega razseljevanja, njihovih gonil in z njimi povezanih dejavnikov. Do revizije Sodišča je bil le v okviru sklopa za Afriški rog vzpostavljen center za raziskave in zbiranje dokazov, ki je bil ustanovljen maja 2016. Za sklopa za Severno Afriko ter območje Sahela in Čadskega jezera je Komisija začela pogajanja za financiranje medregionalnih raziskovalnih pogodb februarja 2018, ko je bila večina sredstev že odobrena.

23. Ker posamezni donatorji sami ne bi bili kos izzivom, s katerimi se spoprijema 26 držav, ki jih zajema skrbniški sklad EU za Afriko, je v uvodnih izjavah ustanovnega sporazuma poudarjeno, da bo skrbniški sklad dosegal svoje cilje z združevanjem sredstev in zmogljivosti, ki jih bodo zagotavljali zlasti različni donatorji, dejavni v regiji.¹⁷ Za učinkovit pristop k

¹⁷ Uvodna izjava 18 ustanovnega sporazuma.

združevanju je potreben izčrpen popis izkušenj in zmogljivosti vsakega donatorja, da bi jih bilo mogoče mogoče izkoristiti optimalno in sistematično. Vendar je Sodišče ugotovilo, da je bil takšen popis pripravljen le v okviru sklopa za Afriški rog.¹⁸

24. Sodišče je ugotovilo tudi, da za skrbniški sklad EU za Afriko kot celoto ni na voljo mehanizma za pridobljena spoznanja¹⁹. Ker takšnega mehanizma ni, dosledno zbiranje najboljših praks in načrtovanje blažilnih ukrepov za prihodnje dejavnosti ni mogoče. Čeprav dokument o ukrepu, v katerem je dokumentiran vsak predlog projekta, vsebuje razdelek o pridobljenih spoznanjih, je v njem običajno naveden le seznam prejšnjih projektov ali opis izkušenj partnerja izvajalca. Ta razdelek je lahko relevanten kot merilo za izbor partnerjev izvajalcev, ni pa primeren repozitorij za shranjevanje pridobljenih spoznanj. Sodišče je redko našlo primere za to, kako bi se pridobljena spoznanja lahko uporabljala pri novih projektih.

Okvir za obvladovanje tveganj

25. Še en pomemben element je ustrezen okvir za obvladovanje tveganj²⁰, čeprav ustanovni sporazum ne omenja tega orodja za upravljanje. Poleg tega so države članice, ki sodelujejo pri skrbniškem skladu, enako izpostavljene tveganjem (finančno tveganje, tveganje za ugled itd.) kot Komisija. Dve državi članici sta na prvi seji upravnega odbora skrbniškega sklada izrecno zahtevali specifičen okvir za oceno tveganja.²¹ Vendar se je Komisija doslej raje zanašala na sisteme notranjih kontrol GD DEVCO in GD NEAR, kot pa da bi vzpostavila

¹⁸ Center za raziskave in zbiranje dokazov v okviru tega skopa je pregledal strokovno literaturo, da bi ocenil stanje raziskav na področju migracij, razseljevanja in konfliktov v Afriškem rogu, in pri tem upošteval tudi akterje, ki so se v času ocene ukvarjali z migracijami in konflikti na Afriškem rogu.

¹⁹ V skladu z glosarjem *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, ki ga je OECD izdala leta 2002, se pridobljena spoznanja ponavadi razumejo kot posploševanja na podlagi izkušenj, pridobljenih pri ocenjevanju prednosti ali slabosti pri pripravi, zasnovi in izvajanju, ki vplivajo na smotrnost, izid in učinek.

²⁰ Finančna uredba določa: „[...] skrbniški skladi Unije zagotovijo [...] boljšo kontrolo Unije nad tveganji [...]“ (člen 187(3)(b)).

²¹ Na četrti seji upravnega odbora skrbniškega sklada aprila 2018 sta še dve državi članici opozorili, da je treba preučiti spremljanje tveganja za vse projekte ter dodatno izboljšati spremljanje in vrednotenje.

specifičen okvir za oceno tveganja za skrbniški sklad EU za Afriko. Pri skrbniških skladih, ki jih upravljajo Združeni narodi in Svetovna banka, pa se vzpostavitev posebnih okvirov za oceno tveganja šteje za dobro prakso.

Skrbniški sklad EU za Afriko je hitro orodje, vendar pa še vedno obstajajo slabosti pri njegovem izvajanju

26. Sodišče v tem delu poročila preučuje izvajanje skrbniškega sklada EU za Afriko. Ocenjuje postopke za izbiro projektov, informacije, ki so na voljo operativnim odborom, usklajevanje med generalnimi direktorati Komisije in med sklopi, komplementarnost z drugimi instrumenti EU in hitrost postopkov. Poleg tega preučuje spremljanje in izločke tekočih projektov, financiranih v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko.

Izbira projektov je hitra, vendar ni povsem dosledna in jasna

Izbira projektov za tri sklope

27. V okviru sklopov za Severno Afriko ter območje Sahela in Čadskega jezera se projekti izbirajo na podlagi predlogov, ki jih vložijo potencialni partnerji izvajalci, po posvetovanju z različnimi deležniki. Če predlog ustreza prioritetam sklopa, upravitelj skrbniškega sklada pripravi dokument o ukrepu (ob posvetovanju z delegacijami EU), ki ga predloži v odobritev operativnemu odboru. V skladu s tem pristopom se upravitelji skrbniškega sklada precej opirajo na analizo potreb, ki jo predložijo partnerji izvajalci v podporo svojim predlogom projektov.

28. V okviru sklopa za Afriški rog se uporablja pristop od zgoraj navzdol, po katerem upravitelj skrbniškega sklada ob posvetovanju z delegacijami EU analizira specifične potrebe ter se pri tem opira na kvalitativne analize centra za raziskave in zbiranje dokazov (glej **odstavek 22**) ter posvetovanja, ki potekajo na vladni ravni v afriških državah. Upravitelj skrbniškega sklada na podlagi analize potreb in posvetovanj pripravi dokument o ukrepu, ki vključuje tudi potencialne partnerje izvajalce, in ga predloži v odobritev operativnemu odboru. Ta pristop omogoča osredotočanje na prioritete, opredeljene v okviru skrbniškega sklada, in na ugotovljene potrebe.

29. V okviru sklopov za Severno Afriko in Afriški rog ni na voljo dokumentiranih meril za izbiro predlogov projektov. Po mnenju Komisije se namesto tega upošteva relevantnost posameznih predlogov za regionalne ali nacionalne strategije ter morebitne specifične strokovne zmogljivosti partnerjev izvajalcev in njihova prisotnost na terenu. Le operativni okvir sklopa za območje Sahela in Čadskega jezera vsebuje merila za izbiro ukrepov.²² Kljub temu Sodišče ni našlo dokumentiranih ocen predlogov projektov, ki bi temeljile na teh merilih. Zato ni moglo oceniti, ali so bili izbrani projekti po vsej verjetnosti tudi najrelevantnejši. Številne države članice so bile nezadovoljne zaradi pomanjkanja jasnih meril za izbiro projektov.²³

Informacije, ki so na voljo operativnim odborom

30. Razlika med tradicionalnimi izvedbenimi mehanizmi EU in skrbniškimi skladi EU za Afriko je v obstoju in vlogi operativnih odborov. V skladu s členom 4.1(b) ustanovnega sporazuma je operativni odbor odgovoren zlasti za izbiro ukrepov, ki se financirajo iz skrbniškega sklada EU za Afriko. Vendar pa operativni odbori obravnavajo le tiste predloge, za katere so bili pripravljene dokumenti o ukrepu. Operativni odbori niso seznanjeni s predlogi, za katere niso bili pripravljene dokumenti o ukrepu. Tudi izvajalske agencije, katerih projekti niso izbrani, niso sistematično obveščene o razlogih za zavrnitev. To omejuje njihovo zmožnost za izboljšanje kakovosti prihodnjih predlogov.

31. Čeprav operativni odbori ne dobijo informacij o vseh prejetih predlogih, so kljub temu imeli težave zaradi različne delovne obremenitve pri odobravanju projektov. Na primer, na seji operativnega odbora za območje Sahela in Čadskega jezera, ki je potekala 14. decembra 2016, je bilo razdeljenih 28 dokumentov o ukrepu (674 strani), medtem ko je

²² V skladu s temi merili morajo projekti (a) ustrezati dvojni logiki, in sicer ali preprečujejo nezakonite migracije in prisilno razseljevanje ter omogočajo boljše upravljanje migracij ali pa vzpostavljajo celovit pristop k stabilnosti, varnosti in odpornosti; (b) spadati na tematsko in geografsko področje uporabe vseh vpletenih finančnih instrumentov in upoštevati njihove ustrezne ureditve, zlasti predpise v okviru uradne razvojne pomoči; (c) spadati na specifična področja ukrepanja, ki so bila opredeljena v operativnem okviru; (d) dopolnjevati druge ukrepe EU in držav članic v regiji; (e) imeti soglasje organov držav upravičenk.

²³ Zapisnika sej operativnega odbora za Sahel in Čadsko jezero dne 14.1.2016 in 18.4.2016.

bilo na seji operativnega odbora za Severno Afriko, ki je potekala 16. decembra 2016, treba odobriti le tri dokumente o ukrepu (62 strani). Člani odbora so projektne dokumente prejeli pozno²⁴ (le en koledarski teden prej, preden bi morali biti projekti odobreni), zaradi česar so imeli predstavniki držav članic in afriških držav na voljo le kratek časa, da jih ustrezno preučijo.

32. Če je po odobritvi ukrepa potrebna bistvena sprememba njegovih značilnosti ali ciljev, mora upravitelj skrbniškega sklada v skladu z ustanovnim sporazumom²⁵ predložiti ustrezno spremenjen dokument o ukrepu operativnemu odboru v odobritev pred začetkom izvajanja. Operativni odbor za Afriški rog je bil obveščen o spremembah projektov, operativni odbor za območje Sahela in Čadskega jezera pa ne²⁶. Sodišče v zvezi s sklopom za Severno Afriko ni odkrilo podobnih primerov.

Usklajevanje in komplementarnost

33. V fazi izbora je usklajevanje med različnimi generalnimi direktorati Komisije zelo pomembno. Za zagotovitev tega je Komisija vzpostavila notranje mehanizme in podrobne načine dela za GD DEVCO, GD NEAR, Evropsko službo za zunanje delovanje, GD HOME in GD ECHO. Te službe redno sodelujejo na sejah za notranji pregled kakovosti (v okviru skupine za zagotavljanje kakovosti), da ocenijo projekte, preden se ti predložijo v odobritev. Kljub tem prizadevanjem bi bilo usklajevanje mogoče še izboljšati.

²⁴ V skladu s členom 7 poslovnika operativnega odbora morajo biti dokumenti za sejo predloženi čim prej, najkasneje pa 15 dni pred datumom seje. Na primer, v zapisniku pete seje operativnega odbora za Afriški rog, ki je potekala decembra 2017, je navedeno, da je operativni odbor globoko zaskrbljen nad pozno razdelitvijo dokumentacije za sejo, ki mora biti v bodoče razdeljena dovolj zgodaj (tri tedne) pred sejo.

²⁵ Člen 6.6.5.

²⁶ Na prvi seji operativnega odbora januarja 2016 je bil sprejet projekt 8 v Nigru. V pripravljalni/pogajalski fazi so agencije držav članic predlagale, naj se cilji ukrepa spremenijo. Posledično se je opis ukrepa, ki je bil podpisan septembra 2016, občutno razlikoval od dokumenta o ukrepu, ki ga je sprejel operativni odbor. Operativni odbor za območje Sahela in Čadskega jezera o tej spremembi ni bil obveščen.

34. Zaradi narave potreb, ugotovljenih v Afriki, je pogosto potreben odziv, ki presega okvire posameznih sklopov, na primer za Sahel in Severno Afriko. V členu 3.1 poslovnika operativnega odbora je določeno, da se operativni odbori srečujejo na skupnih sejah, da po potrebi preučijo zadeve, ki so v skupnem interesu. V praksi seje operativnih odborov ponavadi potekajo za vsak sklop posebej. Doslej sta bili le dve skupni seji operativnih odborov.²⁷ Upravni odbor skrbniškega sklada je na svoji tretji seji junija 2017 sklenil, da se bo bolj osredotočil na izbiro programov, ki presegajo okvire posameznih sklopov. Kljub temu poudarku na sodelovanju, ki presega okvire posameznih sklopov, so bili odobreni le štiri²⁸ taki programi (od 143).

35. Pri izbiri projektov operativni odbori potrebujejo tudi dovolj informacij za oceno komplementarnosti ukrepov skrbniškega sklada, tj. da preverijo, ali se ukrepi prekrivajo ali podvajajo druge instrumente EU, ter da opredelijo morebitne sinergije. Dokument o strateški usmeritvi določa dodatne zahteve, v skladu s katerimi je treba zagotoviti, da je skrbniški sklad EU za Afriko komplementaren z drugimi instrumenti EU. Ena od teh zahtev je financiranje le tistih dejavnosti, ki še niso vključene v nacionalne ali regionalne okvirne programe. Sodišče je kljub temu v okviru sklopa za Afriški rog odkrilo dva projekta (ki nista bila del vzorca Sodišča), ki sta bila sprva del regionalnega okvirnega programa, po prenosu sredstev pa ju je prevzel skrbniški sklad.

36. Kljub prizadevanjem Komisije za usklajevanje je Sodišče odkrilo projekte, izbrane v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko, ki so zadovoljevali podobne potrebe, kot jih zadovoljujejo druge dejavnosti, ki jih financira EU, zato obstaja tveganje, da podvajajo druge oblike podpore EU.²⁹ Komisija ni utemeljila, zakaj se ti projekti financirajo iz skrbniškega

²⁷ Skupni seji sta bili 16.12.2015 in 26.2.2018.

²⁸ Dva od njih sta center za raziskave in zbiranje dokazov ter instrument za tehnično sodelovanje.

²⁹ Člen 187(3)(b) finančne uredbe določa, da se skrbniških skladov EU „ne bi smelo ustanavljati, če bi le podvojili obstoječe načine financiranja ali podobne instrumente brez dodatnosti“.

sklada EU za Afriko in ne z drugimi instrumenti.³⁰ V **okviru 2** so primeri projektov, ki kljub prizadevanjem za usklajevanje zadovoljujejo podobne potrebe.

Okvir 2 – Primeri projektov, ki zadovoljujejo podobne potrebe

Nujna pomoč

Za zagotovitev usklajevanja med GD ECHO in skrbniškimi skladi EU za Afriko so bili sprejeti dogovori o načinu dela. Na seji skupine za zagotavljanje kakovosti o krepitvi varnosti in odpornosti razseljenih oseb v Libiji (projekt št. 17) je GD ECHO opozoril na to, da predlog predstavlja tipično intervencijo GD ECHO, ki bi se močno prekrival z obstoječimi pobudami, če bi bil financiran. Kljub tem pripombam Komisija v dokumentu o ukrepu, ki se predloži operativnemu odboru v odobritev, ni pojasnila, zakaj naj se ta projekt financira iz skrbniškega sklada EU za Afriko.

Instrument za prispevanje k stabilnosti in miru

Sodišče je odkrilo dva projekta (enega, ki se financira v okviru instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru, in enega, ki se financira iz skrbniškega sklada EU za Afriko), ki se osredotočata na humanitarno repatriacijo migrantov iz Libije v njihove izvirne države. Oba spodbujata dejavnosti na področju stabiliziranja skupnosti in sta bila dodeljena istemu partnerju izvajalcu, njuni obdobji izvajanja pa se deloma prekrivata. Poleg tega oba vključujeta nekatere dejavnosti, kot sta sanacija in spodbujanje socialne kohezije, in potekata v istih mestih – Sabha in Qatroun.

37. Komisija je pred kratkim uvedla načrt za zunanje naložbe, ki naj bi prispeval k odpravi specifičnih socialno-ekonomskih temeljnih vzrokov migracij, spodbujal trajnostno reintegracijo migrantov, ki se vračajo v svoje izvirne države, ter krepil tranzitne in gostiteljske skupnosti.³¹ Upravni odbor skrbniškega sklada je poudaril, da je treba zagotoviti

³⁰ Ta zahteva je določena v razdelku 2 dokumenta o strateški usmeritvi pod načeli intervencije – komplementarnost (str. 11), v skladu s katero je cilj skrbniškega sklada odpraviti tako geografske kot tudi tematske vrzeli, ki se ne odpravljajo z drugimi sredstvi ali jih ne odpravljajo drugi razvojni partnerji (vključno z državami članicami EU). To je treba navesti za vsak odobren projekt.

³¹ Uredba 2017/1601 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. septembra 2017 o vzpostavitvi Evropskega sklada za trajnostni razvoj (EFSD), jamstva EFSD ter jamstvenega sklada EFSD, člen 3 – Namen.

komplementarnost z drugimi instrumenti, kot so bodoči načrti za zunanje naložbe, mehanizmi kombiniranja itd. Vendar Sodišče ni odkrilo nobene dokumentacije o tem, kako bi naj potekalo usklajevanje med skrbniškim skladom EU za Afriko in načrtom za zunanje naložbe, ali ukrepov, ki bi bili sprejeti, da bi v okviru obeh instrumentov čim bolj povečali komplementarnost med izbranimi ukrepi.

38. Zgornji primeri kažejo, da v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko ni bila zagotovljena dovolj jasna delitev dela med skladom in drugimi instrumenti ali med intervencijami GD DEVCO, GD NEAR in GD ECHO. Komisija trenutno pripravlja matriko intervencij v zdravstvenem sektorju za Libijo, vendar pa to ni običajna praksa za druge države in sektorje. Uvedba takega dokumenta v vseh sektorjih bi olajšala proces pregleda kakovosti za izbor projektov in kar najbolj povečala komplementarnost ukrepov na terenu.

Trajanje postopkov

39. Hiter izbor projektov³² je bil eden od načinov, na katerega naj bi skrbniški sklad EU za Afriko ustvaril dodano vrednost. Zato je bila Komisija pod pritiskom, da pospeši postopke in hitro izbere projekte za financiranje. Analiza Sodišča je pokazala, da so bili projekti v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko v primerjavi s tradicionalnimi instrumenti EU³³ res izbrani hitreje. Skrbniški sklad je omogočil pospešitev različnih faz in tako skrajšanje časa, ki preteče od opredelitve in priprave projektov do sklenitve pogodbe in prvega plačila (glej ***slika 3***). Vse strani, s katerimi so bili med to revizijo opravljeni pogovori, so izrazile odobravanje zaradi hitrosti, s katero so se v okviru skrbniškega sklada pripravljali projekti, in pohvalile hiter odziv sklada na različne nujne potrebe.

³² V skladu z uvodno izjavo 10 Sklepa Komisije C(2015) 7293 z dne 20. oktobra 2015 se s skrbniškim skladom Evropski uniji in državam članicam zagotavlja hiter in prilagodljiv instrument za doseganje takojšnjih in konkretnih rezultatov v kočljivih in hitro spreminjajočih se nestabilnih okoliščinah.

³³ S tradicionalnimi razvojnimi instrumenti imamo v mislih Evropski razvojni sklad in instrumente v okviru proračuna EU, v okviru katerih se lahko financirajo dejavnosti v 26 afriških državah, ki jih zajema skrbniški sklad EU za Afriko, in sicer evropski instrument sosedstva in instrument za razvojno sodelovanje.

Slika 3 – Okvirna primerjava trajanja postopkov

Faza	Opredelitev	Skrbniški sklad EU za Afriko, vsi sklopi (v dnevih)	Proračun EU in Evropski razvojni sklad (v dnevih)	V povprečju prihranjen čas (v dnevih)
1. Opredelitev/priprava projektov	Povprečno število dni od datuma seje skupine za zagotavljanje kakovosti do datuma, ko operativni odbori ali odbor Evropskega razvojnega sklada/Instrumenta za razvojno sodelovanje odobrijo projekt	33	133	100
2. Sklepanje pogodb	Povprečno število dni od datuma, ko operativni odbori ali odbor Evropskega razvojnega sklada/Evropskega sosedskega instrumenta/Instrumenta za razvojno sodelovanje odobrijo projekt, do datuma podpisa pogodbe	270	423	153
3. Prvo plačilo	Povprečno število dni od podpisa pogodbe do odobritve prvega plačila	30	42	12

40. Treba je opozoriti, da je bilo več projektov skrbniškega sklada EU za Afriko prvotno opredeljenih v okviru drugih instrumentov EU in da jih je skrbniški sklad nato prevzel. V nekaterih primerih je prihranek časa pomenil, da operativni odbori pred odobritvijo projektov skrbniškega sklada niso imeli dovolj časa za temeljito oceno predlogov (glej **odstavek 31**).

41. Glede sklepanja pogodb Sodišče ugotavlja, da so bile v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko v prvi polovici njegove življenjske dobe sklenjene pogodbe v vrednosti 45 % vseh razpoložljivih sredstev (glej **slika 4**). Čeprav je bilo v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko na splošno mogoče pospešiti sklepanje pogodb³⁴, je pri drugih veljavnih instrumentih za izredne razmere ta postopek še vedno hitrejši. Na primer, instrument za prispevanje k stabilnosti in miru, ki se uporablja na podobnih področjih kot skrbniški sklad EU za Afriko, omogoča uporabo ukrepov izredne pomoči.³⁵ 86 % vseh pogodb v zvezi s temi ukrepi se sklene v štirih mesecih³⁶ (v primerjavi z 270 dnevi v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko) po tem, ko

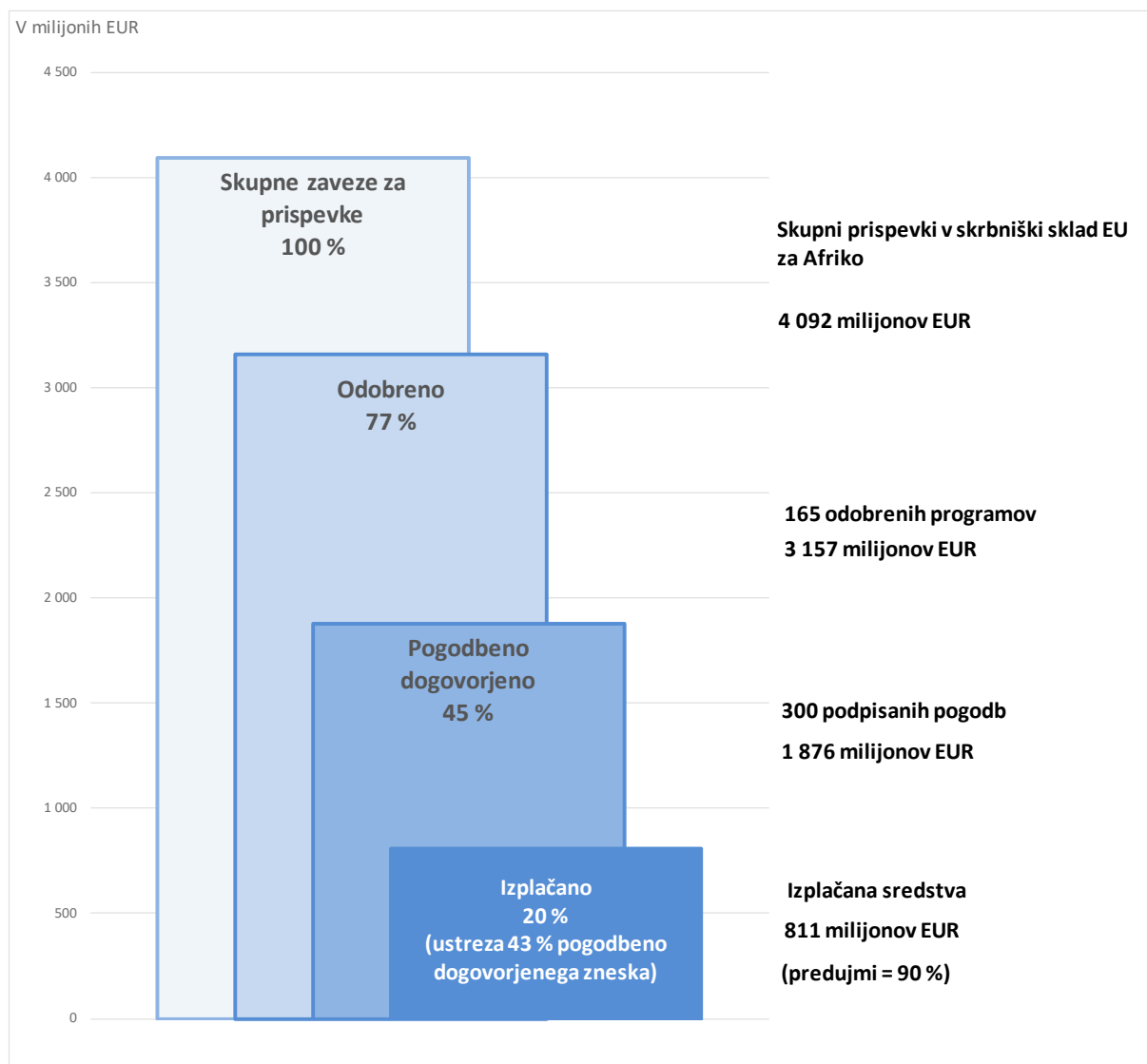
³⁴ Prizadevanja Komisije za hitrejšo sklepanje pogodb so zajemala pošiljanje dopisov državam članicam in razgovore z izvajalskimi agencijami držav članic v okviru mreže akterjev na področju evropskega razvojnega sodelovanja z imenom *Practitioners' Network for European Development Cooperation*, ki je platforma 15 izvajalskih agencij držav članic za usklajevanje.

³⁵ Člen 3 Uredbe (EU) št. 230/2014 z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru.

³⁶ Letno poročilo o dejavnostih za leto 2017 – Služba za instrumente zunanje politike – priloga 12, tabele o smotrnosti, str. 139.

Komisija sprejme sklep o financiranju. Ker je skrbniški sklad EU za Afriko instrument nujne pomoči, bi bilo pričakovati, da bo sklepanje pogodb hitrejše.

Slika 4 – Izvrševanje proračuna konec avgusta 2018



Vir: Pripravljeno po podatkih Evropske komisije o stanju izvajanja z dne 31. avgusta 2018, ki so objavljeni na spletišču skrbniškega sklada EU za Afriko (vsi zneski so zaokroženi).

42. Skrbniški sklad EU za Afriko je v primerjavi s tradicionalno razvojno pomočjo pri izvajanju projektov le delno prispeval k pospešitvi postopka. V okviru skrbniškega sklada so se pojavljali podobni izzivi kot pri tradicionalnih instrumentih, kar se odraža tudi v nizki ravni

plačil (glej **slika 4**), ki so večinoma (skoraj 90 %) predplačila ali proračunska podpora³⁷. Zahtevno in izzivov polno okolje, v katerem se skrbniški sklad EU za Afriko izvaja, je po mnenju Komisije najpogostejši vzrok za zamude, saj partnerji izvajalci pogosto ne morejo posredovati na konfliktnih območjih.

43. Kljub temu pa bi bilo zaradi izjemnih okoliščin, v katerih se skrbniški sklad EU za Afriko izvaja, razumno pričakovati, da bo Komisija sistematično ocenila možnost uporabe ukrepov za pospešitev postopka in o tem razpravljala z možnimi partnerji izvajalci. Eden od načinov, kako pospešiti začetek izvajanja, je zagotoviti, da se stroški priprave projektov štejejo za upravičene od datuma odobritve projekta (tj. po sprejetju ključnih projektnih pogojev in kadar je to ustrezno). Smernice Komisije o izrednih razmerah tak pristop namreč omogočajo.

Okvir 3 – Primer iz Nigra, kjer bi bilo projekte mogoče izvajati hitreje, če bi bilo financiranje odobreno takoj

Projekt 10 – Spodbujanje usposabljanja in vključevanja mladih na trg dela v regijah Agadez in Zinder

Operativni odbor je projekt odobril 18. aprila 2016. Vendar pa je se proces za zaposlitev vodje tega projekta lahko začel šele po podpisu pogodbe novembra 2016. Če bi se stroški priprave projektov šteli za upravičene takoj po odobritvi projekta, bi se tako lahko ublažile posledice dolgotrajnega procesa zaposlovanja in zmanjšal čas, ki je pretekel do začetka izvajanja projekta.

44. Sodišče je ugotovilo, da v večini dokumentov o ukrepu, ki so bili predloženi operativnemu odboru v odobritev, ni bil naveden predviden začetek projektnih dejavnosti, marveč skupno trajanje projektov (12 do 60 mesecev pri projektih, ki jih je Sodišče preučilo). Zato operativni odbori tega vidika niso mogli upoštevati pri odobritvi projektov ali razmisliti o drugih možnostih, da bi zagotovili hitrejši začetek izvajanja.

³⁷ Proračunska podpora Nigru (projekt št. 12) predstavlja 7 % vseh izplačanih sredstev.

Projekti so začeli prinašati izločke, vendar pa sistem za spremljanje rezultatov, ki presega okvire posameznih sklopov, še ne deluje.

Spremljanje

45. Leta 2017 je bila za tri sklope skrbniškega sklada EU za Afriko sprejeta skupna platforma za spremljanje vseh projektov, ki vsebuje logične okvire³⁸, ciljne vrednosti in ustrezne dejanske vrednosti za vsak posamezen kazalnik. Komisija je v okviru tega sistema spremljanja evidentirala večino ciljnih vrednosti za projekte skrbniškega sklada, vendar rezultati še niso na voljo. Prav tako niso vsi partnerji izvajalci pripravljeni vnašati podatkov v skupno platformo niti jih večina ni pogodbeno vezanih, da bi to počeli. Razlog za to je, da sistem ob podpisu pogodb še ni bil pripravljen ali načrtovan, Komisija pa v sporazumih o financiranju tega ni predvidela.

46. Med revizijo je Komisija za to platformo za spremljanje oblikovala nabor 19 zbirnih kazalnikov, ki veljajo za vse tri sklope. Vendar se nekateri od teh kazalnikov prekrivajo, povezava med njimi in kazalniki na višji ravni, ki so na voljo v splošnem okviru skrbniškega sklada za rezultate, pa ni vedno jasna (glej **okvir 4**).

Okvir 4 – Slabosti v zvezi z 19 zbirnimi kazalniki

- Obstaja morebitno prekrivanje med kazalnikoma 2.3 (število oseb, ki prejemajo pomoč za prehrano) in 2.4 (število oseb, ki prejemajo pomoč za prehransko varnost). Opredelitev obeh kazalnikov vključuje usposabljanje na področju kmetijskih praks;
- kazalniki ne zajemajo vseh projektov v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko (na primer projekt št. 6);
- povezovanje/vzporejanje teh skupnih kazalnikov izločkov s tisoči kazalnikov na ravni projektov in nato s splošnim okvirom skrbniškega sklada za rezultate ter s prednostnimi nalogami akcijskega načrta iz Valette je zelo težka naloga. V okviru sklopa za Afriški rog je bilo na lastno pobudo odločeno, da se ta naloga odda v zunanje izvajanje tehničnim strokovnjakom.

³⁸ Opis projekta, ki vsebuje cilje, ciljne vrednosti in kazalnike.

47. Doslej se je v sklopu za območje Sahela in Čadskega jezera uporabljal sistem CAD (sistem za zbiranje, analiziranje in razširjanje informacij), v sklopu za Afriški rog pa sistem MLS (sistem za spremljanje in učenje). V okviru sklopa za Severno Afriko so bili sprejeti ukrepi za vzpostavitev lastnega sistema za spremljanje in vrednotenje. Zaradi preobilja informacij in sistemov za spremljanje ni enotnega in celovitega pregleda rezultatov, ki so bili skupno doseženi v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko.

48. Poleg tega ni jasno, kako so razmejene odgovornosti za spremljanje med partnerji izvajalci in Komisijo ali delegacijami EU. Na primer, pri projektu v Nigru (projekt št. 7) je bil celoten proračun projekta porabljen v 12 in ne 36 mesecih, kot je bilo predvideno, in sicer predvsem za doseg enega cilja, ki so si ga zastavili tudi drugimi donatorji (neposredna pomoč za migrante). Na druga dva cilja – upravljanje in dejavnosti, povezane z razvojem – pa se večinoma ni osredotočal. Sodišče je prav tako opazilo vzorec zamud³⁹ pri projektih, povezanih z varnostjo, upravljanjem meja in podobnimi področji.

49. Med revizijo ni bilo na voljo poročil o spremljanju ROM⁴⁰ za projekte, ki jih je zajemala revizija. Komisija je vsaj enkrat obiskala vse projekte, ki se izvajajo v Nigru, kar je osebu Komisije omogočilo spremljanje projektov. V Libiji Komisija zaradi težavnih varnostnih razmer ni mogla obiskati vseh projektov, ki so se izvajali, je pa preučevala možnost, da uvede spremljanje, ki bi ga izvajale tretje strani (tj. sklenitev pogodb o spremljanju z lokalnimi akterji). Bistveni element spremljanja je redno preverjanje projektov na podlagi njihovega logičnega okvira. Večina revidiranih projektov je vsebovala le začasne logične okvire, ki jih je bilo treba izpopolniti po začetni fazi projekta, tj. šele po podpisu ustreznih pogodb. V začetni fazi se partnerji izvajalci posvetujejo s končnimi upravičenci in opredelijo specifične potrebe

³⁹ Pri projektu št. 11 je zamuda znašala tri mesece in pol, pri projektu št. 5 sedem mesecev, dvoletni projekt št. 4 pa je bilo v času te revizije treba podaljšati, da bi bili doseženi njegovi glavni rezultati.

⁴⁰ V rezultate usmerjeno spremljanje. Urad za sodelovanje EuropeAid je leta 2000 vzpostavil sistem v rezultate usmerjenega spremljanja, da bi se okrepili spremljanje, vrednotenje in preglednost razvojne pomoči. Sistem temelji na kratkih in osredotočenih ocenah, ki jih na kraju samem opravijo zunanji strokovnjaki. V okviru sistema se uporablja strukturirana in enotna metodologija, ki je osnovana na petih merilih, in sicer na ustreznosti, učinkovitosti, uspešnosti, potencialnem učinku in verjetni trajnosti.

prebivalstva ali uprave. V dogovoru z delegacijo EU razvijejo ali posodobijo kazalnike in ciljne vrednosti. Po mnenju Komisije ta pristop omogoča nekaj prilagodljivosti v težavnih razmerah in zbiranje podatkov, ki sprva niso na voljo. Vendar tudi po posodobitvi logičnih okvirov revidirani projekti niso imeli merljivih ožjih ciljev, zaradi česar specifični cilji še vedno niso bili SMART⁴¹ (glej **okvir 5**).

Okvir 5 – Primeri nenatančnih ciljev sklopa za območje Sahela in Čadskega jezera

Projekt 8 – podpiranje izvajanja strukturnih in kratkoročnih ukrepov

Projekt 9 – podpiranje upravljanja projektov na podlagi prenosa

Projekt 10 – izboljšano usmerjanje izobraževalnih ukrepov

Projekt 10 – izboljšana zaposljivost mladih

50. Uporabnost nekaterih kazalnikov je bila skromna. Pri enem projektu (projekt št. 10) je kazalnik temeljil na naknadnih političnih odločitvah lokalnih organov. Tovrstni kazalniki so šibki, saj partnerji izvajalci ne morejo vplivati na take odločitve in ne morejo biti odgovorni zanje. Sodišče je odkrilo tudi kazalnike, ki so temeljili na mnenjih upravičencev (npr. rezultati anket), ki so subjektivna in težko preverljiva. V okvir so bili vključeni še drugi kazalniki, ker so jih partnerji izvajalci uporabljali pri svojem notranjem poročanju, kar povečuje upravno breme za skrbniški sklad EU za Afriko.

51. Na podlagi ustreznih referenčnih vrednosti je mogoče oceniti napredek, ki je bil dosežen v zvezi s skupnimi potrebami, in sicer tako v relativnem kot v absolutnem smislu. Referenčne vrednosti so bile šibka točka vseh logičnih okvirov, ki jih je Sodišče analiziralo, tudi tistih, ki so bili spremenjeni. Ker je v večini primerov referenčna vrednost, ki je bila povezana s specifičnimi kazalniki, znašala nič ali bila označena z N/A (ni relevantno)⁴², ni bilo mogoče prikazati relativnega napredka. V enem primeru so bili kazalniki merjeni, kljub temu da zanje

⁴¹ Specifični, merljivi, dosegljivi, ustrezni in časovno opredeljeni cilji.

⁴² To velja za projekte št. 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 in 20.

niso bile določene referenčne vrednosti.⁴³ Takšne meritve ne prinašajo nobenih koristnih informacij o napredku.

Izložki tekočih projektov

52. Med revizijo so bili projekti, ki se financirajo iz skrbniškega sklada EU za Afriko, v glavnem v zgodnji fazi izvajanja, kljub temu pa so revidirani projekti v Libiji in Nigru že začeli prinašati prve izložke (glej primere v **okviru 6**). Revizijska ekipa je med projekti v Nigru obiskala prehodni center za migrante in migracijsko opazovalnico v Agadezu (eno od 15, ki so bile ustanovljene v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko) ter opravila razgovore s policijskimi preiskovalci, ki sodelujejo pri razbijanju mrež trgovine z ljudmi. V Libiji zaradi varnostnih razmer ni bilo mogoče obiskati nobenega od tekočih projektov.

Okvir 6 – Primeri izložkov tekočih projektov, ki jih je revidiralo Sodišče

V skladu s poročili o napredku, ki so jih pripravili partnerji izvajalci (in ki jih potrdila Komisija), je Sodišče odkrilo v nadaljevanju navedene primere projektnih izložkov.

Niger

Projekt št. 7: zagotovljene so bile primerne življenjske razmere za migrante v prehodnem centru v Agadezu (enem od štirih v Nigru). Leta 2017 se je v tem centru ustavilo več kot 9 000 migrantov.

Projekta št. 8: vzpostavljenih je bilo 15 migracijskih opazovalnic za spremljanje lokalnih posledic migracij ter za opredelitev morebitnih blažilnih ukrepov.

Projekt št. 11: skupne policijske preiskovalne ekipe so leta 2017 razbile sedem nacionalnih in 12 mednarodnih mrež trgovine z ljudmi.

Libija

Projekt št. 19: v skladu z enim od njegovih ciljev je bila

- 4 709 migrantom zagotovljena pomoč pri prostovoljni vrnitvi,
- 19 605 migrantom zagotovljena humanitarna pomoč z neprehrambenimi izdelki in higienskimi potrebščinami v različnih centrih za pridržanje,
- izvedena hitra ocena potreb migrantov in 6 000 od njih zagotovljena zdravstvena pomoč,

⁴³ Pri projektu št. 7 so bile za kazalnike navedene vrednosti o doseganju ciljnih vrednosti za zagotavljanje pomoči v prehodnih centrih in pri prostovoljnih vrnitvah (npr. 380 %, 415 %, 225 % itd.), vendar brez ocen referenčnih vrednosti, ki bi služile za primerjavo.

- v okviru enote za zaščito 929 osebam (vključno z nosečnicami in otroki brez spremstva) zagotovljena pomoč pri nastanitvi. Enota za tehnično sodelovanje je usposobila 21 državnih uradnikov na področju človekovih pravic in ocen ranljivosti.

53. Po podatkih agencije Frontex je skupno število nezakonitih prehodov migrantov v EU doseglo vrh leta 2016, naslednje leto pa se je zmanjšalo (glej **slika 5**). Skrbniški sklad EU za Afriko je eden od številnih instrumentov – tako EU kot tudi tretjih držav – ki prispeva k izboljšanju vrednosti, ki se od sklopa do sklopa razlikujejo.

Slika 5 – Nezakoniti prehodi migrantov v EU iz regij, ki jih zajema skrbniški sklad EU za Afriko

	2014	2015	2016	2017
Območje Sahela in Čadskega jezera	42 601	65 297	114 814	76 889
Severna Afrika	10 773	21 603	19 393	27 912
Afriški rog	46 536	70 875	42 850	17 984
Skrbniški sklad EU za Afriko skupaj	99 910	157 775	177 057	122 785

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov agencije Frontex iz let 2014 do 2017

54. Letno poročilo o skrbniškem skladu EU za Afriko za leto 2017 ne vsebuje celovitih že doseženih rezultatov, marveč število odobrenih projektov, porabljenih sredstev in primere doseženih izločkov. Čeprav je letno poročilo enoten, konsolidiran dokument, poročanja v okviru treh sklopov ni dosledno. Na primer, poglavje 3 (strateške usmeritve, izvajanje in rezultati) za vsak sklop vsebuje preglednice s podatki o dodelitvi sredstev prednostnim nalogam, ki se financirajo v okviru posameznega sklopa. Vendar pa imajo upravitelji skrbniškega sklada zaradi splošnih ciljev v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko veliko svobode pri odločanju o klasifikaciji projektov. To pomeni, da sredstev, ki se dodeljujejo prednostnim nalogam in sklopom ni lahko primerjati.

SKLEPI IN PRIPOROČILA

55. Skrbniški sklad EU za Afriko, za katerega so značilni veliki izzivi, je bil ustanovljen kot nujni skrbniški sklad za reševanje kriz v treh afriških regijah in naj bi prispeval tudi k doseganju dolgoročne stabilnosti in razvojnih ciljev.

56. Sodišče je prišlo do zaključka, da je skrbniški sklad EU za Afriko prilagodljivo orodje, vendar pa bi moral biti glede na še nevidene izzive, s katerimi se spoprijema, bolj osredotočen. Ni določeno, katere krize naj bi se reševale s skladom (npr. po regijah, državah, vplivu na stabilnost). Čeprav splošni cilji skrbniškega sklada omogočajo fleksibilnost, pa strategija ni dovolj osredotočena, da bi usmerjala ukrepe po treh sklopih ter podpirala merjenje rezultatov in poročanje o njih. Poleg tega strateške smernice, ki so na voljo upraviteljem skrbniškega sklada, doslej niso bile zelo specifične (glej **odstavke 15 do 19**).

57. Komisija ni celovito analizirala potreb, ki jih je treba zadovoljiti v okviru skrbniškega sklada, niti sredstev, ki jih ima ta na voljo. Sodišče je ugotovilo, da ugotovljene potrebe niso bile količinsko opredeljene niti ni bila določena kritična masa, ki je potrebna za financiranje. Ugotovilo je tudi, da združevanje sredstev in zmogljivosti ni bilo optimalno in sistematično. Poleg tega še ni bil razvit ustrezen mehanizem za pridobljena spoznanja (glej **odstavke 20 do 24**).

Priporočilo 1 – Izboljšati kakovost ciljev skrbniškega sklada EU za Afriko

Komisija naj upravnemu odboru skrbniškega sklada predlaga pregled obstoječih ciljev in prioritet skrbniškega sklada EU za Afriko, da bodo ti konkretnjši in bolj uresničljivi. V zvezi s tem naj upošteva posebne izzive treh sklopov in, kolikor je mogoče, vključi cilje in referenčne vrednosti. Pri tem naj Komisija uporabi zlasti:

- (a) izložke centra za raziskave in zbiranje dokazov,
- (b) zmogljivosti vseh donatorjev in
- (c) mehanizem za pridobljena spoznanja za skrbniški sklad kot celoto.

Časovni okvir: do konca leta 2019.

58. Postopki za izbiro projektov se razlikujejo med posameznimi sklopi. Sodišče ni odkrilo dokumentiranih ocen predlogov projektov, ki bi temeljile na vnaprej opredeljenih merilih. Operativni odbori so delovali predvsem kot forumi za odobritev projektov, vendar je Sodišče ugotovilo, da informacije, ki so jim bile na voljo, niso bile vedno popolne ali zagotovljene pravočasno, da bi služile kot osnova za dobro pripravljene odločitve (glej **odstavke 27 do 32**).

59. Primerjalne prednosti financiranja projektov v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko niso bile vedno dobro pojasnjene. Sodišče je našlo primere projektov, ki so zadovoljevali podobne potrebe kot drugi instrumenti EU (glej **odstavke 33 do 38**).

Priporočilo 2 – Revidirati postopek za izbor projektov

Komisija naj

- (a) opredeli jasna skupna merila za vse sklope in na njihovi podlagi dokumentira oceno predlogov projektov;
- (b) operativnim odboru zagotovi seznam prejetih predlogov, za katere upravitelji skrbniškega sklada niso pripravili dokumentov o ukrepu, vključno z razlogi za zavrnitev;
- (c) operativne odbore obvesti o bistvenih spremembah že odobrenih projektov (npr. spremembah ciljev, proračuna in trajanja);
- (d) v dokumentu o ukrepu pripravi poseben razdelek, ki bo prikazoval primerjalne prednosti podpore za projekt v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko v primerjavi z drugimi oblikami podpore EU.

Časovni okvir: do srede leta 2019.

60. Projekti v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko so se uvajali hitreje kot v okviru tradicionalnih instrumentov. V okviru sklada je bilo na splošno mogoče pospešiti sklepanje pogodb in nakazovanje predplačil. Vendar pa se v zvezi s projekti pojavljajo podobni izzivi kot pri tradicionalnih instrumentih, zaradi katerih prihaja do zamud pri njihovi izvedbi. Čeprav se skrbniški sklad EU za Afriko izvaja v izjemnih razmerah, Komisija ni v celoti uporabila pospešenih ukrepov. Ti bi lahko olajšali delo partnerjev izvajalcev in omogočili hitrejši začetek projektne dejavnosti (glej **odstavke 39 do 44**).

Priporočilo 3 – Sprejeti ukrepe za pospešitev izvajanja

Komisija naj opredeli vse pospešene postopke, ki bi jih bilo mogoče uporabiti za skrbniški sklad EU za Afriko, in ob posvetovanju s potencialnimi partnerji izvajalci po potrebi okrepi njihovo uporabo.

Časovni okvir: do konca leta 2019.

61. V okviru skrbniškega sklada EU za Afriko je bil sprejet skupen sistem za spremljanje, ki pa še ne deluje, trije sklopi pa so doslej uporabljali različne sisteme za zbiranje proračunskih informacij, spremljanje in ocenjevanje. Sodišče je ugotovilo, da cilji projektov pogosto niso bili specifični, merljivi, dosegljivi, realistični in časovno določeni (SMART), kazalniki, ki so bili uporabljeni za merjenje smotrnosti projektov, pa so bili brez referenčnih vrednosti. Skrbniški sklad EU za Afriko je sicer prispeval k prizadevanjem za zmanjšanje števila migrantov z neurejenim statusom, ki prihajajo iz Afrike v Evropo. Kako velik je ta prispevek, pa ni mogoče natančno oceniti. Revidirani projekti so bili v zgodnji fazi izvajanja, vendar so že začeli prinašati izločke (glej **odstavke 45 do 53**).

Priporočilo 4 – Izboljšati spremljanje v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko

Komisija naj

- (a) poskrbi za to, da bo skupni sistem za spremljanje v celoti deloval;
- (b) vključi cilje SMART v logične okvire projektov in izboljša kakovost kazalnikov z določitvijo količinsko opredeljenih referenčnih vrednosti in ciljnih vrednosti.

Časovni okvir: do srede leta 2019.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi članica Evropskega Računskega sodišča Bettina JAKOBSEN, v Luxembourggu na zasedanju 16. oktobra 2018.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

PRILOGA I**Prispevki držav članic EU in drugih donatorjev (zaveze za prispevke in prejeti prispevki) na dan 31. avgusta 2018.**

Države, ki so prevzele obveznosti za prispevke v višini vsaj 3 milijonov EUR ter jim zato pripadajo glasovalne pravice v upravnem odboru skrbniškega sklada in operativnih odborih, so označene s sivo barvo.

Država	Zaveze za prispevke (v EUR)	Prejeti prispevki (v EUR)
Avstrija	6 000 000	6 000 000
Belgija	10 000 000	9 000 000
Bolgarija	550 000	550 000
Hrvaška	600 000	600 000
Ciper	100 000	100 000
Češka*	10 411 624	10 411 124
Danska	20 045 876	20 045 876
Estonija	1 450 000	1 450 000
Finska	5 000 000	5 000 000
Francija	9 000 000	9 000 000
Nemčija	157 500 000	139 500 000
Madžarska*	9 450 000	9 450 000
Irska	15 000 000	2 600 000
Italija	110 000 000	108 000 000
Latvija	300 000	300 000
Litva	200 000	200 000
Luksemburg	3 100 000	3 100 000
Malta	325 000	175 000
Nizozemska	26 362 000	23 362 000
Norveška	8 865 381	8 865 381
Poljska*	10 550 748	10 550 748
Portugalska	1 800 000	1 800 000
Romunija	100 000	100 000
Slovaška*	10 350 000	10 350 000
Slovenija	100 000	100 000
Španija	9 000 000	9 000 000
Švedska	3 000 000	3 000 000
Švica	4 100 000	4 100 000
Združeno kraljestvo	6 000 000	2 800 000
<i>Države Višegradske skupine (CZ, HU, PL in SK)*</i>	35 000 000	35 000 000
Zunanji prispevki skupaj	439 260 629	409 510 629

*Posamezni prispevki v okviru zaveze za prispevek Višegradske skupine v višini 35 milijonov EUR so navedeni pri njenih članicah.

Vir: spletišče Evropske komisije za skrbniški sklad EU za Afriko (finančna sredstva)

Organi upravljanja v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko in glavne naloge**Glavne naloge**

- Sprejetje in pregled strategije,
- prilagoditev geografskega področja uporabe,
- izdaja strateških smernic,
- odločanje o spremembah ustanovnega sporazuma.

- Preučitev in odobritev ukrepov, ki se financirajo v okviru skrbniškega sklada,
- nadzor nad izvajanjem,
- odobritev letnega poročila in zaključnega računa.

- Delujejo kot sekretariat za upravni odbor skrbniškega sklada in operativne odbore,
- izvajanje ukrepov (s prenosom nalog na partnerje izvajalce),
- priprava letnega poročila in finančnih poročil.

Organi upravljanja skrbniškega sklada EU za Afriko**Upravni odbor skrbniškega sklada**

Predsednik: GD DEVCO, generalni direktor ob podpori Evropske službe za zunanje delovanje in drugih služb Komisije
 Člani: države članice EU in drugi donatorji (ki so prispevali vsaj 3 milijarde EUR)
 Opazovalci: afriške države, regionalne organizacije, druge države članice EU

Operativni odbor za Sahel in Čadsko jezero

Predsednik: GD DEVCO, direktor za zahodno in srednjo Afriko

Operativni odbor za Afriški rog

Predsednik: GD DEVCO, direktor za vzhodno in južno Afriko

Operativni odbor za Severno Afriko

Predsednik: GD NEAR, direktor za južno sosedstvo

Upravitelj skrbniškega sklada, GD DEVCO

Upravitelj skrbniškega sklada, GD DEVCO

Upravitelj skrbniškega sklada, GD NEAR

Delegacije EU v afriških državah

Revidirani projekti skrbniškega sklada EU za Afriko

Seznam projektov

Št.	Identifikacijska oznaka	Naziv projekta	Tema				Partner izvajalec	Proračun (v milijonih EUR)			Trajanje ukrepa (v mesecih)	Dokument o ukrepu odobren dne	Podpis pogodbe dne	Št. dni od odobritve do podpisa
			1	2	3	4		skrbniški sklad	sofinanciranje	skupaj				
Teme EUTF														
1	Večje gospodarske in zaposlitvene priložnosti													
2	Krepitev odpornosti													
3	Izboljšanje upravljanja migracij													
4	Izboljšanje upravljanja in preprečevanja konfliktov													
Medregionalna projekta														
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Več partnerjev	8,0		8,0	60	30. 10. 2016 po pisnem postopku	25. 9. 2017	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Več partnerjev	5,0		5,0	60	14. 1. 2016	4. 11. 2016	295
Sklop za Sahel in Čadsko jezero														
Regionalni projekt														
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	Agencija države članice	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	Mednarodna organizacija	5,0		5,0	24	18. 4. 2016	18. 5. 2016	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHÉL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)				X	Agencija države članice	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	Nevladna organizacija	2,2	0,3	2,5	12	28. 3. 2017 po pisnem postopku	15. 5. 2017	48
Nacionalni projekt – Niger														
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II				X	Mednarodna organizacija	7,0		7,0	36	14. 1. 2016	1. 8. 2016	200
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X				Agencija države članice	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			Agencija države članice	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				Agencija države članice	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	Agencija države članice	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 (AIUSEN)				X	Agencija države članice	6,0		6,0	60	13. 6. 2016	30. 8. 2016	78
						X	Agencija države članice	4,0		4,0		19. 12. 2016	189	
						X	Proračunska podpora	70,0		70,0		19. 12. 2016	189	
13	SAH-NE-07	Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger - SURENI)				X	Mednarodna organizacija	15,0		15,0	36	14. 12. 2016	11. 4. 2017	118
14	SAH-NE-08	Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)	X	X			Nevladna organizacija	1,1		1,1	18	14. 12. 2016	14. 1. 2017	31
						X	Nevladna organizacija	3,5		3,5		7. 4. 2017	114	
						X	Nevladna organizacija	2,7		2,7		20. 2. 2017	68	
						X	Tehnična pomoč	0,6		0,6		7. 3. 2017	83	
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa	X				Mednarodna organizacija	12,0	1,0	13,0	36	14. 12. 2016	7. 6. 2017	175
Sklop za Severno Afriko														
Regionalni projekt														
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities				X	Mednarodna organizacija	2,2		2,2	36	23. 5. 2017	15. 11. 2017	176
						X	Še ni določeno	2,0		2,0			N. r.	N. r.
						X	Še ni določeno	1,0		1,0			N. r.	N. r.
Nacionalni projekt – Libija														
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya				X	Agencija države članice	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	Mednarodna organizacija (*)	3,0		3,0	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	Mednarodna organizacija (*)	38,0	5,0	43,0	36	12. 4. 2017 po pisnem postopku	2. 6. 2017	51
						X	Mednarodna organizacija	13,0		13,0	12		22. 5. 2017	40
						X	Mednarodna organizacija						31. 5. 2017	49
						X	Mednarodna organizacija						9. 6. 2017	58
						X	Agencija države članice						12. 6. 2017	61
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase				X	Država članica	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28. 7. 2017	8. 12. 2017	133

(*) Dejavnosti, ki jih je v Libiji izvedla ta mednarodna organizacija, so bile združene v okviru ene pogodbe št. NOA-LY-03-01 Zaščita ranljivih migrantov in stabilizacija skupnosti v Libiji.

(**) Ta znesek vključuje sredstva v višini 1,84 milijona EUR v okviru vzporednega financiranja iz Sklada EU za notranjo varnost.

Vir: skrbniški sklad EU za Afriko

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

„NUJNI SKRBNIŠKI SKLAD EVROPSKE UNIJE ZA AFRIKO: PRILAGODLJIV, VENDAR PREMALO OSREDOTOČEN“

KRATEK POVZETEK

III. Skrbniški sklad EU je bil zasnovan kot izvedbeno orodje s prožnimi cilji, da bi se lahko odzival na potrebe in nove izzive, nastajajoče v različnih kompleksnih krizah, ki vplivajo na tri regije.

IV. Komisija je imela na voljo ustrezne informacije in jih je pri oblikovanju strateških ciljev skrbniškega sklada EU za Afriko tudi upoštevala. Za vsak cilj in prednostno področje politike so v dokumentu o strateški usmeritvi, regionalnih operativnih okvirih, operativnih okvirih za posamezne države ter deloma tudi v zapisnikih sej odbora navedene ocene potreb.

Dopolnjene so z analizami posameznih držav, ki jih delegacije EU redno izvajajo v sodelovanju s partnerskimi državami ter v posvetovanju z državami članicami in civilno družbo.

V. Komisija meni, da ni treba določiti seznama splošnih in skupnih meril za ocenjevanje dokumentov o ukrepih, temveč bo Komisija sprejela ukrepe za zagotovitev, da se s temi dokumenti jasno razloži povezava med predlaganim ukrepom in opredeljenimi strateškimi cilji.

Dokumenti o ukrepih se opredelijo in oblikujejo v vključujočem in posvetovalnem postopku, v katerem sodelujejo številni akterji na ravni sedeža in držav.

VI. Komisija priznava potrebo po nadaljnji krepitvi nekaterih elementov skupnega sistema za spremljanje za skrbniški sklad EU za Afriko. Zdaj sprejema ukrepe, da bi se cilji, ki temeljijo na načelih SMART (specifični, merljivi, dosegljivi, ustrezni in časovno opredeljeni), kar najbolj vključili v logične okvire projektov in da bi se dodatno izboljšala kakovost kazalnikov.

VII. Po mnenju Komisije bi lahko skrbniški sklad EU skupaj z drugimi instrumenti EU posredno vplival na nezakonite prehode evropskih meja. Njegova glavna gonila so sicer podpora stabilnosti, reševanje in zaščita ljudi ter ustvarjanje gospodarskih priložnosti in zakonitih poti. V skoraj treh letih je skrbniški sklad EU za Afriko dosegel rezultate ter se izkazal kot hitro in uspešno izvedbeno orodje, saj je spodbujal dialog s partnerskimi državami, uporabljal inovativne pristope ter z združevanjem sredstev in strokovnega znanja različnih deležnikov ustvaril konkretne rezultate.

VIII.

Prva alineja: Komisija sprejema to priporočilo.

Druga alineja: Komisija delno sprejema to priporočilo.

Tretja alineja: Komisija sprejema to priporočilo.

Četrta alineja: Komisija sprejema to priporočilo.

OPAŽANJA

16. V preambuli sporazuma o ustanovitvi skrbniškega sklada EU za Afriko so jasno navedeni notranji izzivi in krize, ki so med seboj delno povezane ter so vplivale na države treh razdelkov skrbniškega sklada. Med njimi so predvsem politična kriza v Libiji in Jemnu, notranji konflikti v Sudanu in Južnem Sudanu, Maliju in Nigeriji (grožnja Boko Harama) ter številni teroristični napadi, zaradi katerih se je celotna regija znašla v krizi. Z opredeljevanjem posebnih vidikov vsake prevladujoče krize v teh regijah in poročanjem o njih bi nastala precejšnja zamuda pri vzpostavitvi skrbniškega sklada EU v kontekstu nujnega ukrepanja.

17. Cilji skrbniškega sklada EU za Afriko so bili namenoma zasnovani precej široko, da bi se lahko odzival na potrebe in nove izzive, nastajajoče v različnih kompleksnih krizah, ki vplivajo na tri regije.

Načrtuje se posodobitev okvira rezultatov skrbniškega sklada EU, da bi se upoštevala razvijajoča se narava skrbniškega sklada in da bi bil njegov splošni cilj bolje opredeljen.

Znotraj treh operativnih razdelkov se prizadeva bolje opredeliti posamezne cilje ter ciljne in referenčne vrednosti. Delo v okviru sistema za učenje in spremljanje (Monitoring and Learning System – MLS) za Afriški rog in Sahel, ki poteka v tesnem sodelovanju s sistemom za spremljanje in vrednotenje za razdelek Severna Afrika, je namenjeno izboljšanju splošnega sistema spremljanja in vrednotenja, da bi bilo mogoče bolje poročati o dosežkih v primerjavi z zastavljenimi prednostnimi nalogami.

Okvir 1 – Primeri splošnih smernic, ki jih je opredelil upravni odbor skrbniškega sklada

Na podlagi zaključkov predsednika ob koncu druge in tretje seje odbora (ki sta bili decembra 2016 oziroma junija 2017) je Komisija predložila več strateških prednostnih nalog za tri razdelke, o katerih so člani odbora in partnerske države obširno razpravljali, pri tem pa upoštevali tedaj prevladujoče izzive/potrebe. Poleg tega je bilo na četrti seji odbora aprila 2018 sprejeto soglasje o osredotočenju na sklop šestih prednostnih meril pri razvoju prihodnjih dejavnosti za Afriški rog in Sahel/Čadsko jezero ob upoštevanju ravni razpoložljivih virov za nove programe:

- vračanje in ponovno vključevanje (Mednarodna organizacija za migracije/Visoki komisariat Združenih narodov za begunce);
- upravljanje beguncev (celovit okvir za odzivanje na begunsko krizo);
- dokončanje napredka na področju zaščite dokumentov in matičnih registrov;
- ukrepi proti trgovini z ljudmi;
- prizadevanja za osnovno stabilizacijo v Somaliji, Sudanu in Južnem Sudanu ter Sahelu;
- dialog o migracijah (Gambija, Etiopija itd.).

Za Severno Afriko je odbor potrdil, da se bo razdelek še naprej osredotočal na:

- zaščito ranljivih migrantov, pomoč pri prostovoljni vrnitvi in trajnostnem ponovnem vključevanju ter stabiliziranje skupnosti (vključno s podporo občinam ob migracijskih poteh);
- podporo integriranemu upravljanju meja;
- podporo delovnim migracijam in mobilnosti;
- podporo boljšemu upravljanju migracij.

19. Splošne strategije skrbniškega sklada EU za Afriko, ki jo je odbor sprejel novembra 2015, ni bilo treba spreminjati. Operativni odbori redno razpravljajo o prednostnih nalogah za prihajajoče obdobje. Rezultati teh razprav so zajeti v zapisnikih operativnih odborov, upravitelji skrbniškega sklada pa jih nato uporabijo kot vodilo pri opredeljevanju in formulaciji novih ukrepov.

Razdelek Severna Afrika poroča o vseh svojih ukrepih v okviru strateškega cilja 3 zaradi namerne odločitve, da obravnava posebne izzive v regiji, povezane z upravljanjem in vodenjem migracij. Za vse dejavnosti, vključno s posameznimi ukrepi, za katere se zdi, da spadajo k drugim strateškim ciljem, se šteje, da so osredotočene na migrante v zadevnih regijah in namenjene v njihovo korist ter v končni fazi rešujejo vprašanja upravljanja migracij.

Razdelek Severna Afrika razmišlja o posodobitvi operativnega okvira, ki je bil posebej razvit za Libijo.

20. Komisija je imela na voljo ustrezne informacije in jih je pri oblikovanju strateških ciljev skrbniškega sklada EU za Afriko tudi upoštevala. Za vsak cilj in prednostno področje politike so v dokumentu o strateški usmeritvi, regionalnih operativnih okvirih in deloma tudi v zapisnikih sej odbora navedene ocene potreb.

Dopolnjene so z analizami posameznih držav, ki jih delegacije EU redno izvajajo v sodelovanju s partnerskimi državami ter v posvetovanju z državami članicami in civilno družbo.

Zaradi obsega, raznovrstnosti in razvijajoče se narave dejavnosti, ki se izvajajo v okviru skrbniškega sklada EU, ni mogoče izračunati, kolikšen delež osnovnih potreb se obravnava s posameznimi projekti skrbniškega sklada.

21. Skrbniškemu skladu EU je od ustanovitve uspelo pridobiti sredstva iz več virov financiranja EU ter od držav članic EU in drugih donatorjev.

Komisija dejansko izračuna nastajajočo vrzel financiranja skrbniškega sklada EU za Afriko na podlagi naborov programov, ki se pregledajo na podlagi potreb in nastajajočih izzivov, ter razpoložljivosti virov za vse tri razdelke skrbniškega sklada. Z obstoječimi ali prihodnjimi finančnimi viri ne bi mogla v celoti pokriti potreb v partnerskih državah.

22. Center za raziskave in zbiranje dokazov je na podlagi svojih dotedanjih izkušenj avgusta 2018 podpisal štiri pogodbe za razdelek Sahel in Čadsko jezero v skupnem znesku več kot 5 milijonov EUR. Predvidene so nadaljnje študije, ki se bodo financirale v okviru trenutnega okvirnega nabora.

Razdelek Severna Afrika je skupaj z razdelkom Sahel in Čadsko jezero aprila 2018 podpisal medregionalno pogodbo s konzorcijem pod vodstvom pobude Global Initiative against Transnational Organised Crime, ki je osredotočena predvsem na spremljanje trendov pri tihotapljenju migrantov in trgovini z ljudmi v regijah Velika Sahara in Magreb. Izvedbeni partner je julija 2018 predložil prve rezultate.

23. V uvodni izjavi 18 ustanovnega sporazuma je res navedeno, da bo skrbniški sklad EU za Afriko mobiliziral vire ter znanje in izkušnje donatorjev, vključno z državami članicami EU, ki so dejavne v zadevnih treh regijah, da bi se razvil močan evropski odziv na krize in povezane izzive. Komisija je zato obširno uporabljala preneseno sodelovanje z državami članicami EU. V sporazumu o ustanovitvi skrbniškega sklada se sicer ne zahteva analiza zmogljivosti ter strokovnega znanja in izkušenj vsakega posameznega donatorja, ki deluje v zadevnih treh regijah. Upravitelji skrbniškega sklada na podlagi dela, ki ga opravijo delegacije, na ravni vsakega posameznega projekta temeljito ocenijo operativno zmogljivost, prisotnost na terenu ter stopnjo strokovnega znanja in izkušenj izvedbenih partnerjev, tudi v sodelovanju z državami članicami EU.

24. Ker se je izvajanje programov skrbniškega sklada EU začelo med koncem leta 2016 in koncem leta 2017, so se konkretni rezultati začeli kazati v letu 2017. Ker ne obstaja poseben mehanizem za celoten skrbniški sklad, se izkušnje z izvedbenimi partnerji redno delijo na priložnostnih sestankih. Mehanizmi za učenje iz izvajanja projektov so vzpostavljeni in se financirajo v okviru centra za raziskave in zbiranje dokazov, instrumenta za tehnično sodelovanje ter sistema za učenje in spremljanje. Ekipe skrbniškega sklada EU bodo še naprej zbirale in razširjale dobre prakse, ki izhajajo iz posameznih projektov, tudi prek srednjeročnih in končnih vrednotenj, *ad hoc* študij in v rezultate usmerjenega spremljanja (poročila ROM).

25. Komisija se strinja z mnenjem, da je upravljanje tveganj ključen element skrbniškega sklada tako za njo samo kot tudi za donatorje. Poleg tega priznava zahtevo, ki sta jo na zadnji seji odbora podali dve delegaciji, naj se vzpostavi okvir za oceno tveganja za celoten skrbniški sklad. Na podlagi doslej opravljenega dela na tem področju bodo trije operativni razdelki jeseni 2018 predstavili skupen okvir za oceno tveganja.

Skupni odgovor na odstavka 27 in 28:

Predlogi se opredeljujejo v postopku posvetovanja. Ta posvetovanja vključujejo tudi nacionalne vlade in vrsto različnih deležnikov, vključno s civilno družbo, lokalnimi organi ter partnerji

skrbniškega sklada EU, drugimi donatorji ter mednarodnimi in multilateralnimi organizacijami, ki delujejo v državi ali regiji.

Za razdelka Sahel in Čadsko jezero ter Severna Afrika postopek izbire temelji na operativnih okvirih, ki so jih oblikovale delegacije EU v posvetovanju s partnerskimi državami in sprejeli zadevni operativni odbori, ter na ustreznosti predlogov glede na te strategije.

Skrbniški sklad EU za Afriko naj bi v začetni fazi zagotovil mehanizme hitre izbire za hiter odziv na migracijske in varnostne izzive, pri katerih so potrebni posebno strokovno znanje in izkušnje o migracijskih vprašanjih in strokovno znanje v nujnih primerih.

29. Po mnenju Komisije ni treba določiti seznama potrebnih splošnih in skupnih meril, saj skrbniški sklad EU ne deluje na podlagi predložitve predlogov. Komisija bo sprejela ukrepe za zagotovitev, da se z dokumenti o ukrepih jasno razloži povezava med predlaganim ukrepom in opredeljenimi strateškimi cilji.

Čeprav ocena na podlagi izbirnih meril, ki je bila vključena v operativni okvir, ni bila dokumentirana, se s posvetovalnim postopkom z zadevnimi službami Komisije, Evropsko službo za zunanje delovanje in delegacijami EU zagotavlja, da so izbrani ukrepi v razdelku Sahel in Čadsko jezero skladni s temi merili.

30. Člen 6.3(a) ustanovnega sporazuma določa, da je operativni odbor odgovoren za odobritev „ukrepov, ki jih financira skrbniški sklad“. Ustanovni sporazum pa ne določa, ali se operativni odbor pozove, naj prouči ali pregleda predloge, ki jih prejmejo upravitelji skrbniškega sklada ali delegacije EU.

Skrbniški sklad EU uporablja postopek odločanja, ki z nekaterimi omejenimi izjemami ne uporablja razpisov za zbiranje predlogov za izbor projektov, kot to velja pri bolj tradicionalnih mehanizmih. Projektne ideje, prejete prek različnih kanalov, se pregledajo in obravnavajo na različnih ravneh, po potrebi v sodelovanju z zadevnimi delegacijami, predstavniki držav članic in drugimi deležniki.

Samo projekti, ki se obdržijo, se oblikujejo v dokumente o ukrepih, ki se ocenijo z mehanizmi notranje revizije ter pošljejo operativnemu odboru v obravnavo in odobritev. O razlogih za zavrnitev projektnih idej se zato neformalno razpravlja z zadevnimi izvedbenimi agencijami.

31. Komisija se v celoti zaveda zamud, ki včasih nastanejo pri predložitvi predlogov članom operativnega odbora. Komisija se je za take zamude opravičila na zadevnih sejah in se zavezala, da bo dokumente, vključno z dokumenti o ukrepih, zagotavljala skladno s pravili in postopki operativnega odbora.

32. Kot že velja za Afriški rog, bo razdelek Sahel in Čadsko jezero v primeru bistvene spremembe odobrenega dokumenta o ukrepu obvestil prihodnje operativne odbore in pridobil njihovo odobritev.

Pri razdelku Severna Afrika ni bilo bistvenih sprememb. Člani operativnega odbora so bili med sejo operativnega odbora ustrezno obveščeni o nebistvenih spremembah.

33. Komisija poudarja dejstvo, da je usklajevanje med posameznimi službami prek formalnih in neformalnih posvetovanj bilo in je še vedno pomemben del faze izbire in formulacije projektov skrbniškega sklada EU.

Usklajevanje z drugimi službami se je pomembno izboljšalo, zlasti ker je skrbniški sklad EU za Afriko postal ključno orodje za prenos političnih prednostnih nalog in izvajanje dejavnosti v kriznih razmerah vzdolž osrednesredozemske poti. Komisija in Evropska služba za zunanje delovanje sta nato začeli reden in obsežen dialog, tudi prek tedenskih sej.

35. Na zgodnjih stopnjah skrbniškega sklada EU so se v številnih ukrepih, ki so bili predloženi operativnemu odboru in jih je ta odobril, obravnavale podobne potrebe kot v drugih instrumentih

EU (npr. nacionalni oz. regionalni okvirni program za Etiopijo). Štelo se je, da so ti ukrepi popolnoma skladni s cilji skrbniškega sklada EU ter da bi se z njihovim financiranjem v okviru skrbniškega sklada EU pospešila pripravljalni postopek in njihovo izvajanje, s tem pa bi se ustvarila močna primerjalna prednost. Operativni odbor je zato te ukrepe odobril.

Komisija od julija 2017 uporablja standardno predlogo, kadar odboru ERS predlaga prenos sredstev ERS v skrbniški sklad EU. Ta predloga navaja utemeljitev za uporabo skrbniškega sklada EU kot izvedbenega mehanizma.

Okvir 2 – Primeri projektov, ki krijejo podobne potrebe

Kar zadeva nujno pomoč, je Generalni direktorat za sosedstvo in širitvena pogajanja med sejo skupine za zagotavljanje kakovosti in pozneje ustrezno upošteval pripombe Generalnega direktorata za evropsko civilno zaščito in evropske operacije humanitarne pomoči. Pripombe o vrsti in načinih posredovanj so bile upoštevane v fazi sklenitve pogodb, da bi se spoštovali mandati različnih instrumentov. Vendar kar zadeva cilj projekta in njegove upravičence, po mnenju Generalnega direktorata za sosedstvo in širitvena pogajanja ni prekrivanj. Generalni direktorat za evropsko civilno zaščito in evropske operacije humanitarne pomoči se na humanitarne potrebe prebivalstva, prizadetega zaradi konflikta v Libiji, odziva na podlagi njegove ranljivosti, medtem ko se skrbniški sklad EU odziva na osnovne in nujne potrebe ranljivih migrantov in beguncev, ki so obtičali v Libiji, in njihovih gostiteljskih skupnosti. Projekt skrbniškega sklada EU se odziva na vrzel, ki je bila ugotovljena v zvezi z zaščito in zdravstveno oskrbo migrantov in beguncev, zlasti tistih zunaj centrov za pridržanje (tedaj se tem skupinam ni posvečal noben program).

Kar zadeva instrument za prispevanje k stabilnosti in miru, oba navedena projekta obsegata isto vrsto dejavnosti na istih lokacijah. Namen projekta skrbniškega sklada EU je bil razširiti projekt instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru, ki je bil zasnovan kot pilotni projekt. Na podlagi izkušenj iz tega pilotnega projekta je Generalni direktorat za sosedstvo in širitvena pogajanja zadevne dejavnosti vključil in razširil v širši program, ki se je začel izvajati 1. maja 2017. Komponenta stabilizacije Skupnosti je bila podaljšana in razširjena na nove lokacije. Komponenta stabilizacije Skupnosti, ki je del projekta na podlagi instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru na jugu Libije, bi se morala prvotno zaključiti 31. oktobra 2017, a je bila nazadnje podaljšana do 30. aprila 2018. Kar zadeva pomoč pri prostovoljni vrnitvi, so bila ob začetku izvajanja projekta skrbniškega sklada EU sredstva v okviru projekta instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru že izčrpana.

37. Pod predsedstvom generalnega direktorja je Generalni direktorat za mednarodno sodelovanje in razvoj ustanovil več odborov za strateško usmerjanje za načrt za zunanje naložbe, skrbniške sklade oziroma programe, ki se izvajajo prek nacionalnih okvirnih programov in regionalnih okvirnih programov. Ena od nalog teh odborov je zagotoviti dopolnjevanje med različnimi instrumenti.

38. Skrbniški sklad EU se dopolnjuje z drugimi političnimi instrumenti ter instrumenti, povezanimi s politikami in razvojem, in dela v sinergiji z njimi.

Delegacije EU imajo vodilno vlogo pri opredeljevanju in formulaciji ukrepov skrbniškega sklada EU in v celoti poznajo sedanje in načrtovane ukrepe, ki jih financira EU, ter dejavnosti, ki jih financirajo drugi donatorji na ravni držav.

Poleg tega se s postopki usklajevanja prek dobro uveljavljenih formalnih in neformalnih posvetovanj med službami Komisije zagotavlja dopolnjevanje ukrepov, ki jih financira skrbniški sklad EU.

39. Komisija ceni mnenje Sodišča, da je skrbniški sklad EU za Afriko omogočil pospešitev postopkov na različnih stopnjah (opredelitev in formulacija, sklenitev pogodbe in prvo plačilo).

40. Komisija priznava, da so bili v omejenem številu primerov, ki so se pojavili v začetnem obdobju skrbniškega sklada, predlogi, ki jih je sprejel operativni odbor, že opredeljeni in/ali delno oblikovani v okviru drugih instrumentov EU. Razlog za to je bila potreba po hitrem ukrepanju in zagotovitvi takojšnjega odziva na obstoječo migracijsko in varnostno krizo ter ključne izzive, s katerimi so se spopadale partnerske države. Ti projekti, ki so bili prej opredeljeni v okviru drugih instrumentov, so bili skladni s prednostnimi nalogami skrbniškega sklada EU. Komisija se zavezuje, da bo operativnemu odboru pravočasno zagotovila dokumente, vključno z dokumenti o ukrepih.

41. Skrajšanje zamud in pospešitev izvajanja programov skrbniškega sklada EU sta izziv in prioriteta že vse od začetka izvajanja skrbniškega sklada. Komisija stalno opozarja agencije držav članic na potrebo po skrajšanju zamud, prilagoditvi notranjih postopkov in pospežitvi izvajanja. Poleg tega bi bilo treba upoštevati, da se operacije skrbniškega sklada EU izvajajo v kompleksnih in nestabilnih razmerah, ki pogosto negativno vplivajo na normalno izvajanje dejavnosti in zahtevajo daljše pogovore z izvedbenimi partnerji.

Cilj, da se pogodba podpiše v štirih mesecih, ne velja za vse operacije instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru (tj. povprečno obdobje do sklenitve pogodb pri vseh operacijah instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru je daljše in bližje tistemu pri skrbniškem skladu EU za Afriko), temveč za tiste, ki spadajo na področje uporabe člena 3. Te operacije niso primerljive s skrbniškim skladom EU za Afriko, saj se osredotočajo na kratkoročno odzivanje na krizo ter običajno trajajo eno leto in pol. Skrbniški sklad EU za Afriko ima bolj raznovrstno področje uporabe in širše cilje, ne zgolj odzivanje na krize, njegove operacije pa trajajo od tri do štiri leta. Pogodbe v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko so zato kompleksnejše, vanje pa je treba vložiti več truda in časa.

Vendar se priznava, da bi se hitrost izvajanja morda lahko izboljšala.

42. Razmerje za plačila v okviru skrbniškega sklada EU, ki znaša 30 dni v primerjavi s 44 dnevi v okviru tradicionalnih instrumentov se ne bi smelo šteti kot „zapoznelo izplačevanje“. Dejansko so plačila praviloma progresivna. V letih 2016 in 2017 skrbniški sklad EU za Afriko ni polno deloval v smislu izvajanja izplačil, temveč je bil še v zagoni fazi. Številke pri izplačilih naj bi se v tretjem in četrtem letu delovanja skrbniškega sklada povečale.

Za sklepanje o stopnji plačil v skrbniškem skladu EU je še prezgodaj. Medtem ko Sodišče pri analizah uporablja številčne podatke iz leta 2017, pa je skrbniški sklad EU dejansko začel z odobritvami programov v letu 2016.

Poleg tega bi bilo treba raven plačil oceniti na podlagi števila podpisanih pogodb, ne števila odobrenih programov. S tega vidika stopnja plačil presega 43 % za analizirano kratko obdobje.

43. Skrbniški sklad za Afriko obsežno uporablja vse pospešene ukrepe, kadar in kjer to velja za ustrezno in upravičeno.

Argumenta upravičenosti stroškov od datuma odobritve projekta ni mogoče brez razlikovanja uporabiti v vseh primerih, saj bi bil zlahka v nasprotju z načelom dobrega finančnega poslovanja. Čeprav se retroaktivno financiranje in druge izjeme v skrbniškem skladu EU za Afriko uporabljajo zelo pogosto, jih ni mogoče uporabiti brez razlikovanja, temveč jih je treba uporabiti previdno, na podlagi posameznih primerov ali *ad hoc*.

Okvir 3 – Primer iz Nigra, kjer bi bilo projekte mogoče izvajati hitreje, če bi bilo financiranje odobreno takoj

Opozoriti je treba, da je zamuda pri izvajanju navedenega projekta v Nigru nastala zaradi procesa dekoncentracije, ki je potekal poleti 2016, pri čemer je bilo upravljanje projekta preneseno s sedeža na delegacijo EU v Nigru.

44. Proces sklepanja pogodb je močno odvisen od tega, kako hitro po odobritvi programa lahko izvedbeni partnerji zagotovijo osnutke pogodb. Poleg tega je Komisija dolžna nadzorovati kakovost podpisanih pogodb. Komisija zato ob odobritvi programa ni v položaju, ki bi ji omogočal obvestiti operativni odbor o predvidenem datumu začetka izvajanja.

45. Komisija priznava potrebo po nadaljnji krepitvi nekaterih elementov sistema za spremljanje, da bi obstoječi postopki postali enostavnejši in prijaznejši za uporabo. Uvedena je bila tehnična pomoč, da bi se izvedbenim partnerjem pomagalo pri izboljšanju logičnih okvirov, zbiranju podatkov ter vzporejanju kazalnikov za skupne kazalnike izločkov in kodiranju v platformi za poročanje skrbniškega sklada EU.

46. V drugem četrtletju leta 2018 je bil sprejet dogovor o sklopu 41 skupnih kazalnikov izločkov. Dejanske vrednosti teh kazalnikov, o katerih so se strinjali vsi razdelki, so že na voljo v platformi za poročanje skrbniškega sklada EU na ravni odločanja, kot je sporočeno v prvem četrtletnem poročilu sistema Afriškega roga za učenje in spremljanje. Upoštevati je treba čas, ki preteče od odobritve programov do uresničitve prvih rezultatov. Sčasoma bo za poročanje na voljo več podatkov, saj bo večina projektov prešla v stopnjo izvajanja. Kot je opisano, združevanje kodiranih vrednosti po razdelkih, zlasti za skupne kazalnike, olajšuje skupno poročanje za celoten skrbniški sklad EU za Afriko.

Okvir 4 – Slabosti v zvezi z 19 zbirnimi kazalniki

Skladno z revidiranim seznamom skrbniškega sklada EU, na katerem je 41 skupnih kazalnikov izločkov, se pri kazalniku 2.3 (prehrana) upošteva število ljudi, ki imajo korist od zdravljenja, povezanega s prehrano, in/ali povečanje pozornosti izboljšanim prehranskim praksam, vključno z demonstracijami kuhanja, medtem ko se pri kazalniku 2.4 (prehranska varnost) upošteva število ljudi, katerih možnosti za preživljanje in prehranska varnost so bile podprte s sistemi socialne zaščite, tehničnim usposabljanjem za kmetijske prakse, podporo kmetijski proizvodnji in posegi v prostor.

– Namen povečanja števila skupnih izločkov učinka skrbniškega sklada EU z 19 na 41 kazalnikov je bil zajeti čim več dejavnosti, ki se izvajajo v okviru skrbniškega sklada EU. Kljub našim prizadevanjem zaradi obsega programov skrbniškega sklada EU pa nekatere posamezne dejavnosti ostajajo le delno zajete.

– Vzporejanje skupnih kazalnikov izločkov na podlagi logičnega okvira izvajajo upravitelji programa v dialogu z izvedbenimi partnerji in s tehnično pomočjo, ki jo zagotavlja Komisija.

47. Uskladitev okvirov spremljanja in vrednotenja je pomembna prednostna naloga za Komisijo in se trenutno tudi obravnava. Zato je skrbniški sklad EU za Afriko oblikoval enoten skupni seznam skupnih kazalnikov izločkov za zbiranje rezultatov izločkov. S splošnim sistemom za spremljanje in vrednotenje se zagotavlja pregled nad doseženimi rezultati.

Poleg tega bosta razdelka Sahel in Čadsko jezero ter Afriški rog uporabila istega izvajalca za svoj sistem za učenje in spremljanje, in medtem ko razdelek Severna Afrika uporablja drugega izvajalca, se bosta obe entiteti tesno posvetovali in uskladili za zagotovitev celovitega in usklajenega sistema za spremljanje in poročanje, ki lahko prav tako zagotovi skupne izkušnje za prihodnje načrtovanje programov in strateško usmeritev.

48. Za vse projekte, ki jih omenja Sodišče, so bile pogodbe sklenjene v okviru PAGODA (na podlagi stebrov ocenjeni sporazumi o prenosu pooblastil s posrednim upravljanjem). Zaradi posebej občutljivega okvira varnosti, upravljanja meja in podobnih področij je potreben intenziven dialog z vključenimi deležniki, kar tudi pojasnjuje zamude.

V primeru Nigra je hitre dosežke pri elementu migracij mogoče pojasniti z velikimi in nujnimi potrebami na tem področju zaradi nestabilnosti v Libiji in sprejetja predpisov v Nigru. Za zagotovitev take podpore so bila nato prerazporejena sredstva. Večino drugih dejavnosti so

financirali drugi donatorji ali sorodna regionalna pobuda skrbniškega sklada EU (SURENI), ki jo izvaja Mednarodna organizacija za migracije.

49. Komisija priznava, da so potrebne nadaljnje izboljšave pri opredelitvi specifičnih ciljev, ki temeljijo na načelih SMART. Zadevni trije operativni razdelki si dejansko prizadevajo bolje opredeliti specifične cilje in referenčne vrednosti. Z delom centrov za raziskave se bodo zapolnile vrzeli v referenčnih vrednostih za merjenje specifičnih ciljev.

Poleg tega je ena od nalog sistema za učenje in spremljanje revidirati logične okvire ukrepov in preveriti potrebo, da se revidirajo predlagani kazalniki, cilji ali pa dogovorjeni rezultati, da bi bili skladnejši z načeli SMART.

Ker so bili prvi programi (razen enega programa) odobreni leta 2016, je bilo v letu 2017 le 36 pregledov ROM, v letu 2018 pa jih je načrtovanih 38.

Vzporedno s tem si Generalni direktorat za sosedstvo in širitvena pogajanja prizadeva za Libijo vzpostaviti spremljanje, ki bi ga izvajale tretje strani, da bi se tako odzval na tveganja, ki jih predstavlja upravljanje na daljavo projektov, ki se izvajajo v tej državi. Delegacija EU je naročila študijo in izdala več priporočil, na podlagi katerih skrbniški sklad trenutno vzpostavlja svoj okvir spremljanja, ki bi ga izvajale tretje strani. Skrbniški sklad trenutno ugotavlja, kateri deležniki so najprimernejši za izvajanje tega spremljanja in zmožni na teren začasno napotiti usposobljeno osebje.

Komisija želi poudariti, da se v okviru spremljanja in vrednotenja za razdelek Severna Afrika, ki ga izvaja Mednarodni center za razvoj migracijske politike, revidirajo tudi logični okviri projektov, da bi se zagotovili kazalniki SMART.

50. Komisija krepi prizadevanja za izboljšanje kakovosti logičnih okvirov skrbniškega sklada EU. Morebitna vključitev kazalnikov, ki jih izvedbeni partnerji uporabljajo za notranje poročanje, se ocenjuje med formulacijo ukrepov, kazalniki pa se vključijo le, kadar so ustrezni in prispevajo k izboljšanju kakovosti spremljanja.

51. V večini primerov je neobstoj referenčnih vrednosti mogoče upravičiti z nujnostjo formulacije in odobritve ukrepov skrbniškega sklada EU za obravnavanje posebnih potreb ter z razmerami na terenu, za katere je pogosto značilno pomanjkanje razpoložljivih in zanesljivih informacij. Kljub temu naj bi izvedbeni partnerji v začetnih fazah še naprej zbirali podatke o referenčnih vrednostih in analizirali položaj na terenu.

53. Skrbniški sklad EU bi lahko poleg drugih instrumentov EU posredno vplival na nezakonite prehode evropskih meja. Njegova glavna gonila so sicer podpora stabilnosti, reševanje in zaščita ljudi ter ustvarjanje gospodarskih priložnosti in zakonitih poti.

54. V letnem poročilu (v nadaljnjem besedilu: LP) skrbniškega sklada EU za Afriko za leto 2017 so za vsak regionalni razdelek prikazani napredek, dosežen v letu 2017, in številni doseženi preliminarni rezultati. Ker je bilo veliko projektov ob koncu leta 2017 še vedno v zgodnji fazi izvajanja, namen te izdaje LP ni bil zagotoviti celovit pregled doseženih skupnih rezultatov skrbniškega sklada EU za Afriko. Preglednice, vključene v LP, za vsako regijo kažejo odobrene programe po prednostnih nalogah regionalnih operativnih okvirov in ne po strateških ciljnih skrbniškega sklada, kar pomeni, da je vsak regionalni razdelek poročal glede na svoje prednostne naloge. Komisija bo razmislila o reviziji strukture prihodnje izdaje LP, da bi se upoštevala mnenja Sodišča.

SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

56. V preambuli sporazuma o ustanovitvi skrbniškega sklada EU za Afriko so jasno navedeni notranji izzivi in krize, ki so vplivali na države treh razdelkov skrbniškega sklada. Med njimi so politična kriza v Libiji in Jemnu, notranji konflikti v Sudanu in Južnem Sudanu, Maliju in Nigeriji

(Boko Haram) ter številni teroristični napadi. Zaradi teh konfliktov, ki so med seboj delno povezani, se je celotna regija znašla v krizi. Komisija priznava, da se je namerno ohranjala precejšnja prožnost ciljev skrbniškega sklada EU za Afriko, da bi se lahko ustrezno odzival na potrebe in nove izzive v zadevnih treh regijah.

57. Komisija je imela na voljo ustrezne informacije in jih je pri oblikovanju strateških ciljev skrbniškega sklada EU za Afriko tudi upoštevala. Za vsak cilj in prednostno področje politike so v dokumentu o strateški usmeritvi, regionalnih operativnih okvirih in deloma tudi v zapisnikih sej odbora navedene kvalitativne ocene potreb. Dopolnjene so z analizami posameznih držav, ki jih delegacije EU redno izvajajo v sodelovanju s partnerskimi državami ter v posvetovanju z državami članicami in civilno družbo.

Vrzeli v financiranju se izračunavajo na podlagi naborov programov, ki se pregledujejo na podlagi potreb in nastajajočih izzivov ter razpoložljivosti virov za vse tri razdelke skrbniškega sklada. Komisija z obstoječimi ali prihodnjimi finančnimi viri ne bi mogla v celoti pokriti potreb v partnerskih državah.

Skrbniškemu skladu EU je od njegove ustanovitve uspelo pridobiti znatna sredstva iz številnih virov financiranja EU ter od držav članic EU in drugih donatorjev.

Priporočilo 1 – Izboljšanje kakovosti ciljev skrbniškega sklada EU za Afriko

Komisija sprejema to priporočilo.

Strateški odbor skrbniškega sklada EU za Afriko je na vsaki svoji seji pregledal strateške prednostne naloge, da bi se upoštevali razvijajoče se potrebe, novi izzivi in prispevki različnih deležnikov ob hkratnem upoštevanju razpoložljivosti finančnih virov. Dejansko se je strateški odbor aprila 2018 dogovoril o osredotočenju na šest prednostnih meril za Afriški rog ter Sahel in Čadsko jezero, kot so navedena v zapisniku seje:

- vračanje in ponovno vključevanje (Mednarodna organizacija za migracije/Visoki komisariat Združenih narodov za begunce);
- upravljanje beguncev (celovit okvir za odzivanje na begunsko krizo);
- dokončanje napredka na področju zaščite dokumentov in matičnih registrov;
- ukrepi proti trgovini z ljudmi;
- prizadevanja za osnovno stabilizacijo v Somaliji, Sudanu in Južnem Sudanu ter Sahelu;
- dialog o migracijah (Gambija, Etiopija itd.).

Za Severno Afriko je odbor potrdil, da se bo razdelek še naprej osredotočal na:

- zaščito ranljivih migrantov, pomoč pri prostovoljni vrnitvi in trajnostnem ponovnem vključevanju ter stabiliziranje skupnosti (vključno s podporo občinam ob migracijskih poteh);
- podporo integriranemu upravljanju meja;
- podporo delovnim migracijam in mobilnosti;
- podporo boljšemu upravljanju migracij.

Zgornjim štirim prednostnim nalogam so sledili tudi nabor projektov in vzeli v financiranju, ki so bili predstavljeni na seji odbora 21. septembra 2018.

58. Skrbniški sklad EU za Afriko ne deluje na podlagi predlogov projektov, ki jih predložijo zunanji partnerji. Opredelitev in formulacijo ukrepov usklajujejo upravitelji skrbniškega sklada ob upoštevanju dogovorjenih strateških usmeritev. Projektne ideje, prejete prek različnih kanalov, se

pregledujejo in so predmet razprav na različnih ravneh, po potrebi v sodelovanju z zadevnimi delegacijami EU, predstavniki držav članic in lokalnimi deležniki.

Samo ideje, ki se obdržijo, se oblikujejo v dokumente o ukrepih, ki se ocenijo z mehanizmi notranje revizije in pošljejo operativnemu odboru v obravnavo in odobritev.

Komisija ponavlja svojo zavezo, da bo članom operativnega odbora pravočasno zagotavljala popolno dokumentacijo in jim tako omogočila sprejemanje dobro utemeljenih odločitev.

59. Na zgodnjih stopnjah skrbniškega sklada EU so se v številnih ukrepih, ki so bili predloženi operativnemu odboru in jih je ta odobril, obravnavale podobne potrebe kot v drugih instrumentih EU (npr. nacionalni oz. regionalni okvirni program za Etiopijo). Štelo se je, da so ti ukrepi popolnoma skladni s cilji skrbniškega sklada EU ter da bi se z njihovim financiranjem v okviru skrbniškega sklada EU pospešila pripravljalni postopek in njihovo izvajanje, s tem pa bi se ustvarila močna primerjalna prednost. Operativni odbor je zato te ukrepe odobril.

V posebnem primeru Libije je skrbniški sklad EU zagotovil, da ne prihaja do konfliktov s humanitarnim mandatom Generalnega direktorata za evropsko civilno zaščito in evropske operacije humanitarne pomoči ter s tekočimi ukrepi v okviru instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru, hkrati pa je odpravil ugotovljene vrzeli pri zaščiti ranljivih oseb.

Komisija od julija 2017 uporablja standardno predlogo, kadar odboru ERS predlaga prenos sredstev v skrbniški sklad EU. Ta predloga navaja utemeljitev za uporabo skrbniškega sklada EU kot izvedbenega mehanizma.

Priporočilo 2 – Revidiranje postopka za izbor projektov

Komisija ne sprejema priporočil 2(a) in 2(b), sprejema pa priporočili 2(c) in 2(d).

Komisija meni, da ni treba določiti seznama potrebnih splošnih in skupnih meril, saj skrbniški sklad EU ne deluje na podlagi predložitve predlogov, temveč bo Komisija sprejela ukrepe za zagotovitev, da se z dokumenti o ukrepih jasno razloži povezava med predlaganim ukrepom in opredeljenimi strateškimi cilji.

Kot je navedeno, Komisija (upravitelj skrbniškega sklada EU) opredeljuje in oblikuje ukrepe v projektne dokumente na podlagi posvetovanja, v katero so vključeni številni akterji na ravni sedeža in držav, skladno z običajno prakso Komisije (npr. odbori instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja in ERS).

Operativni odbori bodo v prihodnje obveščeni o vseh bistvenih spremembah projektov.

Komisija bo revidirala predlogo dokumenta o ukrepu, da bi ta vključevala oddelek, ki dokazuje primerjalno prednost financiranja projekta v okviru skrbniškega sklada EU v primerjavi z drugimi izvedbenimi orodji.

60. V skrbniškem skladu EU za Afriko se pogosto uporabljajo pospešeni ukrepi, Komisija pa bo proučila načine za razširitev njihove uporabe.

Priporočilo 3 – Sprejetje ukrepov za pospešitev izvajanja

Komisija sprejema to priporočilo.

61. Komisija priznava potrebo po nadaljnji krepitvi skupnega sistema za spremljanje. V drugem četrtletju leta 2018 je bil sprejet dogovor o sklopu 41 skupnih kazalnikih izložkov, hkrati pa je bila uvedena tehnična pomoč, da bi se izvedbenim partnerjem pomagalo pri izboljšanju logičnih okvirov, zbiranju podatkov in vzporejanju kazalnikov za skupne kazalnike izložkov.

Trije operativni razdelki si prizadevajo za boljšo opredelitev posameznih ciljev in referenčnih vrednosti na ravni projektov, med drugim na podlagi dela centrov za raziskave.

Priporočilo 4 – Izboljšanje spremljanja v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija za skrbniški sklad EU za Afriko vzpostavlja popolnoma operativen skupni sistem za spremljanje. Ob ohranjanju potrebne prožnosti sprejema ukrepe, da bi se cilji, ki temeljijo na načelih SMART, kar najbolj vključili v logične okvire projektov in da bi se dodatno izboljšala kakovost kazalnikov. Hkrati je bila v okviru prihodnjega večletnega finančnega okvira v novem programu predlagana „uredba Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje“ (COM(2018) 460), ki predvideva posebno določbo (člen 31) o vrednotenju, poročanju in spremljanju.

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	28.11.2017
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	30.7.2018
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	16.10.2018
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1350-9

doi:10.2865/570132

QJ-AB-18-029-SL-N

HTML ISBN 978-92-847-1340-0

doi:10.2865/54086

QJ-AB-18-029-SL-Q

Cilj nujnega skrbniškega sklada Evropske unije za stabilnost in odpravljanje temeljnih vzrokov za nezakonite migracije in razseljevanje v Afriki (skrbniški sklad EU za Afriko) je spodbujati stabilnost in prispevati k boljšemu upravljanju migracij z odpravljanjem temeljnih vzrokov za destabilizacijo, prisilno razseljevanje in nezakonite migracije. V okviru sklada se spodbujajo dejavnosti v 26 državah iz treh afriških regij, in sicer na območju Sahela in Čadskega jezera, Afriškega roga ter Severne Afrike. Sodišče je v svoji reviziji preučilo, ali je skrbniški sklad EU za Afriko dobro zasnovan in se ustrezno izvaja. Prišlo je do zaključka, da je skrbniški sklad EU za Afriko prilagodljivo orodje, vendar pa bi moral biti glede na še nevidene izzive, s katerimi se spoprijema, bolj osredotočen. Projekti v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko so se uvajali hitreje kot tradicionalni instrumenti, vendar pa so se v zvezi z njimi pojavljali podobni izzivi kot pri tradicionalnih instrumentih, zaradi katerih prihaja do zamud pri izvedbi. Revidirani projekti so bili na začetku izvajanja, vendar so že začeli prinašati izloške.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Evropska unija, 2018.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.