

Zvláštní zpráva

Svěřenský fond EU pro Afriku

Navzdory novým postupům je podpora i nadále nezacílená



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–X
Úvod	01–13
Rozsah a koncepce auditu	14–21
Připomínky	22–80
Strategie svěřenského fondu EU byla i nadále příliš široká a přestože podpora byla pružná, zvolené způsoby financování postrádaly dostatečné zacílení	22–40
Cíle svěřenského fondu EU byly i nadále vymezeny příliš široce a zprávy o výzkumu měly na strategii EUTF jen omezený vliv	22–29
Mechanismus rozhodování o financování je rychlejší, ale jen málo zohledňuje získané zkušenosti a hloubkové analýzy potřeb	30–40
Navzdory inovativnímu přístupu ke zjišťování rizik v oblasti lidských práv v obtížném prostředí se tato rizika nepodařilo komplexním způsobem řešit	41–60
Posuzování možných rizik pro lidská práva nebylo komplexní	41–47
Monitorování a podávání zpráv v oblasti lidských práv nebylo dostatečně důkladné, přestože bylo pokusně zavedeno monitorování zajišťované třetími stranami	48–60
Některé prvky systému pro monitorování a podávání zpráv jsou nepřesné a stále ještě neumožňují prokázat, které postupy fingovaly nejlépe	61–80
Monitorovací systém shromažďuje údaje o ukazatelích výstupů ze všech projektů, zjistili jsme však, že je však nepřesný a dosažené výsledky nadhodnocuje	61–64
Stále není k dispozici dostatek údajů, které by prokazovaly, jakým udržitelným způsobem EUTF řeší základní příčiny nelegální migrace a nuceného vysídlování.	65–80

Závěry a doporučení

81–90

Přílohy

Příloha I – Kontrola realizace doporučení uvedených ve zvláštní zprávě 32/2018

Příloha II – Vzorek EÚD a posouzení projektů

Příloha III – Kontrolní vzorek realizace doporučení č. 2 uvedeného ve zvláštní zprávě 32/2018

Příloha IV – Vzorek ukazatelů výstupů systému MLS

Použité zkratky

Glosář

Odpovědi Komise

Harmonogram

Auditní tým

Shrnutí

I V říjnu 2015 zřídila Evropská komise Nouzový svěřenský fond Evropské unie (EUTF) pro stabilitu a řešení hlavních příčin nelegální migrace a vysídlených osob v Africe.

II EUTF se zaměřuje na krizovou situaci ve třech afrických regionech: Sahelu a Čadského jezera, Afrického rohu a severní Afriky. Podporuje stabilitu a lepší řízení migračních toků a řeší základní příčiny destabilizace, nuceného vysídlování a nelegální migrace ve 27 zemích. Do konce roku 2023 vyplatil EUTF ze svého rozpočtu ve výši 5 miliard EUR částku 4 508 milionů EUR.

III Poprvé jsme audit výkonnosti EUTF provedli v roce 2018. Vzhledem k tomu, že jsme audit prováděli nedlouho po zřízení fondu, jeho projekty se nacházely stále ještě v rané fázi. Dospěli jsme k závěru, že EUTF je sice pružný nástroj, ale že jeho koncepce být měla být cílenější. Pro účely této zprávy jsme kontrolovali, jak byla realizována naše dřívější doporučení, a zjistili jsme, že byla realizována částečně.

IV Prověřovali jsme také, zda se podpora z EUTF zaměřovala na dosažení cílů fondu a zda se zároveň náležitá pozornost věnovala problematice lidských práv. Zjistili jsme, že podpora nebyla dostatečně zacílená, protože škála podpořených rozvojových, humanitárních a bezpečnostních opatření byla příliš široká. Nedostatky se týkaly i přesnosti a udržitelnosti vykazovaných výsledků a rizika v oblasti lidských práv nebyla řešena komplexním způsobem.

V EUTF si vytvořil nové postupy pro shromažďování informací o základních příčinách nestability, nelegální migrace a vysídlování, pro identifikaci rizik v oblasti lidských práv v nestabilním prostředí a podávání zpráv o kumulativních výsledcích svých opatření. Celkově jsme dospěli k závěru, že projekty EUTF byly schopny vykázat uskutečnění mnoha plánovaných výstupů a že svých cílů částečně dosáhly.

VI Všechny projekty, které jsme prověřovali, reagovaly na potřeby, ne vždy však na ty nejnaléhavější. Zjistili jsme, že řídicí orgány EUTF neanalyzovaly a nezohledňovaly v dostatečné míře potřeby příjemců, poznatky získané díky poskytování podpory v předchozích letech a rizika v oblasti lidských práv. Ve srovnání s předchozí rozvojovou pomocí se EUTF více snažil orientovat svou podporu na fakticky podložené informace. Za tímto účelem financoval EUTF zveřejňování zpráv založených na výzkumu, které mu měly umožnit shromažďovat poznatky o příčinách a dynamice konfliktů, nelegální migrace a vysídlování. Mnohé z těchto zpráv však byly zveřejněny až na konci funkčního období EUTF, a mají proto větší význam pro Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa, který vznikl v roce 2021.

VII Kvůli nestabilnímu prostředí, v němž EUTF funguje, je monitorování projektů náročné. Komise podnikla první kroky, které mají umožnit sledování dopadu činnosti EUTF na lidská práva. Novým a potenciálně užitečným zdrojem informací o rizicích v oblasti lidských práv jsou monitorovací zprávy třetích stran, nebylo však možné prokázat, že v návaznosti na tyto zprávy byla přijímána nějaká následná opatření. Komise také dosud nevymezila formální postupy pro oznamování a sledování podaných oznámení týkajících se porušování lidských práv, ani praktické pokyny, které by jasně stanovily, v jakých situacích může být podpora EU pozastavena.

VIII Kromě tradičního monitorování projektů zřídil EUTF systém pro měření celkových výsledků svých opatření. Tento nový monitorovací systém umožňuje shromažďovat informace ze všech projektů EUTF, ale přesnost takto získaných údajů je problematická. Kromě toho stále chybí údaje, na jejichž základě by bylo možné určit, zda projekty pomohly řešit základní příčiny nestability, nelegální migrace a vysídlování.

IX EUTF bude fungovat do roku 2025, ale uzavírání smluv o financování operací skončilo v prosinci 2021. Na iniciativy související s migrací a vysídlováním se částečně zaměřuje nově zřízený Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa, který má podobné cíle jako EUTF. Naše závěry a doporučení mohou přispět k této nebo jakékoli jiné budoucí činnosti v oblasti rozvoje.

X Na základě našeho auditu jsme předložili několik doporučení. Vzhledem k tomu, že migrace je jednou z priorit politického programu EU, měla by být tato doporučení provedena co nejdříve. S ohledem na ukončení EUTF anebo budoucí činnost v oblasti rozvoje, prováděnou mimo jiné prostřednictvím Nástroje pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa, by Komise měla:

- klást větší důraz na faktickou podloženost zaměření na zeměpisné oblasti a příjemce,
- zajistit, aby dokumenty EUTF byly centrálně archivovány a mohly tak sloužit jako podklady pro budoucí opatření a jako zdroj poznatků, kterých lze využít v rámci přípravy dokumentů o opatření,
- posílit identifikaci rizik v oblasti lidských práv a přijmout zmírňující opatření,
- zvýšit přesnost vykazovaných výsledků.

Úvod

01 V říjnu 2015¹ zřídila Evropská komise na počáteční období pěti let Nouzový svěřenský fond Evropské unie (EUTF) pro stabilitu a řešení hlavních příčin nelegální migrace a vysídlených osob v Africe. EUTF je jedním ze čtyř **svěřenských fondů**, které Komise spravuje. Jejich cílem je posílit úlohu EU v případě mimořádných událostí a po jejich odeznění nebo v rámci tematických akcí zaměřených na konkrétní otázky, a to zejména vytvářením výhod plynoucích z většího rozsahu, kterého lze docílit sdružováním zdrojů². EUTF byl zřízen na vrcholu migrační krize v roce 2015 jako nástroj pro koordinaci reakce členských států EU s reakcí ostatních přispěvatelů, afrických partnerských zemí a mezinárodních organizací.

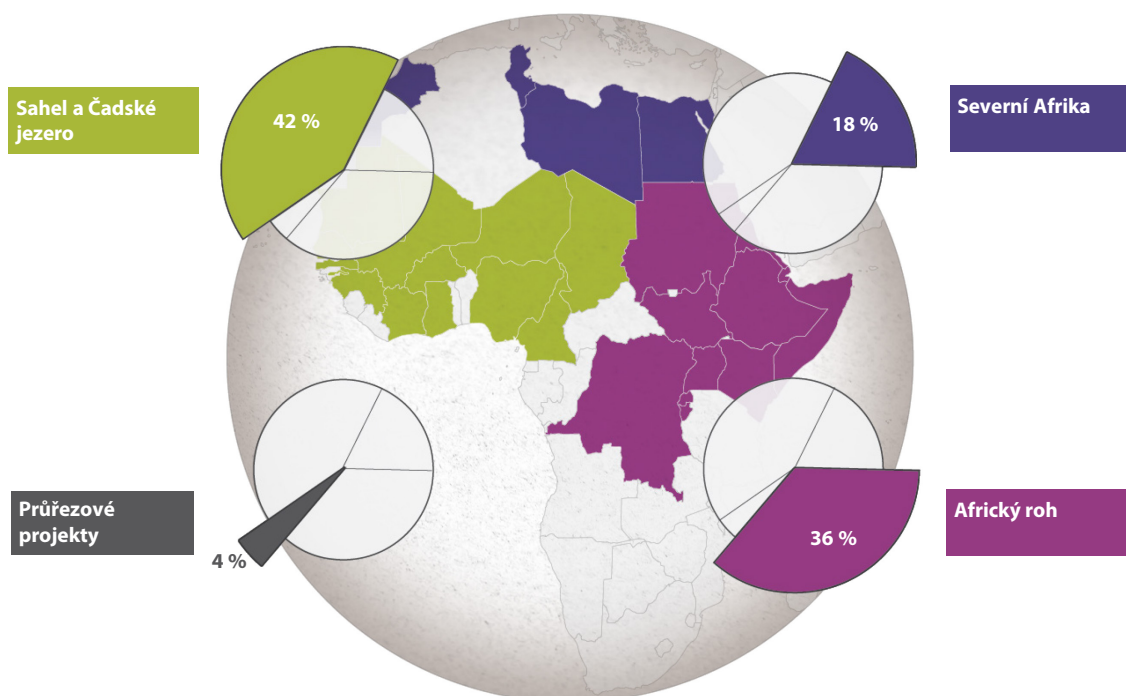
02 Celkovým cílem a účelem EUTF je řešit různé krize ve třech regionech Afriky, označovaných též jako zeměpisné „složky“ (viz **obrázek 1**): v oblasti Sahelu a Čadského jezera, Afrického rohu a severní Afriky. Cílem EUTF pro Afriku je podporovat všechny aspekty stability a přispívat k lepšímu řízení migrace a řešení primárních příčin destabilizace, nuceného vysídlování a nelegální migrace. Za tímto účelem fond podporuje zejména odolnost, hospodářské příležitosti a rovné příležitosti, bezpečnost a rozvoj a zabývá se porušováním lidských práv³.

¹ Rozhodnutí Komise C(2015) 7293.

² 68. bod odůvodnění a článek 187 nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 a článek 234 nařízení (EU) 2018/1046.

³ Čl. 2 odst. 10 zřizovací dohody o EUTF.

Obrázek 1 – Zeměpisná oblast působnosti EUTF a přidělené finanční prostředky, 2015–2023



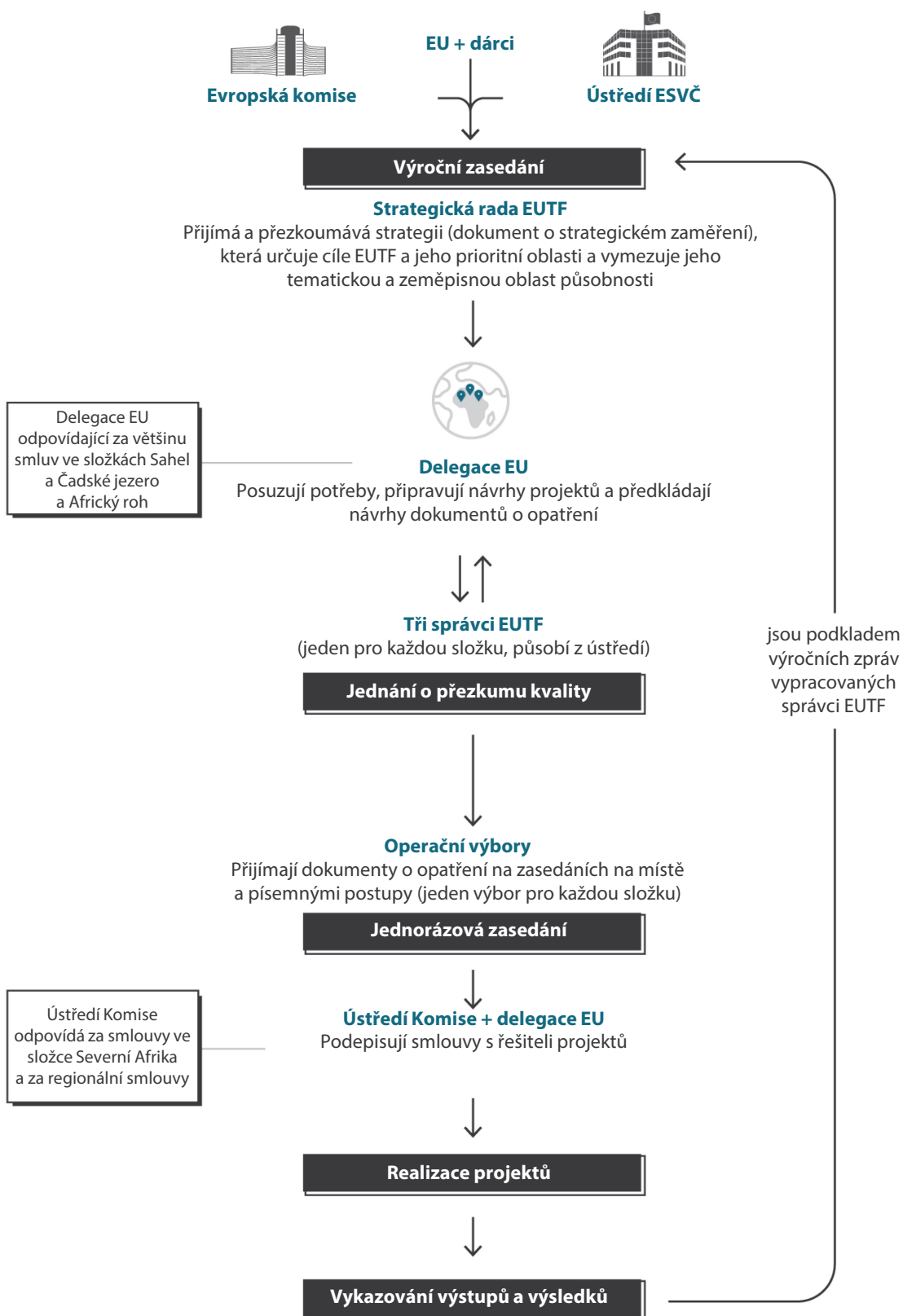
Pozn.: hranice zobrazené a označení uvedená na této mapě nevyjadřují formální souhlas s nimi ani jejich schválení OSN.

Zdroj: EÚD na základě finančních údajů Komise. Převážná část prostředků je vyhrazena pro jednotlivé zeměpisné složky, ale 4 % jsou využívána průřezově (napříč těmito složkami).

03 Zřizovací dohodou EUTF byly ustanoveny dva řídicí orgány, jejichž členy jsou zástupci Komise, Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ), členských států EU a dalších dárců a jako pozorovatelé též zástupci afrických partnerských zemí a regionálních organizací.

- Strategická rada, jak napovídá již její název, odpovídá za stanovení zastřešujících cílů a priorit EUTF. Schází se zpravidla jednou ročně.
- Operační výbor se schází na samostatných zasedáních, která se konají zvláště pro každou ze tří zeměpisných složek. Posuzuje na nich a schvaluje opatření financovaná z prostředků EUTF.
- EUTF spravuje Komise (GŘ INTPA a GŘ NEAR), která je tudíž i odpovědná za provádění dohodnutých opatření. **Obrázek 2** znázorňuje proces od strategického plánování až po podávání zpráv.

Obrázek 2 – Nouzový svěřenský fond Evropské unie pro Afriku (EUTF), od strategického plánování po podávání zpráv



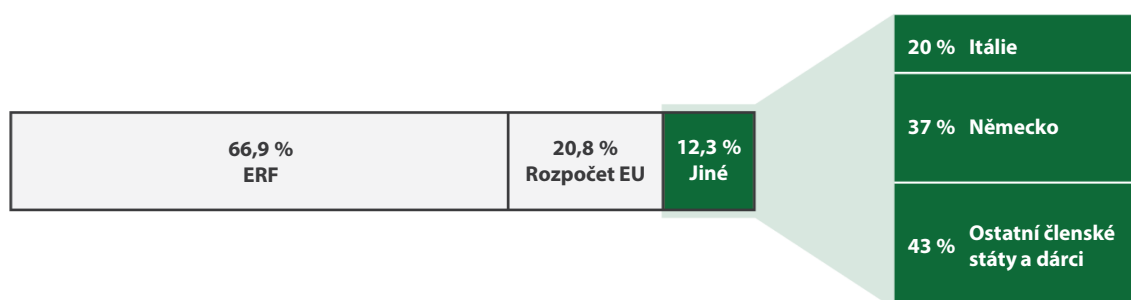
Zdroj: EÚD.

04 V listopadu 2015 přijala strategická rada „dokument o strategickém zaměření“⁴, ve kterém vymezila níže uvedené strategické cíle pro opatření podporovaná fondem EUTF:

- a) větší hospodářské a pracovní příležitosti;
- b) posilování odolnosti komunit, zejména těch nejzranitelnějších, jakož i uprchlíků a vysídlených osob;
- c) lepší řízení migrace v zemích původu, tranzitu a v cílových zemích;
- d) lepší správa a prevence konfliktů a omezení nuceného vysídlování a nelegální migrace.

05 Prostřednictvím EUTF podpořila EU 27 zemí, s nimiž v rámci 248 programů uzavřela 933 smluv. Počáteční dotace činila 1,8 miliardy EUR, k současnému datu však EUTF obdržel příspěvky ve výši více než 5 miliard EUR. Největší část (4,4 miliardy EUR, tj. 88 % celkového objemu prostředků) představovaly prostředky převedené z Evropského rozvojového fondu (ERF) a z rozpočtu EU. Další 623 milionů EUR (12 %) pocházelo od členských států EU, Spojeného království, Norska a Švýcarska (viz [obrázek 3](#)).

Obrázek 3 – Zdroje financování EUTF k prosinci 2023



Zdroj: EÚD na základě finančních údajů Komise.

06 Pokud nebylo na přání dárce stanoveno jinak, rozdělila Komise všechny příspěvky v následujících poměrech, které byly předem dohodnuty s příspěvateli:

- 40 % pro zeměpisnou složku Sahel a Čadské jezero,
- 40 % pro zeměpisnou složku Africký roh,
- 20 % pro zeměpisnou složku severní Afrika.

⁴ Dokument o strategickém zaměření EUTF.

07 Avšak vzhledem k tomu, že EU musí ve svém financování respektovat tematickou a zeměpisnou oblast působnosti každého nástroje financování a dárci někdy žádali, aby jejich finanční prostředky byly použity na konkrétní účely (účelové vázání), největší část finančních prostředků byla přidělena pro zeměpisnou složku Sahel a Čadské jezero (viz [tabulka 1](#)). K prosinci 2023 vyplatil EUTF celkem 4 508 milionů EUR. Tato částka zahrnuje 1,5 % administrativních nákladů. Na konci roku 2023 bylo přidělování prostředků téměř dokončeno, stále však byly k dispozici finanční prostředky na audity, hodnocení a monitorování.

Tabulka 1 – Příspěvky, závazky a platby EUTF podle jednotlivých zeměpisných složek (v milionech EUR) do prosince 2023

	Nevázané	Účelově vázané	Celková výše příspěvků	Přiděleno na závazky	Vyplaceno
Sahel a Čadské jezero	54	2 228	2 281 (45 %)	2 070	1 952
Africký roh	54	1 805	1 860 (37 %)	1 774	1 555
Severní Afrika	27	894	921 (18 %)	867	808
Průřezové			neuveďeno ¹	198	193
Celkem	135	4 926	5 062	4 909	4 508¹

¹ Finanční prostředky byly přiděleny na každou ze tří zeměpisných složek, ale malá část jejich celkového objemu (4 %) byla použita na činnosti ve všech třech zeměpisných složkách (průřezově).

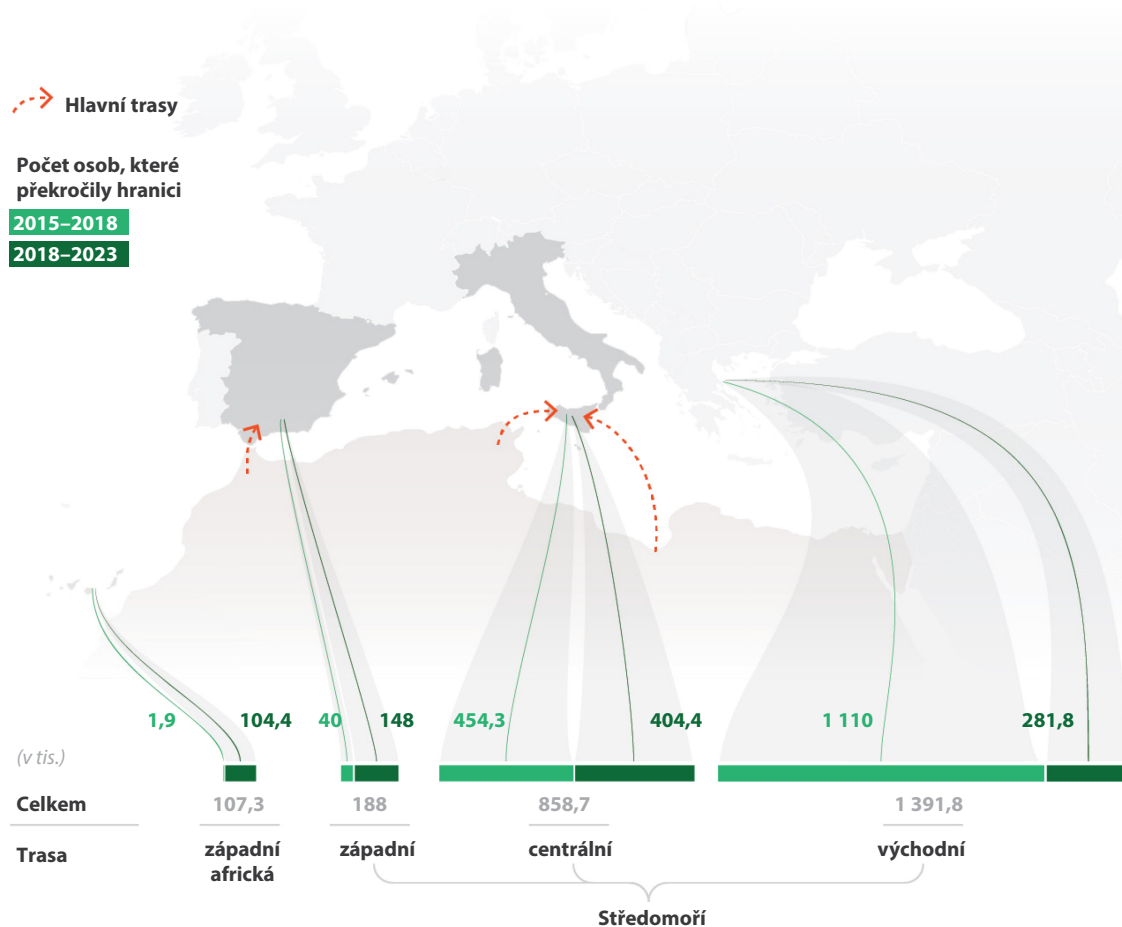
Zdroj: EÚD na základě výročních zpráv EUTF.

08 V roce 2022 žila v subsaharské Africe více než třetina veškeré světové populace uprchlíků⁵. Většina zemí subsaharské Afriky má negativní migrační bilanci: emigruje z nich větší počet lidí, než jaký do nich imigruje. Sahel je oblastí, ve které běžně dochází k vnitřnímu vysídlování, ale je také jednou z tranzitních tras, kterou nejčastěji využívají migranti směřující do Evropy.

⁵ Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, [Refugee Data Finder](#).

09 Migrační toky z Afriky do EU v průběhu let kolísaly, přičemž vrcholu dosáhly v letech 2014–2016. V době pandemie covidu-19 poklesly, ale od té doby se počty nelegálních migrantů směřujících do Evropy opět setrvale zvyšují. Afričtí migranti obecně přicházejí do Evropy po trasách přes západní, centrální a východní Středomoří a po trase přes západní Afriku. Hlavní cestou do Evropy je trasa přes centrální Středomoří a severní Afriku; druhou nejvýznamnější je pak trasa přes západní Středomoří ze zemí Sahelu (viz [obrázek 4](#)).

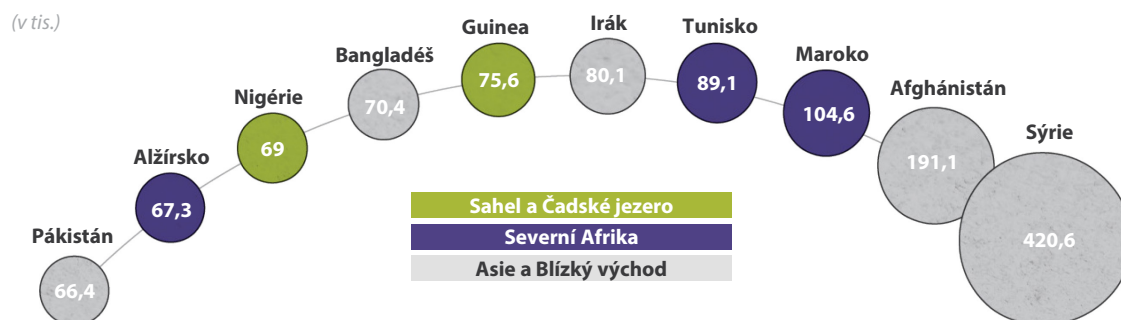
Obrázek 4 – Migrační trasy a odhalené případy nezákonného překročení hranic mezi Afrikou a Evropou



Zdroj: EÚD na základě statistických údajů zveřejněných agenturou Frontex.

10 Většina nelegálních migrantů přicházejících do EU pochází z Asie a Blízkého východu (viz [obrázek 5](#)). Tito migranti využívají především východní cestu přes Balkán, ale mnoho z nich cestuje přes Afriku a odtud pak po trase vedoucí centrálním Středomořím.

Obrázek 5 – Deset nejčastějších zemí původu migrantů, kteří nezákonně překračují hranice do EU, 2016–2023



Zdroj: EÚD na základě statistických údajů zveřejněných agenturou Frontex. Tyto údaje vypovídají o odhalených případech nezákonného překročení hranic, nikoli o celkovém počtu migrantů, protože jedna a táž osoba může vnější hranici EU překročit několikrát.

11 Většina migrantů, kteří přijíždějí do EU po moři po západoafrických nebo západních a centrálních středomořských trasách, však pochází z afrických zemí. Mezi deset nejčastějších zemí původu nelegálních migrantů, kteří přišli do EU z Afriky v letech 2016 až 2023, patřilo (v sestupném pořadí): Maroko, Tunisko, Guinea, Pobřeží slonoviny, Alžírsko, Nigérie, Bangladéš, Egypt, nespécifikované subsaharské země a Mali.

12 Konečné datum provádění EUTF pro Afriku bylo stanoveno na konec roku 2025, ale smlouvy o financování operací přestal EUTF uzavírat již na konci prosince 2021. V roce 2021 byl však zřízen Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa (NDICI – Globální Evropa), jehož cílem je vyhradit 10 % svých výdajů na iniciativy související s migrací a vysídlováním a který má podobné cíle jako EUTF.

13 OECD definuje oficiální rozvojovou pomoc jako pomoc, jejímž hlavním cílem je podpora hospodářského rozvoje a prosperity rozvojových zemí. Jednou z hlavních zásad oficiální rozvojové pomoci je, že rozvojová spolupráce by neměla být využívána k prosazování dárcovy vlastní migrační agendy. Obecně také platí, že součástí zpráv o oficiální rozvojové pomoci není financování vojenských služeb nebo vojenského vybavení. Příspěvky EUTF musí být v souladu s platnými předpisy EU, včetně pravidel pro oficiální rozvojovou pomoc.

Rozsah a koncepce auditu

14 Při tomto auditu výkonnosti jsme zkoumali, zda podpora poskytovaná z prostředků EUTF byla zaměřena na dosažení jeho cílů, tj. na řešení základních příčin nestability, nelegální migrace a nuceného vysídlování v Africe, a zda přitom byla náležitým způsobem zohledňována ochrana lidských práv.

15 Vzhledem k tomu, že migrace je i nadále jednou z priorit politického programu EU a náš předchozí audit⁶ byl proveden nedlouho po zřízení EUTF, jehož projekty byly tehdy stále ještě v rané fázi svého provádění, rozhodli jsme se, že prověříme, jaká opatření byla přijata v návaznosti na naše tehdejší doporučení (viz [příloha I](#)), a že zkontrolujeme výsledky dokončených nebo pokročilých projektů. Na základě auditu EUTF v roce 2018 jsme dospěli k závěru, že se jedná o pružný nástroj, ale že jeho koncepce měla být cílenější. Na iniciativy související s migrací a vysídlováním se částečně zaměřuje nově zřízený Nástroj pro sousedství a rozvojem a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa, který má podobné cíle jako EUTF. Naše závěry a doporučení mohou přispět k této nebo jakékoli jiné budoucí činnosti v oblasti rozvoje.

16 Při tomto auditu jsme posuzovali, zda:

- Komise provedla čtyři doporučení, která jsou uvedena v naší [zvláštní zprávě 32/2018](#), zejména pak to, zda Komise navrhla, aby strategická rada revidovala strategii EUTF, a zda byla rozhodnutí o financování dobře zacílena,
- Komise při poskytování podpory náležitě zohledňovala lidská práva,
- výsledky EUTF byly účinně monitorovány a přesně vykazovány a zda jsou udržitelné.

17 Součástí naší práce byl dokumentární přezkum důkazních informací, jako jsou programové dokumenty, zprávy o pokroku, monitorování a hodnocení projektů, studie a zprávy založené na výzkumu, projektová dokumentace, zprávy delegací a ústředí o kontrolních návštěvách, korespondence a zápisy ze zasedání. Audit se týkal období od zřízení EUTF na konci roku 2015 do prosince 2023.

⁶ [Zvláštní zpráva 32/2018](#).

18 Pro kontrolní návštěvy jsme z každé regionální složky vybrali alespoň jednu zemi (Etiopii za oblast Afrického rohu, Gambii a Mauritanii za oblast Sahelu a Čadského jezera, Libyi a Tunisko za oblast severní Afriky). Jako kritéria našeho výběru byla určující významnost každé země z hlediska poskytnuté podpory a její bezpečnostní situace a zároveň s tím i nároky na logistiku a zdroje. Vybrali jsme vzorek 16 projektů, což odpovídá nejméně pěti projektům v každé složce, a součástí tohoto výběru byl za každou složku alespoň jeden regionální projekt. Při výběru projektů jsme vzali v úvahu také významnost a počet výstupů vykázaných v rámci systémem monitorování a učení EUTF (viz [příloha II](#)). V rámci prověřování realizace našich dřívějších doporučení ohledně výběrových řízení jsme sestavili vzorek 11 dokumentů o opatření, které byly přijaty v prosinci 2018 nebo později, vždy jeden z každé země, kterou jsme navštívili, a dva za každou složku (viz [příloha III](#)).

19 Vedli jsme rozhovory se zaměstnanci ESVČ, Komise (GŘ INTPA, GŘ NEAR, GŘ ECHO, GŘ HOME, agentura Frontex, Společné výzkumné středisko) a Evropského parlamentu, ale také příjemci, řešitelé projektů, organizacemi občanské společnosti, OECD a sedmi přispěvateli do EUTF.

20 Delegace EU v navštívených zemích vynaložily veškeré úsilí, aby vyhověly tomu, oč jsme je v této souvislosti požádali. Neměli jsme však možnost navštívit všechny příjemce a projekty, které byly součástí našeho vzorku, a to buď proto, že se řešitelé projektů, delegace EU nebo daný příjemce nemohli spojit s příjemci ve vzorku, nebo nám nedali povolení k návštěvě daných prostor, nebo nám v ní zabránila časová či bezpečnostní omezení. Pět řešitelů projektů neposkytlo všechny požadované informace (chyběly faktury, prezenční listiny či jména a názvy příjemců). Tyto problémy ovlivnily polovinu projektů ve vzorku. V důsledku toho jsme u některých částí našeho vzorku nemohli ověřit přesnost a udržitelnost vykazovaných výstupů.

21 Důkazní informace jsme získali rovněž prostřednictvím důvěrného šetření formou dotazníku, který byl rozeslán 176 zaměstnancům delegací EU pověřených prováděním EUTF. Účelem tohoto důvěrného šetření bylo získat doplňující informace o koncepci a provádění projektových činností a následných opatřeních, jakož i o počtu nahlášených případů možného porušování lidských práv ze všech zemí, které provádějí projekty EUTF. Návratnost odpovědí byla 52 % (91 odpovědí, z toho 84 od programových vedoucích EUTF). Do tohoto šetření nebyli zahrnuti zaměstnanci ústředí odpovědní za regionální a severoafrické projekty, protože naším cílem bylo získat zpětnou vazbu od delegací a shromáždit informace o provádění projektů svěřenského fondu EU v terénu.

Připomínky

Strategie svěřenského fondu EU byla i nadále příliš široká a přestože podpora byla pružná, zvolené způsoby financování postrádaly dostatečné zacílení

Cíle svěřenského fondu EU byly i nadále vymezeny příliš široce a zprávy o výzkumu měly na strategii EUTF jen omezený vliv

22 V tomto oddílu zprávy jsme se zabývali otázkou, zda Komise v reakci na jedno z našich dříve přijatých doporučení⁷ využila výstupy z nástroje pro výzkum a shromažďování důkazů (viz [rámeček 1](#)) a získané poznatky k tomu, aby na jejich základě navrhla strategické radě revizi cílů a priorit EUTF. Následně jsme prověřovali, zda jsou tyto revidované cíle a priority konkrétnější a dosažitelnější. Stav provádění všech našich doporučení týkajících se EUTF je uveden v [příloze I](#).

⁷ Zvláštní zpráva 32/2018, doporučení 1.

Rámeček 1

Nástroj EUTF pro výzkum a shromažďování důkazů je nový soubor prostředků pro posouzení potřeb, vymezení problémů a analýzu souvislostí

Ve zřizovací dohodě se uvádí, že strategie EUTF musí být založena na jasně vymezeném přístupu založeném na důkazech. V dokumentu o strategickém zaměření je stanoveno, že z prostředků EUTF má být financován výzkum a analýzy týkající se migrace, a to zejména s cílem zajišťovat podklady pro politiku a operace v rámci využívání prostředků tohoto fondu. Nástroj pro výzkum a shromažďování důkazů byl zřízen jako nová pomůcka, s jejíž pomocí má být tento závazek uváděn do praxe.

V prosinci 2015 schválil operační výbor pro Africký roh první dokument o opatření počítající s využitím tohoto nástroje. Jeho celkovým cílem bylo „zlepšit znalosti a pochopení základních příčin nestability, nízké úrovně bezpečnosti, nelegální migrace a nuceného vysídlování v oblasti hlavních migračních tras, jakož i sil, které je způsobují, a činitelů, které s nimi souvisí, a analyzovat a šířit nejúčinnější politiky a přístupy, které je umožňují zvládat a omezovat a které zlepšují řízení migrace“.

Účelem nástroje pro výzkum a shromažďování důkazů je dodávat EUTF podloženější informace, které mu pomohou stanovovat a provádět vhodné činnosti a projekty. Umožňuje vynakládat finanční prostředky na posuzování potřeb projektů před schválením dokumentů o opatření.

23 Zjistili jsme, že od zřízení EUTF strategická rada nikdy neaktualizovala ani zřizovací dohodu (kromě prodloužení operačního období o jeden rok, tj. do 31. prosince 2021⁸), ani dokument o strategickém zaměření.

24 S ohledem na omezené zdroje EUTF schválila strategická rada v dubnu 2018 prioritní kritéria pro jeho tři zeměpisné složky⁹. Komise však na to nereagovala tím, že by přeorientovala celkové cíle a priority EUTF. Ty zůstaly stále stejné, jak byly vymezeny v dokumentu o strategickém zaměření (viz bod **04**). Komise přijala prioritní kritéria strategické rady z roku 2018 (viz **obrázek 6**) jako doplňující soubor pokynů odrážející měnící se potřeby a nově vznikající výzvy.

⁸ Rozhodnutí Komise C(2020) 8701 ze dne 10. prosince 2020.

⁹ Zápis ze čtvrtého zasedání rady EUTF.

Obrázek 6 – Prioritní kritéria strategické rady

Priority pro oblast Sahelu a Čadského jezera a pro Africký roh	Priority pro severní Afriku
Navracení a opětovné začleňování	Integrovaná správa hranic
Řízení uprchlíků (komplexní rámec pro reakci na uprchlickou situaci)	Ochrana zranitelných migrantů
Zabezpečení dokumentů a registru obyvatel	Migrace pracovních sil
Opatření k boji proti obchodování s lidmi	Dobrovolný návrat a udržitelné opětovné začlenění
Zásadní úsilí o stabilizaci v Somálsku, Súdánu a Jižním Súdánu a podle dostupných prostředků též v oblasti Sahelu	Stabilizace komunit (mimo jiné prostřednictvím podpory obcí podél migračních tras)
Dialog o migraci (Gambie, Etiopie).	

Zdroj: zápis ze čtvrtého zasedání rady EUTF.

25 Ve složce Severní Afrika zůstalo i nadále prioritním strategickým cílem „lepší řízení migrace“ (viz bod **04**), zatímco pro složky Sahel a Čadské jezero a Africký roh nebyly stanoveny konkrétní priority. I v období po dubnu 2018 operační výbory nadále přijímaly **dokumenty o opatření**, které byly v souladu se čtyřmi zastřešujícími strategickými cíli, nikoli však s cíli, které stanovila strategická rada.

26 Revize prioritních kritérií, kterou strategická rada provedla, tak měla jen malý dopad na koncepci dokumentů o opatření schválených v období po dubnu 2018. Zjistili jsme, že 32 ze 105 dokumentů o opatření schválených od tohoto data plně neodpovídalo prioritním kritériím stanoveným v roce 2018 (viz příklad uvedený v **rámečku 2**).

Rámeček 2

Příklad dokumentů o opatření, které plně neodpovídaly prioritním kritériím stanoveným v roce 2018

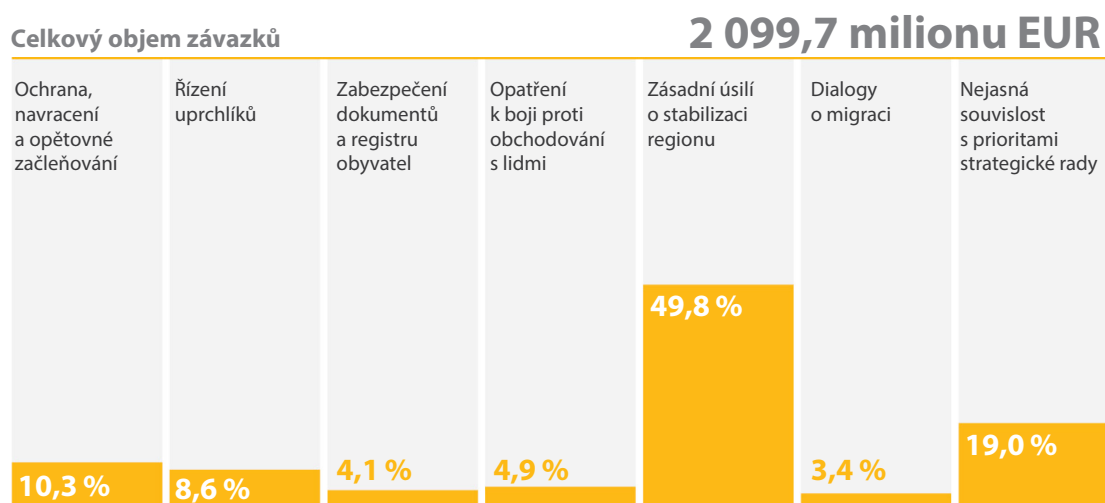
Cílem jednoho dokumentu o opatření ve složce Sahel a Čadské jezero bylo zřídit v oblasti Sahelu rozhlasovou stanici, která bude poskytovat prostor pro sebevyjádření mládeže. V praxi tato nová stanice vysílá hlavně hudbu. Dokument byl schválen v reakci na strategický cíl „lepší správa a prevence konfliktů“ (viz bod 04). Je však obtížné zjistit, jakou vazbu má tento dokument na revidovaná prioritní kritéria, která stanovila strategická rada v roce 2018 a která jsou následující:

1. navracení osob a jejich opětovné začleňování;
2. řízení uprchlíků (komplexní rámec pro reakci na uprchlickou situaci);
3. zabezpečení dokumentů a registru obyvatel;
4. zásadní úsilí o stabilizaci v Somálsku, Súdánu a Jižním Súdánu a v oblasti Sahelu;
5. dialog o migraci (Gambie, Etiopie).

27 Zjistili jsme také, jak uvádíme ve své [zvláštní zprávě 32/2018](#), že cíle a priority EUTF zůstaly vymezeny co nejobecněji, aby bylo možné považovat za způsobilou většinu druhů opatření. Komise se domnívá, že podpora EUTF je vyvážená, a odkazuje na čtyři strategické cíle (17 % finančních prostředků bylo přiděleno na větší hospodářské a pracovní příležitosti, 28 % na posílení odolnosti komunit, 31 % na lepší řízení migrace a 22 % na lepší správu a prevenci konfliktů)¹⁰. Mezi prioritami, které stanovila strategická rada, však žádná odpovídající rovnováha neexistuje (viz [obrázek 7](#) a [obrázek 8](#)). Neexistují žádné pokyny, jež by stanovily, které z těchto priorit mají větší váhu. V důsledku toho byly i nadále přidělovány nepoměrně velké množství finančních prostředků na širokou škálu rozvojových, humanitárních a bezpečnostních opatření v rámci priority pro Sahel a Čadské jezero nazvané „nezbytné úsilí o stabilizaci regionu“ a v rámci priority pro severní Afriku nazvané „ochrana zranitelných migrantů, žadatelů o azyl a uprchlíků a stabilizace komunit“. Stabilizace má zásadní význam, lze ji řešit v rámci různých oblastí (vzdělávání, zaměstnanost, bezpečnost, činnosti v oblasti budování míru, správa věcí veřejných, výživa atd.) a financovat prostřednictvím jiných nástrojů EU – nejedná se o zvláštní prioritu EUTF.

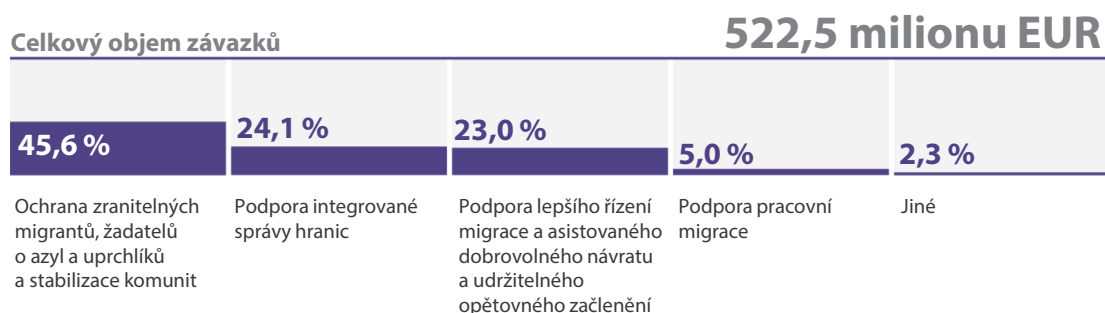
¹⁰ Výroční zpráva o činnosti EUTF za rok 2023, s. 19.

Obrázek 7 – Odhadovaný objem závazků určených na složky Sahel a Čadské jezero a Africký roh přidělených na prioritní kritéria EUTF revidovaná strategickou radou



Zdroj: EÚD na základě dokumentů o opatření, které EUTF schválil od dubna 2018.

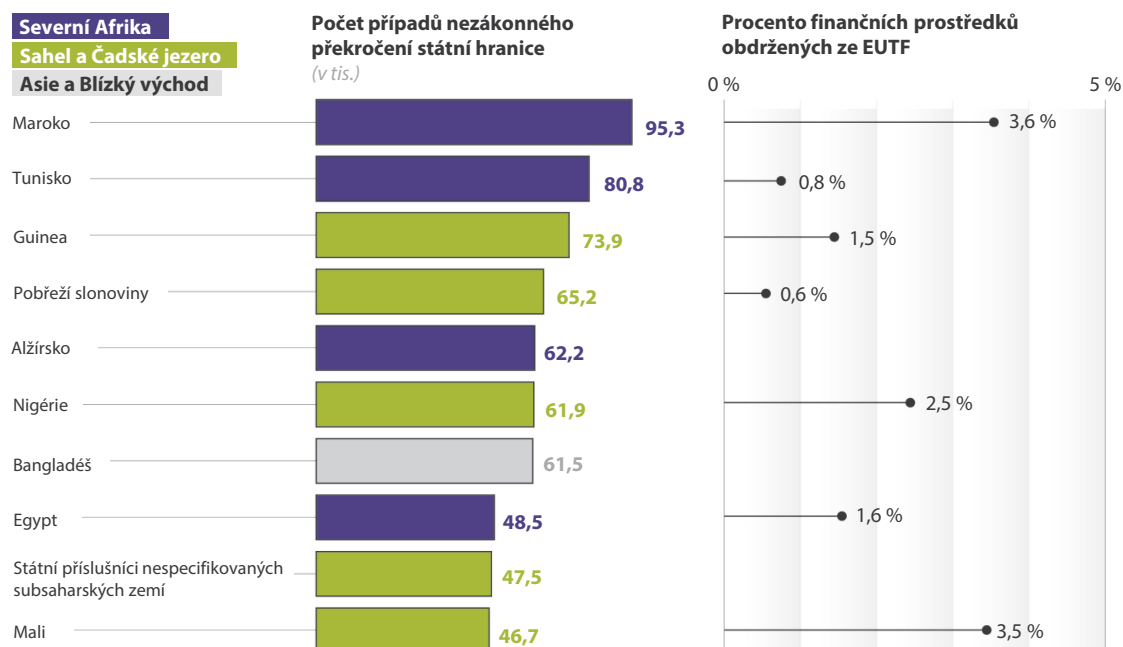
Obrázek 8 – Odhadovaný objem závazků určených na složku Severní Afrika přidělených na prioritní kritéria EUTF revidovaná strategickou radou



Zdroj: EÚD na základě dokumentů o opatření, které EUTF schválil od dubna 2018.

28 Ani zřizovací dohoda, ani dokument o strategickém zaměření, ani operační rámec neupřesňují, podle jakého klíče by měly být prostředky financování přidělovány na jednotlivé složky, země nebo priority. Navzdory tomu, že operační výbor pro Africký roh souhlasil s tím, že upustí od přidělování prostředků podle zemí a zaměří se na klíčové ukazatele s migračním rozměrem, přidělování finančních prostředků ze EUTF se nezakládalo na ukazatelích, které se týkají specificky migrace, jako je počet nelegálních migrantů přicházejících do EU (viz [obrázek 9](#)), počet vnitřně vysídlených osob nebo počet migrantů v hostitelské zemi.

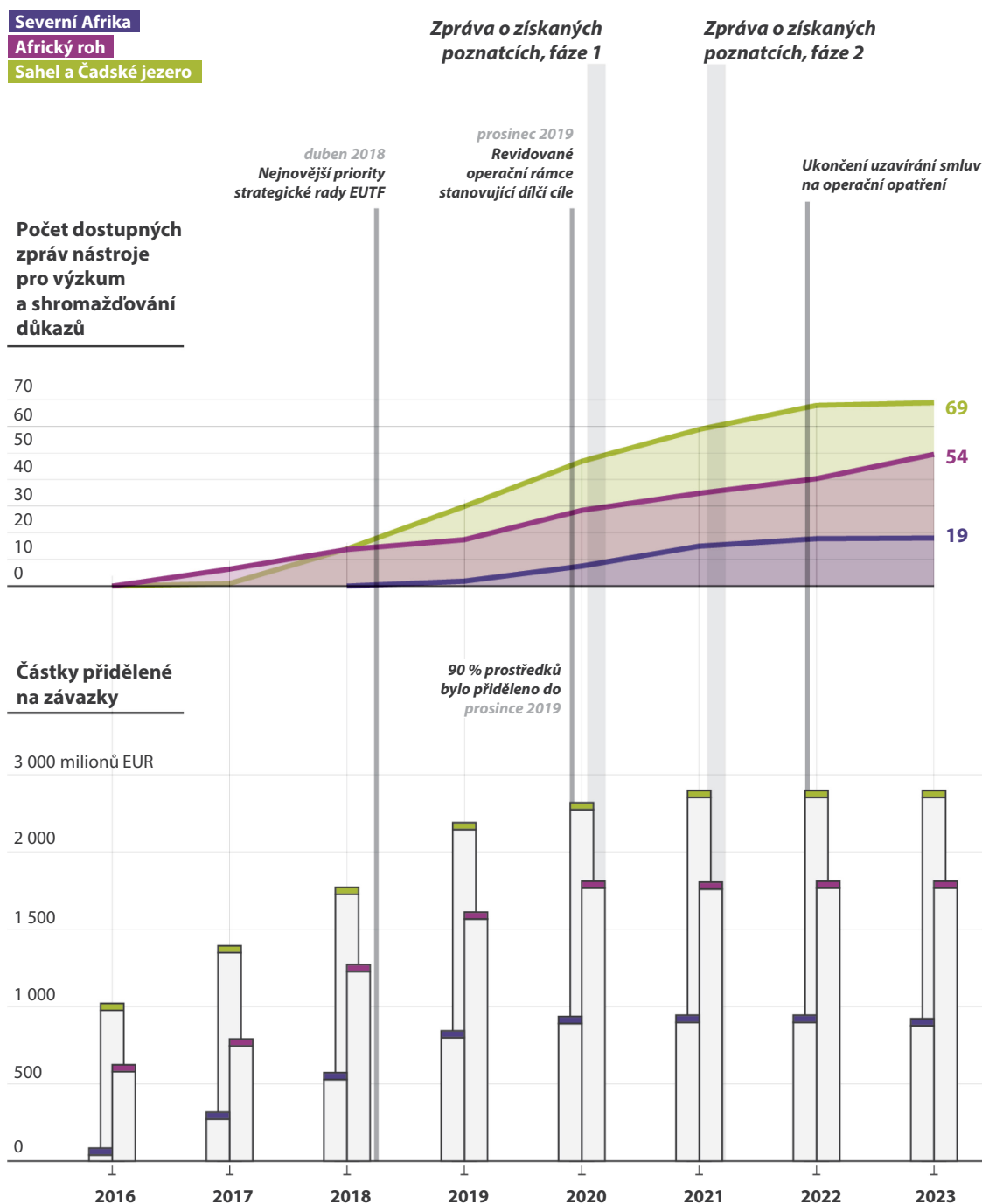
Obrázek 9 – Deset nejčastějších zemí původu nelegálních migrantů, kteří přišli do EU po trasách přes západní Afriku a západní a centrální Středomoří v období let 2016–2023, a procento finančních prostředků, které jim byly poskytnuty ze EUTF



Zdroj: EÚD na základě údajů agentury Frontex a údajů o prostředcích vyplacených ze EUTF. Tyto údaje vypovídají o odhalených případech nezákonného překročení hranic, nikoli o celkovém počtu migrantů, protože jedna a táž osoba může vnější hranici EU překročit několikrát.

29 Ve srovnání s předchozí rozvojovou pomocí se EUTF více snažil orientovat svou podporu na fakticky podložené informace. V rámci EUTF vznikl nástroj pro výzkum a shromažďování důkazů, který slouží ke shromažďování informací o příčinách a dynamice konfliktů, nelegální migrace a vysídlování, neobjevili jsme však žádné doklady o tom, že by se zprávy vypracované s pomocí tohoto nástroje či zprávy o získaných zkušenostech staly přímou součástí strategie fondu. Stejně jako tomu bylo při hodnocení EUTF v polovině období, převážná většina těchto zpráv byla k dispozici až po přidělení téměř veškerého financování (do prosince 2019 to byly 4,4 miliardy EUR), takže na projekty EUTF mohly mít pouze omezený dopad (viz [obrázek 10](#)).

Obrázek 10 – Dostupnost zpráv vypracovaných s pomocí nástroje pro výzkum a shromažďování důkazů a nejnovější schválené priority a dílčí cíle EUTF



Zdroj: EÚD na základě finančních údajů Komise, zápisů z jednání rady a operačního výboru EUTF, zpráv vypracovaných s pomocí nástroje pro výzkum a shromažďování důkazů a zpráv o získaných zkušenostech.

Mechanismus rozhodování o financování je rychlejší, ale jen málo zohledňuje získané zkušenosti a hloubkové analýzy potřeb

30 Dokument o strategickém zaměření stanoví, že intervence EUTF by měly být založeny na důkladném porozumění místním poměrům¹¹. Cílem je umožnit přijímání rozhodnutí, která s větší přesností určí, do kterých oblastí je třeba investovat (například regiony sužované konfliktem nebo ohrožené zvýšeným rizikem konfliktu, nuceného vysídlování, obchodování s lidmi nebo převaděčství, regiony původu nelegálních migrantů), komu by tyto investice měly prospět (například ohrožená mládež) a kteří řešitelé projektů (místní, celostátní, regionální nebo mezinárodní) by je v daných podmínkách mohli nejlépe realizovat. Kromě těchto kritérií jsme také prověřovali, zda byly zásahy EUTF prováděny s dostatečnou rychlostí, aby reagovaly na vzniklou krizi, a zda odůvodňovaly použití nástroje pro mimořádné situace.

Pravidla EUTF umožňovala rychle přijímat rozhodnutí o financování a uzavírání smluv probíhalo sice pomaleji, ale v přiměřené lhůtě

31 Více než polovina programových vedoucích EUTF, kteří se zúčastnili našeho šetření, souhlasila nebo rozhodně souhlasila s tím, že akce financované z prostředků EUTF by mohly být financovány i z jiných nástrojů EU. Poukazovali na akce, které mohly být způsobilé i pro bilaterální nebo regionální financování z prostředků Evropského rozvojového fondu (ERF), nástroje přispívajícího ke stabilitě a míru či nástroje pro rozvojovou spolupráci nebo pro podporu, kterou poskytuje Generální ředitelství pro humanitární pomoc (GR ECHO).

32 Zjistili jsme však, že EUTF je pružnější a dokáže se lépe přizpůsobit mimořádným situacím, jako byla pandemie covidu-19. Komise také využila EUTF jen v omezeném počtu zemí, kde kvůli chybějící politické dohodě nebylo možné zajistit financování z ERF.

¹¹ Dokument o strategickém zaměření EUTF, oddíl 2, Zásady intervence (s. 10).

33 Ve zprávě z roku 2018 jsme konstatovali, že EUTF přináší nové možnosti rychlejší reakce, protože k tomu, aby se stanovila a naplánovala opatření a následně udělily zakázky, je potřeba méně času¹². Zjistili jsme nicméně, že u pěti projektů zařazených do našeho vzorku došlo k uzavření smlouvy velmi rychle (tj. nejpozději do dvou měsíců od jejich schválení operačním výborem), ale ve čtyřech dalších případech trvalo uzavírání smluv mnohem déle (v průměru 14 měsíců). U zbývajících sedmi projektů byly smlouvy uzavřeny v přiměřené lhůtě přibližně šesti měsíců. Zjistili jsme také, že 11 dokumentů o opatření, které byly schváleny po revizi prioritních kritérií v roce 2018, muselo být následně zrušeno, protože plánované akce nebylo možné realizovat.

Získané zkušenosti nebyly při přípravě opatření EUTF využívány v dostatečné míře

34 Dokumenty o opatření by měly obsahovat obecné shrnutí zkušeností získaných z předchozích projektů, jakož i obecné souvislosti a prohlášení o konkrétních potřebách. Až na jednu výjimku obsahovaly všechny dokumenty zařazené do našeho vzorku zvláštní oddíl o získaných zkušenostech, ale nepřinášely však žádné informace o výzvách, úskalích, doporučeních či osvědčených postupech, které by mohly sloužit jako příklad. Oddíly byly stručné (v mezích požadovaného maximálního rozsahu půl strany) a obecné. Poznatkům získaným při provádění podobných akcí v různých zemích nebyla věnována žádná větší pozornost. Získané zkušenosti se navíc systematicky nepromítaly do koncepce projektů (viz [rámeček 3](#)).

¹² Zvláštní zpráva 32/2018, obrázek 3.

Rámeček 3

Příklady získaných zkušeností, které nebyly dostatečně zohledněny

V jednom dokumentu o opatření ve složce Sahel a Čadského jezero bylo uvedeno, že „jednou ze zkušeností získaných při práci s mládeží a mladšími dospělými lidmi a s bývalými migranty je to, že ani výrazné zvýšení příjmů s sebou automaticky nenese větší odolnost vůči nelegální migraci, nýbrž může vést dokonce k riziku, že se uskuteční ‚spící‘ plány na nelegální migraci, což je dáno tím, že migrace je spojena s vysokými náklady a že je silně vnímána jako ‚klíč‘ k úspěchu a lepší budoucnosti, a to i navzdory povědomí o rizicích a nebezpečích, která nelegální migraci provázejí. Podobný efekt může mít zvýšení odborných dovedností.“

Přestože se v dokumentu o opatření na tento poznatek upozorňuje, pro zmírnění zjištěného rizika bylo učiněno jen málo. Součástí jednoho z projektů zařazených do našeho vzorku bylo i monitorování vybraných skupin příjemců grantů (zemědělců) s cílem sledovat, jakého pokroku se jim podařilo dosáhnout v oblasti produkce a uvádění jejich produktů na trh, posoudit, jak byli schopni reagovat na problémy, a poskytnout jim technické poradenství. Z monitorovacích zpráv vyplynulo, že několik příjemců nebylo ve svém podniku vůbec přítomno, někteří byli dokonce zcela nedosažitelní, a dalším mělo být věnováno více pozornosti v podobě odborného vedení. Na stejný problém jsme narazili během našich kontrol na místě.

Monitorování tohoto problému probíhalo jen u určitého vzorku příjemců pouze u dvou projektů a u pěti dalších projektů se již neopakovalo.

U dvou projektů se nicméně uplatňovala jako způsob, jak předcházet „spícím plánům na nelegální migraci“, specifická kritéria výběru, jako je ochota investovat osobní kapitál.

35 Monitorování zaměřené na výsledky je přezkum, který provádí externí subjekty, aby posoudily výkonnost programů a projektů. Od roku 2020 je součástí zpráv o monitorování zaměřeném na výsledky i otázka týkající se získaných zkušeností a osvědčených postupů. Ačkoli se v těchto zprávách uvádí, že 85 % intervencí zohlednilo minulé zkušenosti a získané poznatky, vyplynulo z nich rovněž, že pouze 10 % projektů přineslo informace o získaných zkušenostech a poznatcích nebo poskytlo příklady osvědčených postupů, které by mohly být užitečné i mimo bezprostřední kontext projektu.

Navržené činnosti EUTF dostatečně neřešily naléhavé potřeby

36 Podle vedení EUTF pořádaly delegace EU, ústředí a řešitelé projektů v průběhu plánování a koncipování dokumentů o opatření „průběžné a neformální“ konzultace, při nichž se měli možnost seznámit s naléhavými potřebami, na které upozornily zprávy vypracované s pomocí nástroje pro výzkum a shromažďování důkazů. Přibližně 40 % těchto zpráv bylo dokončeno do prosince 2019, avšak zbývajících 60 % bylo zveřejněno až v době, kdy byly finanční prostředky, které byly k dispozici pro uzavírání smluv, téměř vyčerpány (viz [obrázek 10](#) a bod [29](#)). Pouze pět z 31 pracovníků delegací EU, kteří odpověděli na náš dotazník a podíleli se na vypracování dokumentů o opatření EUTF, považovalo tyto zprávy za použitelné při přípravě návrhů. Častěji se tyto zprávy využívaly při přípravě návrhů dokumentů o opatření pro nástroj NDICI – Globální Evropa (viz bod [12](#)). V našem vzorku 16 projektů EUTF odkazoval na zprávu vypracovanou s pomocí nástroje pro výzkum a shromažďování důkazů výslovně pouze jeden projekt.

37 Většina těchto zpráv je veřejně přístupná, ale neexistuje jedna společná platforma, kde by byly všechny centrálně přístupné. Některé zprávy jsou na internetových stránkách EUTF roztříděny podle zeměpisných složek¹³, avšak nikoli podle cíle, tématu nebo činnosti. Tímto způsobem roztříděné informace jsou nicméně k dispozici na internetových stránkách složky Africký roh¹⁴, které spravuje smluvní partner poskytující nástroj pro výzkum a shromažďování důkazů. Míru úspěšnosti projektu by také zvýšil sdílený otevřený přístup ke všem zprávám a dalším faktickým informacím, jako jsou terénní studie (například hydrologické, topografické nebo environmentální). Jeden projekt v našem vzorku vycházel z již existující pokročilé hydrologické studie, která vznikla v rámci jiného projektu EUTF a díky které byl úspěšně proveden vrt studny v Etiopii (viz [obrázek 1](#)). V rámci stejného projektu byla financována podobná práce v Keni, kde se využívaly konvenční a méně spolehlivé metody. V důsledku toho byly dva vrty provedené v Keni neúspěšné.

¹³ Internetové stránky EUTF.

¹⁴ Internetové stránky nástroje pro výzkum a shromažďování důkazů pro zprávy týkající se složky Africký roh.

Obrázek 1 – Úspěšný vrt s využitím solární energie v etiopském Dassenechu



Zdroj: EÚD.

38 Dokumenty o opatření, které jsme prověřovali, se zabývaly konkrétními potřebami. Byly vypracovány v souladu s požadavky pokynů, ale zjistili jsme, že navrhované činnosti nebyly vždy zcela adekvátní, pokud jde o:

- naléhavost situace,
- možnosti řešitelů projektů,
- reálný počet příjemců, kterým by mohla být poskytnuta podpora,
- místní situaci (například zájem mládeže, odvětví nabízející pracovní příležitosti, stávající struktury, předchozí podpora),
- pravomoci, působnost, zájem a kapacity cílových vnitrostátních orgánů,
- priority partnerských zemí (viz [rámeček 4](#)).

Rámeček 4

Cíle projektu nezohledňovaly priority partnerské země

Operační výbor pro Africký roh byl informován o tom, že jeden etiopský projekt podpoří udržitelné opětovné začlenění etiopských občanů vracejících se z Evropy a v konečném důsledku přispěje k rozvoji vnitrostátního systému operačního řízení opětovného začleňování navracených osob. Migrační toky svědčily o tom, že preferovanou destinací etiopských migrantů je Saúdská Arábie (79 %) a dále pak Kuvajt (20 %) a Dubaj (1 %).

Prioritou etiopských orgánů bylo repatriovat tyto skupiny migrantů, nikoli zajišťovat navrácení nelegálních migrantů z Evropy. Operační výbor nicméně schválil dokument o opatření, který se zaměřoval pouze na osoby, které se navracejí z Evropy. V důsledku toho obdrželo jen několik měsíců před skončením projektu podporu na opětovné začlenění méně než 10 % původně zamýšleného počtu navrátilců z Evropy. Dodatkem ke smlouvě se později cílový počet navrátilců z Evropy snížil, a bylo tak možné poskytnout podporu i navrátilcům ze států Perského zálivu.

39 V důsledku toho jsme se setkali s činnostmi, které byly nadále neudržitelné a obtížně proveditelné (viz bod 79) nebo neměly přímou souvislost s nejnaléhavějšími aspekty migrační krize. Zde je několik příkladů:

- renovace nábřeží Al Shabbi v Běnghází,
- obnovení římského divadla v libyjské Sabrátě,
- sportovní a kuchyňské vybavení pro školy s naléhavými základními potřebami v důsledku chybějící infrastruktury (viz [obrázek 2](#)).

Obrázek 2 – Škola bez připojení k elektřině obdržela mixér jako pomůcku pro výuku vaření a konzervace potravin



Zdroj: EÚD.

40 Prověřili jsme požadavek EUTF, který stanoví soulad s pravidly pro oficiální rozvojovou pomoc. Příspěvky do EUTF, které Komise vykázala OECD, byly podle ní ze 100 % v souladu s pravidly pro oficiální rozvojovou pomoc (viz bod 13). Na rozdíl od jiných rozvojových nástrojů (například NDICI) se příspěvky na oficiální rozvojovou pomoc nevykazovaly u jednotlivých projektů. Komise nicméně vypracovala interní seznamy jednotlivých projektů EUTF s odpovídající způsobilostí dle pravidel pro oficiální rozvojovou pomoc. Povšimli jsme si, že tyto seznamy obsahovaly jeden projekt ve složce Severní Afrika, který nebyl v souladu s pravidly pro oficiální rozvojovou pomoc. Činnosti, které nebyly způsobilé jako oficiální rozvojová pomoc, jsme také našli ve třech projektech ve dvou složkách v našem vzorku, přičemž Komise všechny považovala za plně způsobilé. Tyto tři projekty podporují činnosti v oblasti správy a kontroly hranic, které jsou alespoň částečně v zájmu dárce nebo mají nezpůsobilé výstupy. Financování z EUTF je tak vykázáno jako zcela v souladu s pravidly pro oficiální rozvojovou pomoc, přestože tomu tak ve skutečnosti není. Komise v případě pochybností neuplatňovala při podávání zpráv o oficiální rozvojové pomoci přístup založený na předběžné opatrnosti.

Navzdory inovativnímu přístupu ke zjišťování rizik v oblasti lidských práv v obtížném prostředí se tato rizika nepodařilo komplexním způsobem řešit

Posuzování možných rizik pro lidská práva nebylo komplexní

41 Jednou z osmi zásad strategie EUTF¹⁵ a prioritou, na kterou členové jeho strategické rady kladli velký důraz, je dodržování zásady „nepůsobit škodu“ (viz [rámeček 5](#)). Komise se zavázala dodržovat tuto zásadu a spolu s ní i přístup OSN založený na respektování lidských práv v průběhu celého projektového cyklu EUTF. Prověřovali jsme proto, zda se v rámci opatření EUTF, která jsme vybrali do našeho vzorku, upozorňovalo na potenciální rizika porušování lidských práv a zda jejich součástí byla vhodná zmírňující opatření.

Rámeček 5

Zásada „nepůsobit škodu“

Dokument [Nový Evropský konsensus o rozvoji](#): „náš svět, naše důstojnost, naše budoucnost“ zavazuje EU a její členské státy zcela výslovně k tomu, aby „při rozvojové spolupráce uplatňovaly přístup založený na právech a zahrnující všechna lidská práva“. Přístup založený na právech zahrnuje širší kategorii práv, než jsou lidská práva. Jeho cílem je prosazovat dvě zásady: „nepůsobit škodu“ a „konat maximální dobro“¹⁶.

Zásada „nepůsobit škodu“ stanoví, že rozvojová spolupráce by neměla způsobovat nepřijatelnou škodu nebo porušování lidských práv¹⁷.

¹⁵ Dokument o strategickém zaměření, s. 10.

¹⁶ Soubor nástrojů pro přístup založený na právech, SWD(2014) 152, s. 5–7 a 15.

¹⁷ Soubor nástrojů pro přístup založený na právech, s. 15.

42 Dokumenty o opatření procházejí ještě předtím, než jsou předloženy operačním výborům, interním přezkumem kvality v Komisi. Komise se s námi podělila o své poznámky k přezkumu kvality osmi dokumentů o opatření, které se týkaly osmi ze 16 projektů zařazených do našeho vzorku. V případě zbývajících osmi projektů nebyly k dispozici žádné doklady o jejich kontrole. Absence kontrol se týkala vždy alespoň jednoho projektu ve všech třech zeměpisných složkách. Připomínky vznesené v průběhu přezkumu nebyly systematicky zohledňovány. Když jsou dokumenty o opatření schvalovány nebo pozměňovány, nejsou známa související rizika, a může se proto stát, že tato rizika nebudou zmírňována prostřednictvím konkrétních činností. Jakmile jednou operační výbor určité opatření schválí, musí být opatření provedeno ve shodě s dokumentem o opatření. Správce EUTF informuje operační výbor pouze v případech významných změn (například zvýšení rozpočtu o více než 20 % nebo významných změn týkajících se povahy a cílů opatření). Pokud se však rozpočet zvýší o méně než 20 % nebo pokud nějak změní záruky v oblasti lidských práv, nepovažují se tyto změny za významné (viz [rámeček 6](#)).

Rámeček 6

Příklad změn v průběhu realizace projektu, které nebyly považovány za významné

Cílem jednoho regionálního projektu v Maroku a Tunisku, u něž jsme prověřovali činnosti na tuniské straně, bylo posílit kapacitu orgánů v oblasti námořního dohledu a řízení migrace. Dokument o opatření obsahoval seznam modulů a výstupů pro financování, ze kterého si operační výbor pro severní Afriku mohl vybrat. Původní smlouva Komise s řešitelem projektu ze srpna 2018 se zaměřovala na podporu šesti prioritních oblastí námořního dohledu.

Přestože při provádění projektu došlo ke zpožděním (15 % tuniské složky bylo přiděleno do září 2020, ale ne všechny prostředky byly vyplaceny), Komise se v roce 2020 rozhodla zvýšit tuniskou část rozpočtu projektu o 10 milionů EUR. Dodatečné finanční prostředky byly požadovány pro systém dohledu, který by dokázal pokrýt celé pobřeží. Řešitel projektu si následně uvědomil, že tato složka nebude smluvně zajištěna ani dokončena před skončením doby trvání EUTF. Zadávací řízení zahájené v roce 2022 bylo proto v roce 2023 zrušeno a zbývající finanční prostředky (5 milionů EUR) byly uvolněny na nákup dalšího vybavení.


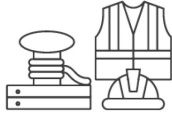
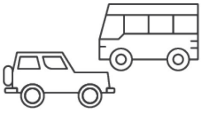
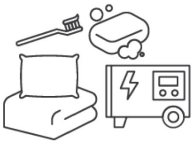
Zjistili jsme, že původní dokument o opatření vztahující se k tomuto projektu byl pozměněn tak, aby zohledňoval připomínky členských států k otázce lidských práv. V pozměněném dokumentu o opatření byly odstraněny formulace poukazující na to, že v oblasti řízení migrace je třeba podporovat přístup založený na právech, zejména pak, že je třeba podporovat koordinaci mezi pohraničními agenturami a vnitrostátními orgány pro ochranu lidských práv a obětí, zvýšit kapacitu pohraničních orgánů, pokud jde o odhalování a prevenci možného porušování práv na hraničních přechodech, jako jsou případy obchodování s lidmi, a rozšířit možnosti, jak oběti odhalených případů porušování lidských práv na hranicích předávat k další pomoci. V důsledku toho nebyly tyto informace předány operačnímu výboru.

43 Oddíly dokumentů o opatření, které se týkají rizik, mají obecně standardní formát a délku, přestože uvedená rizika mohou mít pro lidská práva velmi rozdílné důsledky. Neexistuje například zásadní rozdíl mezi posuzováním rizik u opatření zaměřených na tvorbu pracovních míst a opatření v oblasti bezpečnosti. V dokumentech o opatření pro tři ze 16 projektů zařazených do našeho vzorku nebyla uvedena kategorie rizika (nízké/střední/vysoké) ani žádné opatření pro jeho zmírňování.

44 V pěti dokumentech o opatření, které se vztahovaly k našemu vzorku, se poukazovalo alespoň na jedno riziko v oblasti lidských práv, ale v ostatních nikoli. Tři z těchto dokumentů se zmiňovaly o riziku vzniku napětí mezi navrátilci nebo uprchlíky a hostitelskými komunitami. Toto riziko se však vztahovalo i na jiné projekty v našem vzorku.

45 Rizika tohoto druhu jsou přirozeně vyšší, pokud jsou opatření prováděna v mimořádně nestabilních oblastech a zahrnují činnosti v oblasti správy hranic nebo bezpečnosti. Na vyšší stupeň takového rizika se poukazovalo v pěti dokumentech o opatření, které byly součástí našeho vzorku. Dva z nich však neuváděly žádné potenciální riziko pro lidská práva a další tři upozorňovaly na omezený počet rizik. Součástí analýzy navíc nebyla průřezová rizika, která jsou spojena s prováděním více činností v téže zemi, jak je znázorněno ve druhém sloupci na [obrázku 11](#).

Obrázek 11 – Potenciální rizika v oblasti lidských práv spojená s prováděním více činností EUTF v Libyi

Záměry EU	Podpora poskytnutá ze EUTF	Posouzení EÚD zaměřené na potenciální rizika neuvedená v projektové dokumentaci
<ul style="list-style-type: none"> • Posílit námořní dohled • Snížit počet úmrtí na moři 	 <p>Vybavení, lodě a výcvikové kurzy</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vybavení mohou využívat i jiné subjekty než zamýšlení příjemci • Vyškolený personál se nemusí cítit vázán zásadou „nepůsobit škodu“ • Příjemci nemusí akceptovat monitorování třetí stranou
<ul style="list-style-type: none"> • Zlepšit podmínky v zajišťovacích střediscích zásahy zachraňujícími životy a situaci migrantů v oblasti lidských práv 	 <p>Práce/vybavení v místech vyloďení</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Libyjská pobřežní stráž (LCG) / Generální správa pobřežní bezpečnosti (GACS) mohou ztratit kontrolu nad místy vyloďení a přístup dárce může být omezen • Místa vyloďení mohou využít jiné „neoficiální“ subjekty k nezamýšleným účelům • Chybějící kontrola: EÚD nemohl navštívit jedno z financovaných míst vyloďení, protože jeho vlastník se změnil
<ul style="list-style-type: none"> • Zřídit základní zařízení pro zajištění lepší organizace pátracích a záchranných operací, ostrahy hranic a kontrolních operací • Posílit ostrahu pozemních hranic 	 <p>Automobily a autobusy</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Podpora poskytovaná ze EUTF mohla usnadnit přesun migrantů do zajišťovacích středisek a zvýšit tak jejich přeplněnost • Automobily/autobusy nemusejí být používány zamýšlenými příjemci a k zamýšleným účelům.
<ul style="list-style-type: none"> • Zlepšit podmínky v zajišťovacích střediscích zásahy zachraňujícími životy a situaci migrantů v oblasti lidských práv 	 <p>Práce/vybavení v zajišťovacích střediscích</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Subjekty poskytující humanitární / rozvojovou pomoc nemusejí mít pravidelný přístup do podporovaných zajišťovacích středisek • Zajišťovací střediska, která jsou na základě rozhodnutí ministerstva pro boj proti nedovolenému přistěhovalectví (DCIM) uzavřena, mohou být kontrolována jinými „neoficiálními“ subjekty, zapojenými do převaděčských činností • Zařízení nemusí sloužit zamýšleným účelům nebo mohlo být prodáno. • Zadávání subdodávek mohl přinášet prospěch zločineckým organizacím

Zdroj: EÚD.

46 Pokud jde o provádění projektů, zjistili jsme, že činnosti dostatečně neřešily rizika spojená se zásadou „nepůsobit škodu“:

- Devět dokumentů o opatření (10 ze 16 projektů zařazených do našeho vzorku) neobsahovalo žádná konkrétní opatření, která by omezovala riziko pro zásadu „nepůsobit škodu“. V šesti z deseti projektů však byly prováděny činnosti, které se touto zásadou řídily (konzultace s náčelníky kmenů, mapování přírodních zdrojů s místními komunitami, zacílení spíše na ženy než muže, poskytování podobné podpory místním obyvatelům i navrátilcům, školení v oblasti lidských práv atd.). Jeden projekt minimalizoval riziko napětí mezi hostitelskými komunitami a navracenými osobami, kterým byla poskytována hospodářská podpora, a to pořádáním setkání v rámci komunitního dialogu a činností zaměřených na opětovné začlenění těchto osob.
- Pět dokumentů o opatření (šest dalších projektů) zahrnovalo opatření k omezení rizika pro zásadu „nepůsobit škodu“, tato opatření se však systematicky nepromítala do konkrétních činností nebo ukazatelů na úrovni projektů, které by potvrzovaly řádné provádění těchto opatření (viz příklad uvedený v [rámečku 7](#)).

Rámeček 7

Příklady navrhovaných zmírňujících opatření, o jejichž provádění během realizace projektu máme jen omezené doklady

V dokumentu o opatření pro první fázi projektu správy hranic v Libyi se uvádí, že italští příslušníci donucovacích orgánů budou sledovat řádné používání námořního a pozemního vybavení a že budou zavedena přísná kritéria pro výběr a lustrace libyjských úředníků, kteří budou mít z tohoto projektu prospěch. Neviděli jsme však žádné uspokojivé doklady o tom, že tato zmírňující opatření byla někdy od zahájení projektu v roce 2018 provedena.

V dokumentu o opatření pro druhou fázi tohoto projektu se hovořilo o zvláštním školení, jehož předmětem měly být doporučené zásady a pokyny Úřadu OSN pro lidská práva týkající se dodržování lidských práv na mezinárodních hranicích. Příjemci, s nimiž jsme vedli rozhovory, uvedli, že školení o lidských právech jim byla poskytnuta, ale nikoli řešitelem projektu, nýbrž jinými zúčastněnými stranami.

Program školení řešitele projektu na období 2022–2024 zahrnoval moduly o mezinárodním námořním právu, mezinárodním právu v oblasti lidských práv a mezinárodních úmluvách o pátracích a záchranných operacích. Neviděli jsme však žádné formální doklady o rozsahu a obsahu těchto kurzů (například jejich osnovy, powerpointové prezentace, výkaz odučených hodin, prezenční listiny), neboť většina těchto kurzů spočívala v praktickém výcviku, který měl probíhat na moři. Byla nám zaslána jedna třicetiminutová prezentace o vypracování standardních operativních pátracích a záchranných postupů s právními důsledky pro lidská práva. Tato akce byla uspořádána v březnu 2023 v Římě pro šest vysokých libyjských úředníků. Školení v oblasti mezinárodních norem, včetně lidských práv, souvisejících s činnostmi v oblasti správy pozemních hranic byla zahájena až v roce 2023.

47 Obecné podmínky všech dohod o financování obsahují ustanovení, že v případě, že EU dospěje k formálnímu zjištění, že došlo k porušení lidských práv, bude dané opatření pozastaveno. Smlouva na jeden z projektů obsahovala novou doložku, která podmiňovala dodání vybavení dodržováním zásady „nepůsobit škodu“ a lidských práv. Doložka byla do smlouvy doplněna během realizace projektu a nevztahovala se na žádné dříve předané vybavení. Jiný projekt měl podobná, ale méně přísná omezení vztahující se na používání vybavení, ale v souvislosti s ním se uváděla potřeba dodržovat omezení EU stanovená v obecných podmínkách smlouvy. Tato doložka se však systematicky neuplatňovala ve všech projektech, tedy ani v projektech, které se týkají bezpečnosti, správy hranic nebo jiných citlivých činností.

Monitorování a podávání zpráv v oblasti lidských práv nebylo dostatečně důkladné, přestože bylo pokusně zavedeno monitorování zajišťované třetími stranami

48 Posuzovali jsme tedy, zda Komise:

- našla spolehlivé partnery schopné provádět doplňující monitorování činností EUTF se zaměřením na lidská práva,
- zavedla postupy umožňující zaznamenávat oznámení případů porušování lidských práv, k nimž mělo dojít v souvislosti s projekty EUTF, a prověřovat jejich věcnou správnost,
- zavedla jasně vymezené postupy pro vyřizování dotazů týkajících se citlivých projektů,
- stanovila jasná kritéria pro pozastavení činností EUTF.

Kontroly dodržování zásady „nepůsobit škodu“ byly zahájeny v roce 2020, ve vlastních zprávách Komise však nebyly dostatečně doloženy

49 Komise je toho názoru, že hlavní odpovědnost za zajištění dodržování lidských práv a zásady „nepůsobit škodu“ během provádění projektů nesou řešitelé projektů (rozvojové agentury členských států, agentury OSN nebo nevládní organizace). Ačkoli jsme zjistili, že prováděcí partneři zavedli určité procesní pokyny, nebyly nám předloženy žádné doklady o zdokumentovaných kontrolách.

50 Nestabilní prostředí, v němž EUTF funguje, představuje pro monitorování projektů řadu výzev. Komise, řešitelé projektů a další smluvní partneři naráželi na podobné překážky, s nimiž jsme se setkali například při získávání přístupu do zajišťovacích středisek a dalších míst, která jsou přístupná jen s úředním povolením. V Somálsku a Libyi využívá Komise služeb externích subjektů, které jí umožňují posuzovat výsledky konkrétních projektů monitorováním jejich provádění. Velká většina programových vedoucích, kterých jsme se dotázali, měla možnost provádět návštěvy v terénu u projektů, za něž odpovídali, ale jedna čtvrtina z nich uvedla, že tuto možnost neměla – zejména kvůli omezeným zdrojům (zaměstnanci, rozpočet, vozidla) anebo kvůli obavám o bezpečnost. Přezkoumali jsme 58 zpráv o pracovních cestách, které se týkaly projektů EUTF v pěti navštívených zemích, a objevili jsme pouze jednu, ze které vyplynulo, že byly prováděny kontroly dodržování zásady „nepůsobit škodu“. Žádná ze zbývajících 57 zpráv neobsahovala žádné doklady o provádění takových kontrol ani vysvětlení, proč je nebylo nutné provádět.

51 Od roku 2020 konzultanti zařazují do zpráv o monitorování zaměřeném na výsledky kontroly dodržování lidských práv a zásady „nepůsobit škodu“. Podle těchto kontrol bylo 121 ze 130 projektů (93 %) z hlediska dodržování lidských práv bez problémů. Pokud jde o riziko pro zásadu „nepůsobit škodu“, konzultanti provádějící monitorování zaměřené na výsledky zjistili, že v případě devíti projektů nebylo toto riziko zmírněno.

Monitorování rizik v oblasti lidských práv v Libyi je zavedeno nově, nebyla však prokázána následná opatření

52 V prosinci 2019 Komise poprvé uzavřela smlouvu s externí poradenskou společností v Libyi s cílem monitorovat:

- o do jaké míry projekty EUTF podporovaly a chránily lidská práva příjemců v souladu s přístupem, k němuž se EU zavázala,
- o jaký vliv na dodržování lidských práv měly činnosti EUTF v oblasti školení.

53 Monitorování lidských práv třetími stranami je složitý a citlivý mechanismus. EU tento přístup poprvé uplatnila v Libyi. V jiných zemích, kde by mohla být ohrožena lidská práva, však tento mechanismus nebyl dosud zaveden. Smlouva v Libyi se nevztahovala na celé období plnění smluv EUTF. EUTF začal provádět projekty v Libyi v roce 2016 a činnosti budou pokračovat až do roku 2025, 27 měsíčních zpráv vypracovaných smluvním partnerem se však vztahuje pouze na období od září 2020 do prosince 2022. Za období devíti měsíců před podepsání druhé smlouvy v září 2023 zprávy chybí.

54 V každé z měsíčních monitorovacích zpráv je popsána široká škála událostí a potenciálních rizik, které byly v Libyi během předchozího měsíce zaznamenány. Rozsah monitorování závisí na okolnostech a nezahrnuje důkladnou kontrolu dopadu všech výstupů a činností (například elektrických generátorů nebo kurzů odborné přípravy) na lidská práva. Pracovníkům EUTF přinášejí tyto zprávy užitečné informace o složité situaci v daném místě.

55 Mohou být užitečným a novým zdrojem informací také pro zaměstnance Komise, Komise však nezavedla postup, který by jí umožňoval na základě informací obsažených v těchto zprávách dále jednat. Zaměstnanci Komise, kteří nejsou zevrubně obeznámeni s činnostmi financovanými z prostředků EUTF v Libyi a zejména pak s místními podmínkami, nemohou vidět spojitost mezi riziky, na něž se v těchto zprávách upozorňuje, a projekty EUTF a nemohou posoudit, zda je vybavení financované Evropskou unií používáno zamýšleným způsobem a v souladu se zásadou „nepůsobit škodu“.

56 Během auditu jsme zjistili, že někteří zaměstnanci Komise, a to jak v Bruselu, tak v delegaci, nebyli plně obeznámeni s podrobnostmi o činnostech EUTF nebo o místě jejich realizace v Libyi. Z našeho šetření, které jsme provedli mezi programovými vedoucími ve všech zeměpisných složkách, vyplynulo, že několik z nich nemá o místě výstupů a činnostech úplné informace.

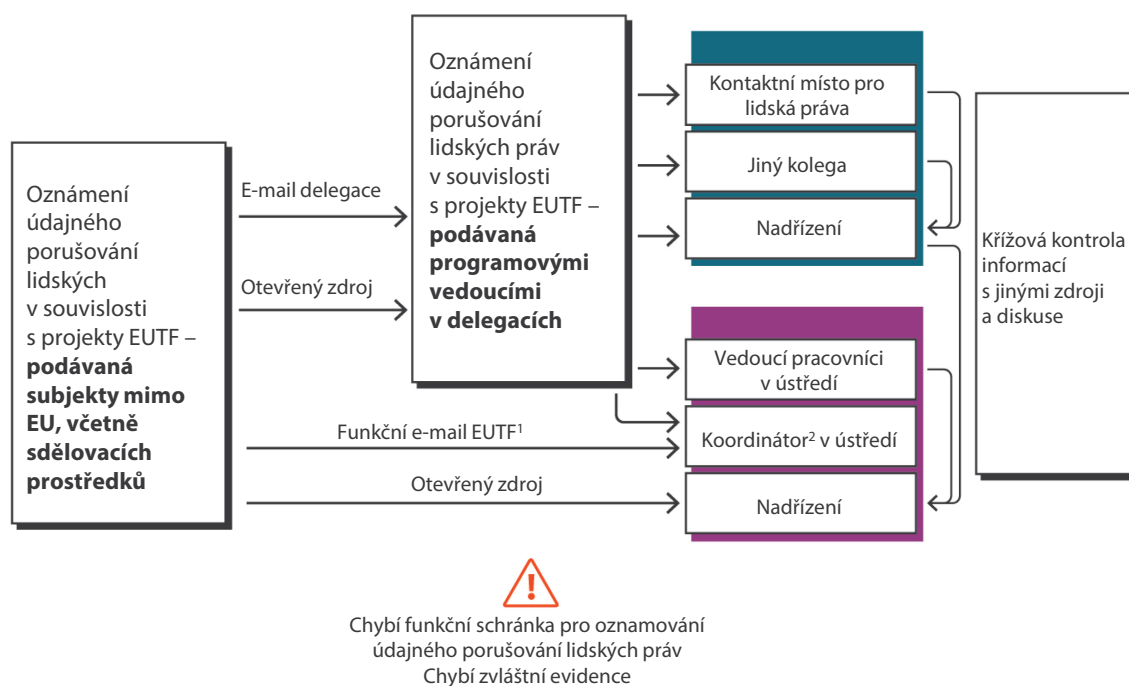
57 Komise a ESVČ nepředávají měsíční monitorovací zprávy dárcům EUTF či řešitelům projektů. Řešitelé projektů obdrželi nicméně kopie pěti tematických zpráv, které obsahovaly podrobné informace o konkrétních rizicích pro činnosti EUTF a navržená doporučení. V těchto zprávách bylo uvedeno, že chybí systematické a důkladné posouzení vnímavosti vůči konfliktům. Komise, smluvní partner a příslušní řešitelé projektů se dohodli na akčním plánu, jehož plnění je sledováno prostřednictvím monitorovacích zpráv vypracovaných na základě druhé smlouvy (viz bod 54).

Pro oznamování a posuzování údajného porušování lidských práv neexistují žádné formální postupy

58 Komise je toho názoru, že smluvní doložky, které umožňují pozastavit činnost na základě rozhodnutí EU, jsou součástí přiměřených záruk, která zmírňují riziko pro zásadu „nepůsobit škodu“ nebo riziko v oblasti lidských práv. Nenalezli jsme však žádné jasné či doložené příklady ani praktické pokyny, jaké jednání by mohla vést EU k rozhodnutí pozastavit činnost. Komise uvedla, že pozastaví podporu v případě, že bude existovat přímá souvislost mezi výdaji EU a údajným porušováním lidských práv, a to na základě individuálního posouzení nutnosti a proporcionality a s přihlédnutím ke kontextu dané země. Přestože tvrzení o takovém porušování existují, nebyla Komise schopna příklady takového formálního posouzení, které by bylo v souvislosti s činnostmi EUTF provedeno, poskytnout. Komise nám uvedla příklady situací, které by vedly k pozastavení určitých činností v Libyi. Přestože jsme našli jasné známky toho, že jedna z těchto situací nastala, Komise dosud žádnou z činností EUTF v Libyi nepozastavila, vycházejíc z toho, že poskytovaná podpora musí i nadále chránit životy a zmírňovat utrpení migrantů.

59 Deset programových vedoucích EUTF, kteří v rámci našeho důvěrného šetření odpověděli na naše dotazy týkající se všech tří zeměpisných složek, uvedlo, že oznámili údajné porušování lidských práv jiným kolegům. Komise však měla v ústředí záznam pouze o jednom oznámení. Komise nám vysvětlila, že údajné porušení lze v souladu se zásadou „informovat jen v případě potřeby“ oznámit vždy přímému nadřízenému oznamující osoby (vedoucímu oddělení, vedoucímu spolupráce, vedoucímu oddělení financí a smluv, vedoucímu delegace), aby byla zajištěna důvěrnost oznamovaných informací. Nejsou stanoveny žádné formální písemné postupy oznamování, které by platily společně pro všechny tři složky EUTF. Oznámení o údajném porušení tak mohou být hlášena různými způsoby různým osobám (viz **obrázek 12**). Téměř tři čtvrtiny respondentů uvedly, že neobdržely žádné pokyny, jak údajné porušování lidských práv oznámit dále.

Obrázek 12 – Oznamování údajného porušování lidských práv v souvislosti s projekty EUTF a vyřizování oznámení probíhá různým způsobem



¹ INTPA-EUTF-AFRICA@ec.europa.eu

² Koordinuje všechny tři složky.

Zdroj: EÚD na základě odpovědí respondentů a diskuse s Komisí.

60 Existuje riziko, že oznámení nebudou zdokumentována a náležitě vyřizena, zejména v případě zvýšené fluktuace zaměstnanců. V době auditu neměla Komise ani ESVC společnou databázi důvěrných informací, která by zajišťovala řádnou evidenci a správu oznámení. V důsledku toho nemůžeme potvrdit, že všechna oznámení byla prověřena.

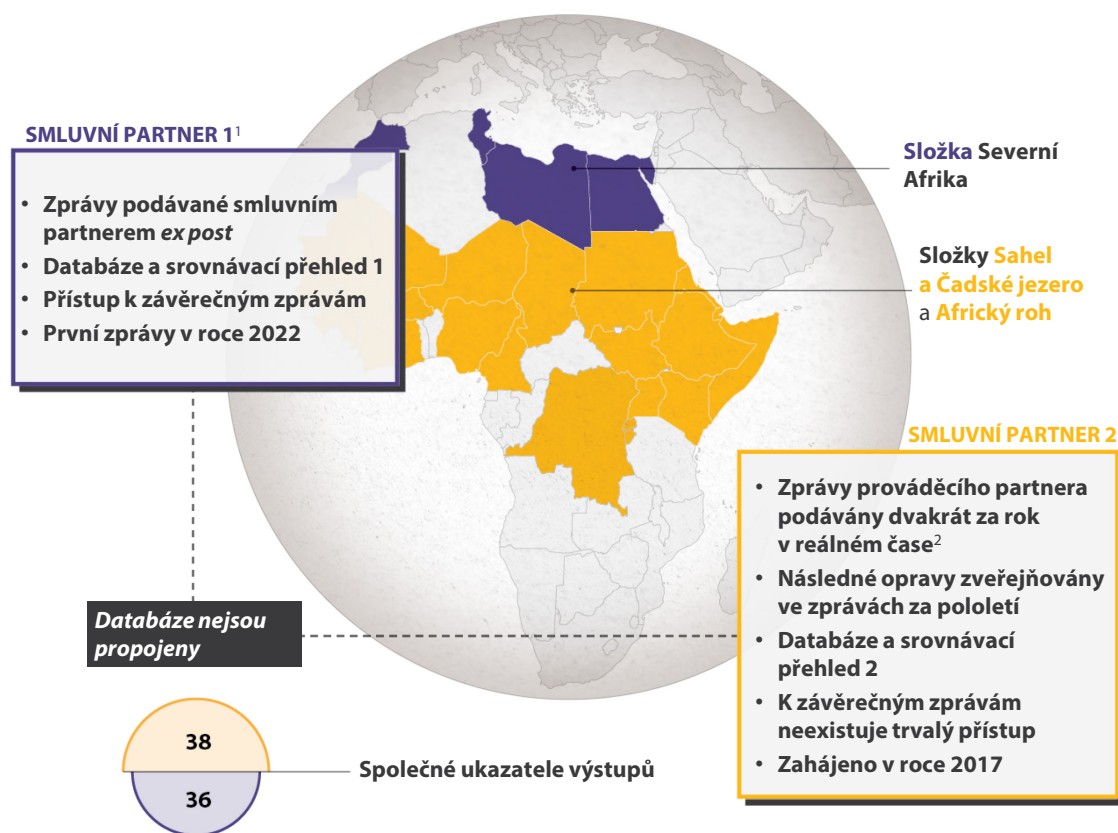
Některé prvky systému pro monitorování a podávání zpráv jsou nepřesné a stále ještě neumožňují prokázat, které postupy fingovaly nejlépe

Monitorovací systém shromažďuje údaje o ukazatelích výstupů ze všech projektů, zjistili jsme však, že je však nepřesný a dosažené výsledky nadhodnocuje

61 Posuzovali jsme, zda byly výsledky EUTF na úrovni projektů i EUTF účinným způsobem monitorovány. Monitorování jednotlivých projektů realizují prováděcí partneři a provozní vedoucí EUTF v delegacích EU a dále se využívají zprávy o monitorování orientované na výsledky a monitorovací zprávy třetích stran. Pro EUTF byl zřízen nový zvláštní systém pro měření společných výsledků. V roce 2018 jsme Komisi doporučili, aby monitorování EUTF zlepšila. V roce 2017 EUTF začal již zavádět nový systém monitorování a učení (MLS), který měl umožnit shromažďovat informace ze všech projektů EUTF podle 38 společných ukazatelů výstupů pro zeměpisné složky Sahel a Čadské jezero a Africký roh a podle 36 ukazatelů pro složku Severní Afrika (viz příklady uvedené v [příloze IV](#)). MLS je hlavním nástrojem EUTF pro sledování společných ukazatelů výstupů a sdílení výsledků se zúčastněnými stranami. Údaje o výstupech se uvádějí ve výročních zprávách EUTF, na zasedáních strategické rady a na [internetových stránkách](#) EUTF, nejsou však předmětem externího nezávislého ověřování.

62 Agregaci údajů pro systém MLS a provádění studií a analýz zajišťují tři různí externí smluvní partneři; náklady od roku 2016 dosáhly přibližně 18 milionů EUR. Jeden z nich v současné době spravuje údaje pro zeměpisné složky Africký roh a Sahel a Čadské jezero a druhý je pověřen správou údajů pro složku Severní Afrika (viz [obrázek 13](#)).

Obrázek 13 – Shromažďování údajů zajišťované smluvními partnery jako základ pro podávání zpráv v rámci systému monitorování a učení (MLS)



¹ Údaje za období 2017–2021 původně vykázal jiný smluvní partner, ale metodika použitá smluvním partnerem 1 umožnila od roku 2017 vykazovat kumulativní výsledky.

² Zprávy podávané v reálném čase nemusí nutně vycházet z dostupných (oficiálních) popisných zpráv. Jejich cílem je informovat o situaci v každém uplynulém čtvrtletí nebo pololetí, čímž se liší od zpráv podávaných *ex post*, které jsou na těchto zprávách založeny.

Pozn.: hranice zobrazené a označení uvedená na této mapě nevyjadřují formální souhlas s nimi ani jejich schválení OSN.

Zdroj: EÚD na základě MLS.

63 K ověření správnosti údajů vykazovaných v systému MLS jsme použili vzorek 11 ukazatelů uvedených v *příloze IV*. U všech projektů, které jsme do tohoto vzorku vybrali, jsme zjistili chyby a nepřesnosti. Ve zprávách o zeměpisných složkách Sahel a Čadské jezero a Africký roh bylo více nesrovnalostí než ve zprávách o složce Severní Afrika. Částečně je tomu tak proto, že konzultant pro složku „Severní Afrika“ se spoléhal na informace vykazované řešiteli projektů poté, co je potvrdili provozní vedoucí Komise, ale snažil se také zabránit dvojímu započítávání a uplatňoval obezřetnější přístup. U ostatních zeměpisných složek se údaje do systému MLS vkládaly čtvrtletně před tím, než vedoucí Komise zprávy potvrdily. Příčinou nesrovnalostí byly:

- metodické změny (systém MLS byl zřízen v roce 2017, tedy až po uzavření smluv na první projekty),
- metodické nedostatky (viz *rámeček 8*),

Rámeček 8

Příklad metodického nedostatku vedoucího k nepřesnostem ve vykazování

V Etiopii byla zahájena realizace projektu, jehož cílem bylo řešit nedostatek míst pro mytí rukou a zpomalit tak přenos onemocnění covid-19. Řešitel projektu vykázal 100 mycích stanic, ale systém MLS vykázal tyto výstupy jako 100 samostatných jednotek, a nikoli jako jednu vybudovanou anebo renovovanou sociální infrastrukturu. Domníváme se, že toto zařízení mělo být vykázáno jako „mikroinfrastruktury (latríny, studny, elektřina)“ v rámci ukazatele „základní služby“ a započítáno jako jedna jednotka.



© Řešitelé projektů. Všechna práva vyhrazena.

- o nadhodnocování výstupů, což byl případ 13 ze 16 projektů (například v podobě dvojího započítání příjemců, infrastruktury nebo plochy), podhodnocování výstupů je méně časté (viz [rámeček 9](#)),
- o absence podrobných informací poskytovaných řešiteli projektů, jak jsme zjistili díky kontrolám na místě,
- o obtíže, s nimiž smluvní partneři zodpovědní za MLS získávali od prováděcích partnerů přesné a včasné informace.

Rámeček 9

Příklady nadhodnocování výstupů a zkreslování počtu průmyslových zón a podnikatelských infrastruktur

U čtyř projektů v našem vzorku bylo vykázáno celkem 62 „průmyslových zón anebo podnikatelských infrastruktur, nově vybudovaných, rozšířených nebo modernizovaných“. Zjistili jsme, že žádné průmyslové zóny neměly s těmito čtyřmi projekty nic společného. Výstupy, které jsme měli možnost zkontrolovat, se týkaly podnikové infrastruktury nebo vybavení. Nepodařilo se nám získat informace, které by uspokojivě dokládaly existenci 33 z 62 vykázaných jednotek, nebo došlo k jejich nesprávnému vykázání v systému MLS.

U jednoho projektu bylo v rámci tohoto ukazatele vykázáno 12 výstupů. Navštívili jsme jednu z financovaných staveb a zjistili jsme, že tam stojí už několik let a byla postavena místními orgány. Podpora z prostředků EUTF byla poskytována pouze v podobě menších položek výpočetní techniky: přenosný počítač, tiskárna, náhlavní souprava a elektronický zápisník.

64 Ve zprávě z roku 2018 jsme doporučovali, aby projektové plánovací dokumenty známé pod označením „logické rámce“ obsahovaly konkrétní, měřitelné, dosažitelné, realistické a časově vymezené (SMART) cíle (viz [příloha I](#)). Ve svých odpovědích na tuto zprávu Komise uvedla, že také zajistí, aby ukazatele byly SMART. Logické rámce byly od té doby aktualizovány. Ukazatele používané k měření obecných a specifických cílů však stále nejsou zcela konkrétní, relevantní, měřitelné nebo dosažitelné (viz [rámeček 10](#)). Měření pokroku komplikuje skutečnost, že téměř polovina ukazatelů nemá jasné výchozí hodnoty a jedna třetina nemá jasně určené nebo žádné cílové hodnoty. Od roku 2020 našli smluvní partneři provádějící monitorování projektů EUTF zaměřené na výsledky problémy v logických rámcích u více než poloviny monitorovaných projektů.

Rámeček 10

Příklad ukazatele, který nesplňuje kritéria SMART

Jeden z projektů si jako svůj ukazatel pro měření pokroku dosaženého při plnění cíle „zmírňovat zranitelnosti vyplývající z nelegální migrace a bojovat proti nelegální migraci“ stanovil „názor vnitrostátních a mezinárodních odborníků a procento odborníků, kteří vnímají pokles nelegální migrace a s ním související zmírnění zranitelnosti“.

Tento ukazatel není konkrétní: nejenže je založen na názoru, ale neuvádí ani, kteří odborníci mají být konzultováni a které zdroje mají být použity pro sběr údajů. Nestanoví žádnou výchozí hodnotu a jako jediný cílový parametr uvádí „pokles“.

Stále není k dispozici dostatek údajů, které by prokazovaly, jakým udržitelným způsobem EUTF řeší základní příčiny nelegální migrace a nuceného vysídlování.

65 Prověřovali jsme, zda jsou zprávy týkající se EUTF přesné a zda věrně informují o dosažených výsledcích (o efektivitě, účinnosti, dopadu) a výzvách. Prověřovali jsme také, zda výstupy projektů, které jsme navštívili, zůstaly v daném místě nebo zda se používaly i po dokončení projektu; a zda tyto projekty přispěly k pozitivním efektům a dopadům v oblasti rozvoje.

Vykázané výsledky jsou pozitivní, ale neuvádějí nejúčinnější přístupy k omezování nelegální migrace a nuceného vysídlování

66 Ve zprávách vypracovaných na základě monitorování zaměřeného na výsledky se uvádí, že polovina všech výstupů EUTF má očekávanou kvalitu. V době auditu vykazovaly projekty zařazené do našeho vzorku významnou část svých plánovaných činností, vybavení nebo prací, ale nikoli všechny (viz [příloha II](#)). Pět ze šestnácti projektů však bylo stále ještě ve fázi realizace. Během našich návštěv na místě jsme zjistili, že řešitelé tří projektů své výstupy nadhodnotili (viz [obrázek 3](#), kde je uveden příklad výstavby řemeslné dílny, která byla vykázána jako dokončená).

Obrázek 3 – Stavba řemeslné dílny, která byla na konci smluvního období nedokončená



Zdroj: EÚD.

67 EUTF nedefinoval pro měření celkových zlepšení a dosažených výsledků výchozí ani cílové hodnoty. Pro portfolio EUTF navíc není možné agregovat údaje o efektech stejným způsobem jako údaje o výstupech, a to především proto, že společné ukazatele efektů EUTF nebyly v době před vznikem programových koncepcí ještě stanoveny¹⁸. Monitorovací zprávy EUTF však obsahují analýzy konkrétních projektů pro zeměpisné složky Sahel a Čadské jezero a Severní Afrika. Pro složku „Africký roh“ byl agregován jen omezený počet ukazatelů v rámci podobných projektů s tím, že důraz byl kladen na přínosy podpory z fondu EUTF pro příjmy domácností, potravinové zabezpečení, výživu a zdraví, snížení nelegální migrace a řízení migrace.

¹⁸ Systém EUTF pro monitorování a učení – Africký roh, prosinec 2023, s. 14.

68 Vysoký počet problematičtějších projektů EUTF (220 v době auditu) byl monitorován prostřednictvím zpráv zaměřených na výsledky, z nichž dvě třetiny uváděly závěr, že dosažení zamýšlených efektů je ohroženo. Navzdory získaným poznatkům a zkušenostem a přezkumu v polovině období není Komise ani po sedmi letech stále schopna určit nejúčinnější a nejefektivnější přístupy k omezování nelegální migrace a nuceného vysídlování v Africe a podat o nich zprávu.

69 Zjistili jsme, že svých obecných a specifických cílů dosáhl v rámci našeho vzorku jeden projekt a že 11 projektů dosáhlo svých cílů částečně (viz [příloha II](#)). Vzhledem k neúplnosti údajů a chybějícím ukazatelům SMART je však přesné měření efektů a dopadů obtížné (viz příklad v [rámečku 10](#)). U zbývajících čtyř projektů se činnosti stále ještě realizují.

Vykazované výsledky jsou zatíženy problémy, které se týkají udržitelnosti a nadhodnocování výstupů

70 V Mauritánii jsme provedli audit jednoho bezpečnostního projektu, který se týkal výcviku a vybavení mobilních bezpečnostních sil, především pro nasazení v odlehlejších oblastech, a který si kladl za cíl zlepšit veřejnou bezpečnost a přispět ke stabilitě země. Bezpečnostní síly evakuovaly osoby a majetek zasažené povodní a zadržovaly pašované zbraně, drogy, pohonné hmoty a nelegální migranty. Pomohli také zatknout odsouzené teroristy, kteří uprchli z vězení. Projekt byl úspěšný, ale nikoli z hlediska svých nadnárodních cílů (neprobíhala žádná regionální koordinace s jinými zeměmi).

71 Tři z projektů, které jsme zařadili do svého vzorku, poskytovaly podporu v oblasti správy hranic a zejména jejich ostrahy, ale žádný z těchto projektů neměl stanoven ukazatel výsledků, který by umožňoval měřit počet zachráněných či zadržovaných osob nebo dopad na migrační toky. Celkově není k dispozici dostatek údajů, které by prokazovaly dopad podpory EUTF, zejména pak její dopad na snížení počtu migrantů využívajících trasu, která vede přes centrální Středomoří (viz [rámeček 11](#), kde je uveden jeden příklad z těchto tří projektů).

Rámeček 11

Navzdory zlepšením chybějí údaje, které by prokazovaly jasnou souvislost mezi podporou z EUTF a kapacitou libyjských orgánů v oblasti správy hranic a řízení migrace

Od roku 2018 byl Libyjské generální správě pobřežní bezpečnosti poskytován výcvik a vybavení, zejména opravené lodě, ale její úloha při pátracích a záchranných operacích je mnohem menší než úloha Libyjské pobřežní stráže (LCG). Hlavním libyjským činitelem na moři je Libyjská pobřežní stráž (LCG), která svou první loď financovanou ze EUTF obdržela v červnu 2023.

Kromě let 2019 a 2020 zůstal počet osob navracených do Libye vyšší než údaj za rok 2016. Poměr osob, které se do Libye navrátily a které z ní odjely, začal v roce 2019 klesat, a to navzdory skutečnosti, že počet osob, které se do Evropy dostávají po trase přes centrální Středomoří, se od roku 2019 neustále zvyšuje. Počet migrantů odcházejících z Libye a počet osob přicházejících do Itálie je nicméně mnohem nižší než v roce 2016.

Libye nemá žádné národní koordinační centrum pro pátrací a záchranné akce a její Koordinační centrum pro záchranné akce na moři stále ještě nezačalo svou činnost, přestože vybavení financované EUTF bylo dodáno v prosinci 2021 (viz [obrázek 4](#)).

Obrázek 4 – Uzamčené a nevyužité kontejnery určené pro budoucí Koordinační centrum pro záchranné akce na moři v Tripolisu



Zdroj: EÚD.

V monitorovacích zprávách o stavu lidských práv, které byly vypracovány pro Komisi (viz bod 54), se uvádí, že libyjské pobřežní orgány na mimořádné události na moři někdy nereagují a humanitární organizace, které jsou schopny poskytnout pomoc při vylodění, systematicky neinformují. Zprávy rovněž upozorňují na to, že pátrací a záchranné operaci na moři jsou prováděny způsobem, který může představovat porušení mezinárodního práva.

72 Náš vzorek zahrnoval pět projektů, jejichž cílem bylo poskytnout ochranu uprchlíkům a migrantům. Dva projekty v Etiopii a jeden v Gambii podporovaly činnosti zaměřené na zlepšení opětovného začlenění vracejících se migrantů a posílení vnitrostátních struktur. Navzdory významné logistické a materiální podpoře se gambijský národní koordinační orgán pro migraci scházel jen zřídkakdy, vypracoval však akční plán na období 2023–2024. Síť migračních informačních středisek přestala po zastavení financování fungovat. Etiopské i gambijské projekty měly plán pro systém předávání, aby bylo možné informace o migrantech sdílet s dalšími partnery za účelem zajištění další pomoci. Zjistili jsme, že příslušnou on-line platformu systematicky nevyužívají všichni dárci v Gambii a že předávání informací probíhá formou jednorázové výměny (e-mailové nebo telefonické), což s sebou nese riziko zdvojení podpory (viz [rámeček 12](#)). V Etiopii tato on-line platforma vůbec nefungovala.

Rámeček 12

Příklad opakovaně poskytnuté podpory z EUTF, která nepřinesla žádné výsledky

V roce 2018 obdržel příjemce v Gambii jako podporu opětovného začlenění poskytovanou v rámci z projektu EUTF školení a grant na založení podniku v drůbežářském odvětví. Byla mu dodána kuřata, krmivo, léčivo a vybavení.

V roce 2022 získal stejnou podporu jako v roce 2018, přestože ústně potvrdil, že v předchozích letech nevykonával žádnou činnost.

Když jsme ho v roce 2023 navštívili, byla již všechna jeho zvířata rozprodána a ani tento druhý projekt financovaný Evropskou unií už nefungoval.

73 Jeden projekt realizovaný v Libyi poskytuje víceodvětvovou pomoc migrantům a uprchlíkům v různých místech země. Humanitární organizace se však do těchto míst dostávají jen velmi obtížně, takže jejich možnosti pomáhat lidem v nouzi jsou omezené. Někteří navrátilci, s nimiž jsme hovořili, obdrželi nepotravinovou pomoc (zubní kartáček, zubní pastu, mýdlo), kterou neměli jak využít, protože neměli přístup k vodě; jiné formy pomoci, jako je oblečení a příkrývky, však oceňovali. Monitorovací zprávy o stavu lidských práv, které jsou financovány z prostředků EUTF, upozornily na případy zpronevěry materiální pomoci. Libyjský orgán provozující oficiální zajišťovací střediska některá z nich uzavřel a nebyl nám schopen říci, kdo je nyní odpovědný za budovy, které využívaly podporu EUTF. Neměli jsme možnost navštívit žádné ze zajišťovacích středisek financovaných EUTF, protože libyjské orgány nám do nich nepovolily přístup. Podle monitorovacích zpráv o stavu lidských práv se životní podmínky v zajišťovacích střediscích po provedení prací mírně zlepšily, ale zacházení se zadrženými se nezměnilo.

74 Deset projektů, které jsme zařadili do svého vzorku, se ve svých činnostech zaměřovalo na vytváření pracovních míst a hospodářských příležitostí. Projektové zprávy poukazují na to, že příjemcům podpory se zvýšily příjmy. Setkali jsme se s příjemci ze všech 10 projektů. S podporou, kterou obdrželi, byli obecně spokojeni, třebaže někteří si stěžovali, že jim neumožňuje uspokojit všechny jejich potřeby.

75 Osm z těchto deseti projektů vykazalo celkem 14 028 nových pracovních míst. Z dokumentace vztahující se k našemu vzorku však vyplývá, že tento počet je výrazně nadsazen. Během našich návštěv na místě se ukázalo, že mnohé činnosti, a tudíž i vykázaná pracovní místa, jsou neudržitelné (viz [rámeček 13](#)). Zajistit řešení dlouhodobých potřeby během omezené doby trvání projektu je obtížné. Podpora poskytovaná příjemcům byla příliš malá a pokyny nebo odborné vedení, které by jim pomohlo s vypracováním přesvědčivého podnikatelského plánu, analýzou trhu nebo zvládnutím základů účetnictví, nedostatečné. V jednom dokumentu o opatření, který byl součástí našeho vzorku, se uvádí, že „průprava a podpora zaměřená na drobnou činnost pro zajištění obživy se neseťkávaly vždy s úspěchem, pokud jde o následné získání zaměstnání nebo zvýšení soběstačnosti“, ale v jiných projektech, v jejichž rámci byly realizovány podobné činnosti, se na toto riziko neupozorňovalo.

Rámeček 13

Příklady neudržitelných výsledků

Pracovní místa vytvořená díky jednomu projektu v Etiopii byla neudržitelná

Projekt zaměřený na předcházení nelegální migraci zvyšováním zaměstnanosti v Etiopii snížil míru nezaměstnanosti v pěti oblastech se zvýšeným migračním potenciálem pouze o 0,32 %, a dosáhl tak pouze 3,61 % stanovené cílové hodnoty. Odhaduje se, že z 5 422 pracovních míst jich v roce 2021 zůstalo po třech měsících obsazeno 3 335. V roce 2023, v době konání našeho auditu, však nebyly o těchto vytvořených pracovních místech k dispozici žádné další údaje. Není tedy jasné, nakolik byla tato pracovní místa udržitelná a nakolik tento projekt pomohl odradit navracené osoby od toho, aby se znovu pokusily odejít.

Jatka a drůbežárna nefungují a jejich provoz byl pozastaven, protože nejsou ekonomicky životaschopné

V rámci jednoho projektu spadajícího do zeměpisné složky Sahel a Čadské jezero byla v roce 2021 financována modelová farma zabývající se zpracováváním drůbeže, jejíž součástí byla drůbežárna se solárním zdrojem energie a s kapacitou 1 000 ptáků, kontejnerová jatka, kancelář vedoucího provozu, sklady, veřejné toalety a generátor s výkonem 60 KvA. Z projektových prostředků byly financovány také prostory mládežnického sdružení, které tuto farmu provozuje.

Během naší návštěvy nám příjemce sdělil, že provoz podniku není ekonomicky životaschopný. Prostory byly prázdné (viz [obrázek 5](#)) a sdružení bylo v kontaktu s investory ze země mimo EU, aby převzali nájemné.

Obrázek 5 – Nevyužívaná jatka



Zdroj: EÚD.

76 Podporu vesnických a úvěrových sdružení a výtěžných činností lze započítávat jako vytvořená pracovní místa. Podle metodiky by však číselné údaje měly být vykazovány jako pracovní místa teprve poté, co je po uplynutí šesti měsíců provedena kontrola výsledků. Protože se však míra úspěšnosti neměří, není možné přesně určit, kolik nových pracovních míst bylo vytvořeno. Podle metodického pokynu by se obecně neměla vykazovat souběžně vytvořená pracovní místa (nepřímá a indukovaná). Tato nepřímá či indukovaná pracovní místa však vykazovaly dva ze 16 projektů zahrnutých do našeho vzorku.

77 Prověřili jsme 57 příjemců, kteří získali hospodářskou podporu jako pomoci se zahájením nebo rozšířením podnikatelské činnosti. Tři z těchto činností nebyly ještě dokončeny, ale 42 podniků bylo v době konání našeho auditu stále v provozu, buď zcela, nebo částečně, ačkoli v případě 21 z nich existovalo riziko, že nebudou udržitelné. Dva projekty realizované v Etiopii poskytovaly granty pod podmínkou, že jejich příjemci ponесou část finančního rizika. Jednoho takového příjemce malých grantů jsme navštívili. Jeho příspěvek představoval 40 % celkových investic a jeho podnik stále fungoval (viz [obrázek 6](#)).

Obrázek 6 – Obchod v uprchlickém táboře Kebribeyah v Etiopii



Zdroj: EÚD.

78 Jeden projekt v Tunisku dosáhl úspěchů při zakládání začínajících podniků, protože zajišťoval rozsáhlé odborné vedení prostřednictvím grantu ve výši 27 000 EUR na začínající podnik a respektoval osobní rozhodnutí příjemců. Zaměřil se také na mnohem menší počet příjemců a ve srovnání s jinými projekty poskytoval soustředěnější podporu.

79 Prostředí, v němž EUTF působí, je křehké a nestabilní, což ohrožuje udržitelnost poskytnuté podpory. Celkově jsme zjistili, že 33 ze 115 investic (podniky, stavby a vybavení), které jsme prověřovali, již v době naší návštěvy nebylo funkčních a 66 dalším hrozí, že přestanou být udržitelné. Více než polovina respondentů oslovených v rámci našeho šetření vyslovila názor, že EUTF klade dostatečný důraz na dlouhodobější efekty a udržitelnost projektů. Více než 60 % však souhlasilo s tím, že vnitrostátní orgány projektové činnosti systematicky nesledují a nepřebírají je do své péče. Z diskuse o získaných poznatcích, která proběhla v roce 2021, rovněž vyplynulo, že neexistuje žádná ústupová strategie, což vzbuzuje obavy ohledně udržitelnosti výsledků EUTF¹⁹.

¹⁹ ALTAI, *Learning Lessons from the EUTF, phase 2*, 2021, s. 25 a 28.

80 Podle rozvojových agentur členských států a pracovníků delegací EU pomohl EUTF členským státům EU vstoupit do dialogu o migraci s partnerskými zeměmi. Otevřel dveře zejména k subjektům, které se nezabývají rozvojovou agendou, jako jsou ministerstva vnitra a obranné či bezpečnostní síly. Jedním z cílů EUTF bylo přispět k „dialogům“ o migraci, zejména v Gambii a Etiopii. V době konání auditu dialogy o migraci stále probíhaly a v Etiopii byly obnoveny po skončení konfliktu v Tigraji.

Závěry a doporučení

81 Nouzový svěřenský fond Evropské unie pro Afriku si za osm let své činnosti vypracoval nový přístup ke shromažďování informací o základních příčinách nestability, nelegální migrace a vysídlování, ke zjišťování rizik v oblasti lidských práv v nestabilním prostředí a k vykazování kumulativních výsledků svých akcí. Projekty EUTF vykázaly uskutečnění mnoha plánovaných výstupů a částečně dosáhly svých cílů. Navzdory tomu se finanční podpora ze EUTF stále dostatečně nezaměřuje na dohodnuté priority. Kromě toho existují problémy, pokud jde o podávání zpráv, zajištění udržitelnosti výsledků a ochranu lidských práv.

82 EUTF přispěl k tomu, aby migrace zůstala jednou z hlavních priorit rozvojové a politické agendy. Na základě auditu EUTF v roce 2018 jsme dospěli k závěru, že se jedná o pružný nástroj, ale že jeho koncepce měla být cílenější. Proto jsme mimo jiné doporučili využívat zprávy založené na výzkumu a na důkazech, což by umožnilo široce pojaté cíle a priority EUTF ostřeji vymezit. Na strategické úrovni se však mnoho nezměnilo a podpora zůstala nedostatečně zacílená. Strategická rada v roce 2018 schválila konkrétnější priority, které však měly jen malý dopad na strategická rozhodnutí a na to, jaké akce mají být financovány. Viz body [23–26](#) a [80](#).

83 Všechny projekty, které jsme prověřovali, reagovaly na potřeby, ne vždy však na ty nejnaléhavější. Přidělování finančních prostředků nebylo založeno na ukazatelích, které se týkaly specificky migrace. Rozhodnutí v rámci EUTF bylo možné přijímat rychle, fond však i nadále podporoval velmi širokou škálu odvětví a opatření a méně rychle probíhalo uzavírání smluv. Viz body [27–28](#).

84 Ve srovnání s předchozí rozvojovou pomocí se EUTF více snažil orientovat svou podporu na fakticky podložené informace. Z prostředků EUTF bylo financováno zveřejnění více než stovky zpráv založených na výzkumu, jejichž účelem bylo pomoci s určováním potřeb. Převážná většina těchto zpráv však byla k dispozici až poté, co byly přiděleny na závazky téměř veškeré prostředky fondu. Zprávy byly nicméně užitečné při navrhování akčních plánů v rámci Nástroje pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa na programové období 2021–2027 a Komisi poskytly cenné informace o příčinách a dynamice konfliktů, nelegální migrace a vysídlování v Africe. Viz body [29–37](#).

Doporučení 1 – Klást větší důraz na faktickou podloženost zaměření na zeměpisné oblasti a příjemce

Má-li Komise svou budoucí podporu zaměřit prioritně na prevenci a řízení nelegální migrace, měla by se soustředit na nejdůležitější zeměpisné oblasti a potřeby a za tímto účelem používat údaje, které se týkají specificky migrace, a informace založené na výzkumu.

Cílové datum realizace: konec roku 2025

85 Dokumenty o opatření sice uváděly získané zkušenosti, ale tyto zmínky byly krátké a obecné a neupozorňovaly na předchozí výzvy, úskalí ani osvědčené postupy. Setkali jsme se s projektovými činnostmi, které neodpovídaly naléhavým potřebám souvisejícím s migrací, i s činnostmi, které byly nadále neudržitelné. EUTF zadal vypracování dvou zpráv o získaných zkušenostech, tyto zprávy však byly k dispozici teprve krátce předtím, než EUTF dokončil uzavírání smluv na operace. Viz body [34–39](#).

Doporučení 2 – Centrálně archivovat dokumenty EUTF, aby mohly sloužit jako podklady pro budoucí opatření a jako zdroj poznatků, kterých lze využít v rámci přípravy souvisejících dokumentů

Komise by s ohledem na svou další činnost v oblasti rozvoje, kterou bude provádět mimo jiné prostřednictvím Nástroje pro sousedství a rozvoje a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa, měla poznatky a zkušenosti získané v rámci projektů EUTF centrálně archivovat a oddíl dokumentů o opatření, který je těmto poznatkům a zkušenostem věnován, rozšířit tak, aby zahrnoval odkazy na konzultované dokumenty i na jednotlivá úskalí či známé osvědčené postupy, které byly v dané zemi nebo i jinde při podobných činnostech již dříve uplatněny.

Cílové datum realizace: konec roku 2026

86 Projekty EUTF jsou realizovány v náročném prostředí, kde může být pomoc přesměrována k nezamýšleným účelům. V této souvislosti nebyly kontroly *ex ante* potenciálního dopadu projektu na lidská práva dostatečně komplexní. Pokud dokument o opatření obsahoval zmírňující opatření, nepromítla se tato opatření systematicky do konkrétních činností nebo ukazatelů na úrovni projektu, které by potvrdzovaly jejich řádné provedení. Viz body [42–46](#).

87 Nestabilní prostředí, v němž EUTF funguje, znesnadňuje pro monitorování projektů. V Libyi, kde byla větší rizika než v jiných zemích, se Komise rozhodla využívat k monitorování třetí strany, aby posílila svůj dohled nad dopadem činností EUTF na lidská práva v této zemi. Jedná se první případ svého druhu. Díky tomuto postupu se podařilo získat užitečné zdroje informací o rizicích v oblasti lidských práv v Libyi, nebylo však možné prokázat přijetí následných opatření. Viz body [52–57](#).

88 Komise je toho názoru, že smluvní doložky, které umožňují pozastavit činnost na základě soudního rozsudku nebo rozhodnutí EU, jsou součástí přiměřených záruk, která zmírňují riziko pro zásadu „nepůsobit škodu“ nebo riziko v oblasti lidských práv. Komise nemá žádné formální interní postupy pro oznamování, zaznamenávání a další sledování údajného porušování lidských práv v souvislosti s projekty financovanými EU. Bez ohledu na to, z jakého zdroje přicházejí oznámení o údajném porušování lidských práv nebo zásady „nepůsobit škodu“, neexistuje žádný systém, který by umožnil doložit, že informace tohoto druhu byly řádně prověřeny a zohledněny při rozhodování o tom, zda má EU danou podporu nadále poskytovat, nebo zda ji má naopak pozastavit. Viz body [58–60](#).

Doporučení 3 – Věnovat větší pozornost identifikaci rizik v oblasti lidských práv a přijímat opatření pro jejich zmírnění

V zájmu důslednějšího zohledňování zásady „nepůsobit škodu“ při rozhodování o veškerých budoucích rozvojových opatřeních by Komise měla:

- a) již ve fázi návrhu a formulace opatření systematicky posuzovat konkrétní stupeň rizika pro lidská práva, a v případě, že projekt s sebou nese významná rizika v oblasti lidských práv, převádět navržená zmírňující opatření do podoby konkrétních činností nebo ukazatelů výstupů;
- b) vypracovat a rozeslat jasně vymezené vnitřní postupy pro podávání zpráv a další sledování údajného porušování lidských práv v souvislosti s projekty financovanými EU;
- c) analyzovat informace týkající se rizik v oblasti lidských práv, ať už se jedná o informace získané na základě monitorování stavu lidských práv třetí stranou, nebo nějakým jiným způsobem, například na základě podaných oznámení, určit subjekt, který bude za provádění těchto analýz odpovědný, vést záznamy o všech akcích prováděných v reakci na vzniklou situaci a o důvodech pro rozhodnutí v podpoře EU pokračovat, nebo ji pozastavit.

Cílové datum realizace: konec roku 2025

89 I když řešitelé projektů zařazení do našeho vzorku uvedli, že dosáhli většiny zamýšlených výstupů, byť nikoli všech, a že dosáhli i mnoha svých cílů, jejich udržitelnost byla často nejistá. EUTF však usnadnil dialog o otázkách migrace. Všechny příspěvky do EUTF byly nahlášeny OECD jako způsobilá oficiální rozvojová pomoc. Zjistili jsme však, že některé činnosti do této kategorie neměly být zařazeny. Viz body 40 a 66–80.

90 Kromě monitorování na úrovni projektů zřídila Komise systém pro měření celkových výsledků jejích akcí na základě agregace výsledků všech projektů EUTF. Systém obsahuje téměř 40 ukazatelů výstupů, nezohledňuje však udržitelnost výstupů a neumožňuje získat informace o tom, zda projekty přispěly k řešení základních příčin nestability, nelegální migrace a vysídlování. Výstupy vykázané v rámci jednotlivých projektů zařazených do našeho vzorku nebyly zcela přesné a byly často nadhodnocené, částečně kvůli metodickým chybám a rovněž kvůli tomu, že řešitelé projektů neposkytovali podrobné informace. Viz body 61–64.

Doporučení 4 – Zpřesnit vykazování výsledků

Aby se zpřesnilo vykazování výsledků, měla by Komise:

- a) nalézt způsob, jak zajistit, aby řešitelé projektů poskytovali podrobnější informace o údajích, které jsou podkladem pro vykazování ukazatelů všech budoucích rozvojových činností, včetně seznamů vybavení, informací o konečných příjemcích a místa a výše podpory;
- b) u budoucích rozvojových činností začlenit do svého monitorování zaměřeného na výsledky nebo do hodnocení projektů kontroly přesnosti a udržitelnosti vykazovaných výsledků odvozených z agregovaných ukazatelů týkajících se nástroje NDICI;
- c) identifikovat projekty EUTF, u nichž je riziko, že byly nesprávně vyhodnoceny jako projekty plně v souladu s pravidly pro oficiální rozvojovou pomoc, a v případě potřeby opravit údaje o oficiální rozvojové pomoci oznámené OECD.

Cílové datum realizace: konec roku 2025





Tuto zprávu přijal senát III, jemuž předsedá Bettina Jakobsenová, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 9. července 2024.





Za Účetní dvůr






Tony Murphy
předseda

Přílohy

Příloha I – Kontrola realizace doporučení uvedených ve zvláštní zprávě 32/2018

Rozsah realizace:  v plném rozsahu,  ve většině ohledů,  v některých ohledech,  nerealizováno.

Doporučení EÚD	Přijetí doporučení ze strany Komise	Rozsah realizace
<p>Doporučení 1</p> <p>Komise by měla strategické radě svěrenského fondu navrhnout přezkum stávajících cílů a priorit svěrenského fondu EU pro Afriku, aby byly přepracovány do konkrétnější a dosažitelnější podoby. Měla by zohlednit zvláštní problémy všech tří složek a pokud možno stanovit cíle a výchozí hodnoty. Komise by přitom měla zejména využít:</p>		
a) výstupy nástrojů pro výzkum a shromažďování důkazů;	přijato	
b) schopnosti všech dárců;	přijato	nebylo realizováno
c) mechanismus pro využívání zkušeností pro svěrenský fond jako celek.	přijato	
<p>Doporučení 2</p> <p>Komise by měla:</p>		
a) stanovit jasná společná kritéria, která se budou uplatňovat ve všech složkách, a dokumentovat posuzování projektových návrhů podle těchto kritérií;	zamítnuto	
b) předkládat operačním výborům seznam obdržných návrhů, které správce svěrenského fondu nerozpracoval do dokumentu o opatření, včetně důvodů jejich odmítnutí;	zamítnuto	

Doporučení EÚD	Přijetí doporučení ze strany Komise	Rozsah realizace
c) informovat operační výbory o veškerých zásadních změnách již schválených projektů (tj. o změnách cílů, rozpočtu a délky trvání);	přijato	
d) zařadit do dokumentu o opatření zvláštní oddíl dokládající, proč podpora projektu prostřednictvím EUTF pro Afriku, a ne jinými formami podpory EU představuje komparativní výhodu.	přijato	
<p>Doporučení 3</p> <p>Komise by měla určit všechny urychlené postupy, které lze v rámci EUTF pro Afriku uplatnit, a po poradě s možnými prováděcími partnery ve vhodných případech zajistit jejich častější využívání.</p>	přijato	
<p>Doporučení 4</p> <p>Komise by měla:</p>		
a) plně zprovoznit společný monitorovací systém;	přijato	
b) zařadit do logických rámců projektů cíle SMART a zlepšit kvalitu ukazatelů tím, že stanoví vyčíslené výchozí a cílové hodnoty.	přijato	

Příloha II – Vzorek EÚD a posouzení projektů

Č.	Název zakázky	Složka EUTF	Země	Kontrolovaná země	Přidělená částka	Částka vyplacená k prosinci 2023	Dosažení výstupů podle EÚD	Dosažení efektů podle EÚD	Udržitelnost činností ve vzorku
1	Program lepšího řízení migrace	Africký roh	Etiopie, Keňa, Súdán, Somálsko	Etiopie	40 000 000	40 000 000			
2	Projekt v deltě řeky Omo: <i>Expanding the Rangeland to achieve Growth & Transformation in Turkana (Kenya) and South Omo (Ethiopia)</i>	Africký roh	Etiopie, Keňa	Etiopie	12 000 000	11 807 731			
3	<i>Sustainable reintegration support to Ethiopian returnees from Europe and support to vulnerable displaced populations affected by COVID-19</i>	Africký roh	Etiopie	Etiopie	15 000 000	13 500 000			
4	<i>Stemming Irregular Migration in Northern & Central Ethiopia-SINCE (IDC)</i>	Africký roh	Etiopie	Etiopie	19 844 494	19 844 494			

Č.	Název zakázky	Složka EUTF	Země	Kontrolovaná země	Přidělená částka	Částka vyplacená k prosinci 2023	Dosažení výstupů podle EÚD	Dosažení efektů podle EÚD	Udržitelnost činností ve vzorku
5	<i>Strengthened Socio-Economic Development and Better Employment Opportunities for Refugees and host communities in the Jigjiga Area</i>	Africký roh	Etiopie	Etiopie	10 000 000	9 000 000			
6	<i>Renforcement des capacités pour une meilleure gestion de la migration afin de protéger les enfants migrants contre l'exploitation et la traite</i>	Sahel a Čadské jezero	Mauritánie	Mauritánie	2 905 772	2 905 772			
7	<i>GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapide – Surveillance et Intervention au Sahel)</i>	Sahel a Čadské jezero	Niger, Mauritánie, Burkina Faso, Mali, Čad, Senegal	Mauritánie	17 986 073	17 383 993			

Č.	Název zakázky	Složka EUTF	Země	Kontrolovaná země	Přidělená částka	Částka vyplacená k prosinci 2023	Dosažení výstupů podle EÚD	Dosažení efektů podle EÚD	Udržitelnost činností ve vzorku
8	<i>Renforcement de la résilience et de la capacité d'autonomisation des réfugiés des rapatriés et des personnes déplacées internes liés au conflit du Nord Mali</i>	Sahel a Čadské jezero	Mauritánie	Mauritánie	4 900 000	4 900 000			
9	<i>Strengthening the management and governance of migration and the sustainable reintegration of returning migrants in the Gambia</i>	Sahel a Čadské jezero	Gambie	Gambie	3 900 000	3 900 000			
10	<i>Make it in The Gambia - Building a Future – Promoting agribusiness and strengthening social cohesion</i>	Sahel a Čadské jezero	Gambie	Gambie	5 000 000	4 990 299			

Č.	Název zakázky	Složka EUTF	Země	Kontrolovaná země	Přidělená částka	Částka vyplacená k prosinci 2023	Dosažení výstupů podle EÚD	Dosažení efektů podle EÚD	Udržitelnost činností ve vzorku
11	<i>Make it in The Gambia - Rural Infrastructure for Employment Creation in The Gambia (RIEC)</i>	Sahel a Čadské jezero	Gambie	Gambie	7 000 000	7 000 000			
12	<i>Support to Integrated border and migration management in Libya (phase 1)</i>	Severní Afrika	Libye	Libye	42 223 927	27 279 629			
	<i>Support to Integrated border and migration management in Libya (phase 2)</i>	Severní Afrika	Libye	Libye	16 800 000	15 632 088			
13	<i>Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities</i>	Severní Afrika	Libye	Libye	70 800 000	70 603 804			
14	<i>Strengthening Local Capacities for Resilience and Recovery</i>	Severní Afrika	Libye	Libye	18 000 000	17 083 270			Navštíven pouze 1 výstup
15	<i>Border Management Programme for the Maghreb region (BMP-Maghreb)</i>	Severní Afrika	Tunisko	Tunisko	65 000 000	60 395 998			Nenavštíveno

Č.	Název zakázky	Složka EUTF	Země	Kontrolovaná země	Přidělená částka	Částka vyplacená k prosinci 2023	Dosažení výstupů podle EÚD	Dosažení efektů podle EÚD	Udržitelnost činností ve vzorku
16	<i>Développement des opportunités d'emploi et d'investissement à travers la mobilisation de la diaspora</i>	Severní Afrika	Tunisko	Tunisko	4 000 000	4 000 000			

Legenda	Výstupy a efekty	Udržitelnost
Splněno	Splněno více než 75 % plánovaných cílových hodnot	Většina činností v rámci vzorku byla v době návštěvy udržitelná a bude taková pravděpodobně i v budoucnu
Částečně splněno	Splněno více než 50 % plánovaných cílových hodnot	Většina činností ve vzorku byla v době návštěvy udržitelná, ale riziková
Neuspokojivé	Splněno méně než 50 % plánovaných cílových hodnot	Většina činností v rámci vzorku nebyla v době návštěvy udržitelná
Závěr zatím nelze učinit	Projekt nedokončen	Nenavštíveno, takže nelze učinit závěr

Příloha III – Kontrolní vzorek realizace doporučení č. 2 uvedeného ve zvláštní zprávě 32/2018

T05-EUTF-SAH-GM-04 – <i>Digitalising The Gambia – Technical assistance to strengthen the ICT sector</i>
T05-EUTF-SAH-MR-09 – <i>Partenariat Opérationnel Conjoint pour la Mauritanie</i>
T05-EUTF-SAH-REG-25 – <i>Radio Jeunesse Sahel</i>
T05-EUTF-SAH-REG-26 – <i>Contribution au financement du Secrétariat de la Coalition pour le Sahel –</i>
T05-EUTF-NOA-LY-11 <i>Managing mixed migration flows: protection, health assistance, resilience and community engagement</i>
T05-EUTF-NOA-TN-03 – <i>Action pour la protection des personnes migrantes en situation de vulnérabilité</i>
T05-EUTF-NOA-REG-16 – <i>Fast track emergency response to COVID-19 in NoA countries for the most vulnerable populations</i>
T05-EUTF-NOA-REG-14 – <i>Durable solutions for Refugee Unaccompanied and Separated Children (Libya and Egypt) and Family Reunification</i>
T05-EUTF-HOA-ET-77 – <i>Stability and basic services Gambella</i>
T05-EUTF-HOA-REG-81 – <i>Enhancing protection, lifesaving assistance and sustainable solutions for evacuees from Libya through the Emergency Transit Mechanism (ETM) in Rwanda</i>
T05-EUTF-HOA-REG-67 – <i>CRRF Urban Development and Mobility</i>

Příloha IV – Vzorek ukazatelů výstupů systému MLS

Ukazatele EUTF
1.1 Počet přímých pracovních míst vytvořených nebo podpořených prostřednictvím projektů financovaných ze EUTF
1.2 Počet založených nebo podpořených mikropodniků a malých a středních podniků
1.3 Počet osob, kterým byla poskytnuta pomoc při rozvoji činností vytvářejících příjmy
1.5 Počet vybudovaných, rozšířených nebo modernizovaných průmyslových zón anebo podnikatelských infrastruktur
2.1a Počet vybudovaných anebo rekonstruovaných sociálních infrastruktur
2.6 Počet hektarů zemědělských a pastevních ekosystémů, kde byly zavedeny udržitelné postupy hospodaření s podporou EU
4.1 Počet podpořených infrastruktur pro posílení veřejné správy
4.1a Počet položek vybavení poskytnutých na posílení veřejné správy
4.2 Počet zaměstnanců orgánů státní správy, vnitřních bezpečnostních složek a příslušných nestátních subjektů vyškolených v oblasti veřejné správy, předcházení konfliktům a lidských práv
4.6 Počet vytvořených anebo přímo podpořených strategií, zákonů, politik a plánů (celostátní úroveň)
6.1 Počet dodávek poskytnutých anebo distribuovaných v souvislosti s pandemií covidu-19

Použité zkratky

ESVČ: Evropská služba pro vnější činnost

EUTF: nouzový svěřenský fond Evropské unie pro Afriku

Frontex: Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž

GŘ ECHO: Generální ředitelství pro evropskou civilní ochranu a operace humanitární pomoci

GŘ HOME: Generální ředitelství pro migraci a vnitřní věci

GŘ INTPA: Generální ředitelství pro mezinárodní partnerství

GŘ NEAR: Generální ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření

MLS: systém monitorování a učení

NDICI: Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci

OECD: Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

SVS: Společné výzkumné středisko

Glosář

Dopad: širší dlouhodobé důsledky dokončeného projektu nebo programu, jako jsou socioekonomické přínosy pro obyvatelstvo jako celek.

Efekt: okamžité nebo dlouhodobé změny, které projekt přinesl a které obvykle souvisejí s jeho cíli, jako jsou například přínosy spojené lépe vyškolenými pracovníky.

Indukované pracovní místo: zaměstnanost vytvořená dodatečnými výdaji z příjmů z přímého a nepřímého zaměstnání.

Logický rámec: podrobný plánovací nástroj zahrnující provádění, řízení, monitorování a hodnocení projektu.

Monitorování zaměřené na výsledky: přezkum výstupů a efektů probíhajících projektů nezávislými odborníky na základě kritérií, jako je relevance, efektivnost, účinnost, dopad a udržitelnost.

Nelegální přistěhovalec: osoba, která vstupuje do určité země nebo se v ní nachází bez nezbytného povolení.

Svěrenský fond EU: fond spravovaný EU, který sdružuje finanční prostředky z více zdrojů s cílem financovat mezinárodní reakci na mimořádné události nebo na probíhající krize, obvykle v rozvojovém světě.

System předávání: proces spolupráce mezi více zúčastněnými stranami za účelem poskytování ochrany a pomoci zranitelným migrantům.

Výstup: to, co bylo pomocí projektu vytvořeno nebo čeho bylo dosaženo, například realizace školení nebo výstavba silnice.

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2024-17>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2024-17>

Auditní tým

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

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát III, který odpovídá za oblast vnější činnosti, bezpečnosti a práva a jemuž předsedá členka EÚD Bettina Jakobsenová. Audit zpočátku vedl člen EÚD Hannu Takkula a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Turo Hentilä a tajemnice kabinetu Nita Tenniläová.

Audit dokončila členka by EÚD Bettina Jakobsenová, které podporu poskytovali vedoucí kabinetu Katja Mattfolková, vyšší manažer Michael Bain, vedoucí úkolu Aurelia Petlizová a auditoři Loulla Puisais-Jauvinová a Edwin van Veen.

Jazykovou podporu zajišťoval Thomas Everett. Grafickou podporu zajišťovala Giuliana Luccheseová. Britta Middelbergová poskytovala podporu při metodickém průzkumu a Terje Teppan-Niesenová a Ramunė Šarkauskienėová poskytovaly administrativní podporu.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Michael Bain



Edwin van Veen



Giuliana Lucchese



Britta Middelberg



Terje Teppan-Niesen



Ramune Sarkauskiene

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2024

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Opakované použití je tedy obecně povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí měnit jeho původní význam či sdělení. EÚD nenesou za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li takové povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Fotografie v rámečku 8: © řešitelé projektů. Všechna práva vyhrazena.

Obrázek 11 a 12 a příloha I – ikony: tyto obrázky byly vytvořeny s použitím zdrojů z platformy Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Všechna práva vyhrazena.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Použití loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

HTML	ISBN 978-92-849-2796-8	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/419943	QJ-02-24-016-CS-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2782-1	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/25142	QJ-02-24-016-CS-N

Nouzový svěřenský fond Evropské unie pro Afriku (EUTF), který v roce 2015 zřídila Evropská komise, je reakcí EU na hlavní příčiny migrace, nestability a vnitřního vysídlování v Africe.

Prověřovali jsme plnění našich doporučení z roku 2018 a posuzovali, zda EUTF zlepšil zaměření své podpory a zároveň zda se náležitá pozornost věnovala problematice lidských práv. Zjistili jsme, že podporované projekty vykázaly dosažení mnoha výsledků. Podpora z EUTF se však stále dostatečně nezaměřuje na dohodnuté priority. Kromě toho se vyskytují nedostatky v přesnosti a udržitelnosti vykazovaných výsledků a chybí postupy pro sledování údajného porušování lidských práv.

S ohledem na ukončení EUTF nebo budoucí rozvojovou činnost předkládáme čtyři doporučení.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

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

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/contact
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors