

Sprawozdanie specjalne

Fundusz powierniczy UE dla Afryki

Pomimo przyjęcia nowych podejść wsparcie pozostało niewystarczająco ukierunkowane



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-X
Wstęp	01-13
Zakres kontroli i podejście kontrolne	14-21
Uwagi	22-80
Strategia FP dla Afryki była nadal ogólnikowa i choć zapewniono pewną elastyczność przy udzielaniu wsparcia, to możliwości finansowania nie były wystarczająco ukierunkowane	22-40
Cele FP dla Afryki pozostały zbyt ogólne, a sprawozdania z badań miały ograniczony wpływ na strategię FP dla Afryki	22-29
Mechanizm podejmowania decyzji o finansowaniu jest szybszy, lecz nie uwzględniono w nim w wystarczającym stopniu wyciągniętych wniosków i dogłębnych ocen potrzeb	30-40
Pomimo zastosowania innowacyjnego podejścia do identyfikacji zagrożeń dla praw człowieka w wymagającym otoczeniu, zagrożenia te nie zostały całościowo uwzględnione	41-60
Ocena potencjalnych zagrożeń dla praw człowieka nie była kompleksowa	41-47
Monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie praw człowieka nie były wystarczająco solidne pomimo wprowadzenia na zasadzie pilotażu monitorowania przez podmiot zewnętrzny	48-60
Elementy systemu monitorowania i sprawozdawczości są niedokładne, więc na razie nie da się stwierdzić, które podejścia najlepiej się sprawdziły	61-80
W systemie monitorowania agregowane są wskaźniki produktu ze wszystkich projektów, ale w ocenie Trybunału jest on mało dokładny i zawyża osiągnięcia	61-64
Nadal nie ma wystarczających danych, aby wykazać, na ile wsparcie z FP dla Afryki trwale eliminuje przyczyny migracji nieuregulowanej i przymusowych wysiedleń	65-80
Wnioski i zalecenia	81-90

Załączniki

Załącznik I – Działania podjęte w następstwie zaleceń Trybunału zawartych w sprawozdaniu specjalnym 32/2018

Załącznik II – Próba projektów wybranych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i ich ocena

Załącznik III – Działania podjęte w następstwie zalecenia 2 przedstawionego w sprawozdaniu specjalnym 32/2018

Załącznik IV – Próba wskaźników produktu zgłoszonych w systemie monitorowania i wyciągania wniosków

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I W październiku 2015 r. Komisja Europejska ustanowiła kryzysowy fundusz powierniczy Unii Europejskiej na rzecz stabilności oraz eliminowania przyczyn migracji nieuregulowanej i wysiedleń w Afryce (FP dla Afryki).

II FP dla Afryki koncentruje się na sytuacji kryzysowej w trzech regionach Afryki: Sahel i jezioro Czad, Róg Afryki i Afryka Północna. Celem FP dla Afryki jest promowanie stabilności, poprawa zarządzania przepływami migracyjnymi, a także eliminowanie przyczyn leżących u podstaw destabilizacji, przymusowych wysiedleń i migracji nieuregulowanej w 27 krajach. Do końca 2023 r. z FP dla Afryki wypłacono 4 508 mln euro z łącznie udostępnionych 5 mld euro.

III W 2018 r. Trybunał przeprowadził pierwszą kontrolę wykonania zadań dotyczącą FP dla Afryki. Ze względu na krótki czas, jaki upłynął od utworzenia funduszu, projekty były jeszcze na wczesnym etapie realizacji. Trybunał stwierdził, że chociaż FP dla Afryki jest narzędziem elastycznym, działania w ramach funduszu powinny być lepiej ukierunkowane. W toku niniejszej kontroli Trybunał zweryfikował, czy podjęto działania w związku z jego wcześniejszymi zaleceniami, i stwierdził, że zalecenia te zostały częściowo zrealizowane.

IV Trybunał zbadał również, czy wsparcie z FP dla Afryki ukierunkowano na osiągnięcie zamierzonych celów, wykazując jednocześnie należyłą troskę o prawa człowieka. Stwierdził, że wsparcie było niewystarczająco ukierunkowane, gdyż obejmowało zbyt szeroki zakres działań na rzecz rozwoju, pomocy humanitarnej i bezpieczeństwa. Ponadto odnotował, że istnieją problemy z dokładnością i trwałością zgłoszonych rezultatów, a zagrożenia dla praw człowieka nie zostały w pełni uwzględnione.

V Wdrażając FP dla Afryki, wypracowano nowe podejścia, jeśli chodzi o gromadzenie informacji na temat przyczyn leżących u podstaw destabilizacji, migracji nieuregulowanej i wysiedleń, identyfikowanie zagrożeń dla praw człowieka w niestabilnym otoczeniu oraz przekazywanie informacji o wspólnych wynikach działań podejmowanych w ramach funduszu. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdza, że podczas realizacji projektów FP dla Afryki udało się wypracować wiele z zaplanowanych produktów oraz częściowo osiągnąć wyznaczone cele.

VI Wszystkie projekty zbadane przez Trybunał odpowiadały na istniejące potrzeby, ale nie zawsze na te najpilniejsze. Trybunał stwierdził, że organy zarządzające FP dla Afryki w niedostatecznym stopniu przeanalizowały potrzeby beneficjentów, wnioski wyciągnięte z realizacji wcześniejszych środków wsparcia oraz zagrożenia dla praw człowieka i odpowiednio nie wzięły ich pod uwagę. W porównaniu z wcześniej udzieloną pomocą rozwojową wsparcie z FP dla Afryki miało być ukierunkowane na informacje oparte na dowodach. Z FP dla Afryki sfinansowano więc publikację sprawozdań, które sporządzono w oparciu o przeprowadzone badania. W sprawozdaniach tych skompilowano informacje na temat czynników prowadzących do konfliktów, migracji nieuregulowanej i wysiedleń oraz na temat dynamiki tych zjawisk. Wiele z tych sprawozdań opublikowano jednak pod koniec okresu funkcjonowania FP dla Afryki, w związku z czym są one bardziej istotne dla Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR) – Globalny Wymiar Europy, który został utworzony w 2021 r.

VII Zmienne otoczenie, w którym działa FP dla Afryki, stanowi wyzwanie, jeśli chodzi o monitorowanie projektów. Komisja podjęła pierwsze kroki w zakresie monitorowania wpływu działań FP dla Afryki na ochronę praw człowieka. Sprawozdania z monitorowania sporządzane przez zatrudnionego w tym celu wykonawcę zewnętrznego są nowym i potencjalnie użytecznym źródłem informacji na temat zagrożeń dla praw człowieka, lecz nie wykazano, by na ich podstawie były podejmowane działania następcze. Ponadto Komisja dotąd nie ustanowiła formalnych procedur zgłaszania przypadków podejrzeń naruszenia praw człowieka i podejmowania odpowiednich kroków w związku z tymi zgłoszeniami. Nie wskazała też praktycznych kryteriów pozwalających określić, w jakich sytuacjach należy zawiesić wsparcie UE.

VIII Oprócz tradycyjnego monitorowania projektów w ramach FP dla Afryki przewidziano system pomiaru wspólnych osiągnięć jego działań. Ten nowy system monitorowania łączy w jednym miejscu informacje dotyczące wszystkich projektów finansowanych z FP dla Afryki, lecz występują w nim problemy z dokładnością danych. Ponadto wciąż brakuje danych, aby ustalić, czy projekty pomogły wyeliminować przyczyny leżące u podstaw destabilizacji, migracji nieuregulowanej i wysiedleń.

IX FP dla Afryki będzie działać do 2025 r., jednak kontraktowanie środków na działania zakończyło się w grudniu 2021 r. Nowy Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy jest częściowo ukierunkowany na inicjatywy związane z migracją i wysiedleniami, a jego cele są podobne do celów FP dla Afryki. Wnioski i zalecenia Trybunału sformułowane w toku niniejszej kontroli mogą przyczynić się do realizacji działań finansowanych z ISWMR lub przyszłych działań rozwojowych.

X Na podstawie przeprowadzonej kontroli Trybunał przedstawił szereg zaleceń. Biorąc pod uwagę, że migracja zajmuje ważne miejsce w programie politycznym UE, zalecenia te powinny zostać wdrożone możliwie jak najszybciej. Mając na uwadze zakończenie działania FP dla Afryki i wdrażanie innych działań rozwojowych w przyszłości, w tym działania realizowane za pośrednictwem ISWMR – Globalny Wymiar Europy, Komisja powinna:

- zwiększyć oparte na dowodach ukierunkowanie na obszary geograficzne i beneficjentów;
- umieszczać dokumenty dotyczące FP dla Afryki w centralnym repozytorium, aby mogły być wykorzystywane w ramach przyszłych działań, i rozszerzyć dokumenty dotyczące działań o wyciągnięte wnioski;
- ulepszyć identyfikację zagrożeń dla praw człowieka i podejmować działania łagodzące;
- poprawić dokładność zgłaszanych osiągnięć.

Wstęp

01 W październiku 2015 r.¹ Komisja Europejska ustanowiła na wstępny okres pięciu lat kryzysowy fundusz powierniczy Unii Europejskiej na rzecz stabilności oraz eliminowania przyczyn migracji nieuregulowanej i wysiedleń w Afryce (FP dla Afryki). Jest on jednym z czterech **funduszy powierniczych** zarządzanych przez Komisję. Celem tych funduszy jest wzmocnienie roli UE w działaniach w sytuacjach nadzwyczajnych, działaniach w następstwie takich sytuacji lub w działaniach („tematycznych”) odnoszących się do konkretnych kwestii, w szczególności poprzez uzyskanie korzyści skali w połączeniu z innymi zasobami². FP dla Afryki utworzono w szczytowym momencie kryzysu migracyjnego w 2015 r. jako instrument służący koordynowaniu reakcji państw członkowskich UE z reakcjami innych podmiotów wnoszących wkład, afrykańskimi krajami partnerskimi i organizacjami międzynarodowymi.

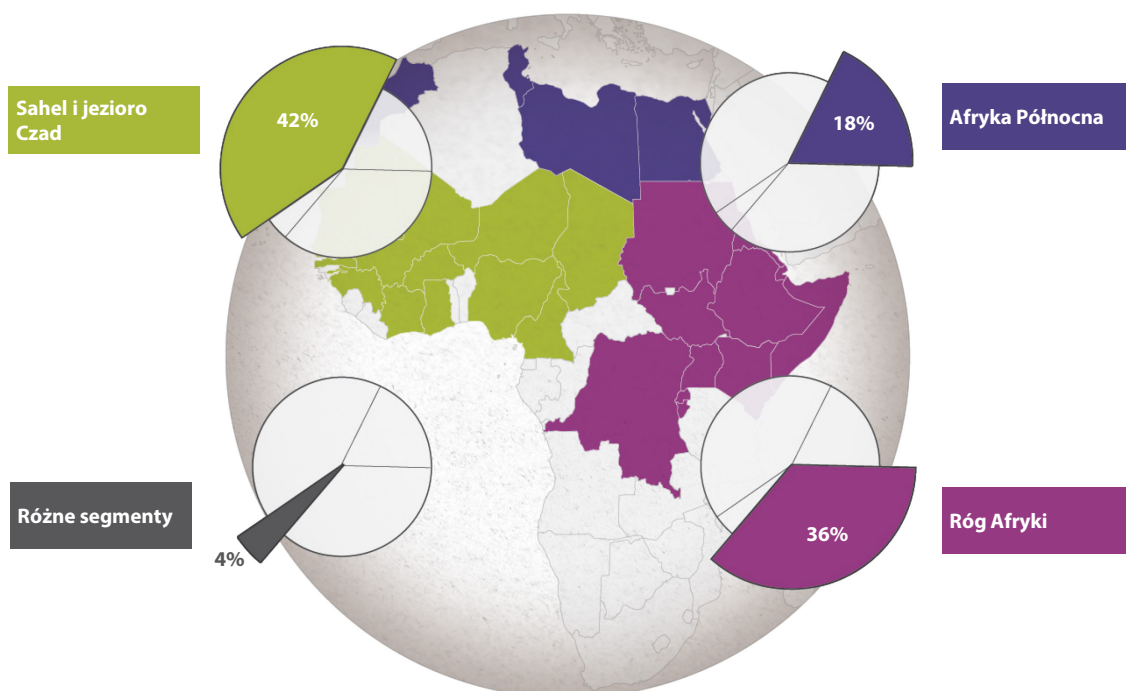
02 Ogólnym celem FP dla Afryki jest reagowanie na różnego rodzaju kryzysy w określonych trzech regionach Afryki – tzw. segmentach geograficznych (zob. **rys. 1**): w regionie Sahelu i jeziora Czad, w regionie Rogu Afryki oraz w regionie Afryki Północnej. FP dla Afryki ma wspierać wszelkie aspekty stabilności i przyczyniać się do lepszego zarządzania migracją, a także eliminowania przyczyn destabilizacji, przymusowych wysiedleń i migracji nieuregulowanej, m.in. przez wspieranie odporności, możliwości gospodarczych, równości szans, bezpieczeństwa i rozwoju oraz zwalczanie przypadków łamania praw człowieka³.

¹ Decyzja Komisji C(2015) 7293.

² Motyw 68 i art. 187 **rozporządzenia (UE, Euratom) 966/2012** oraz art. 234 **rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046**.

³ Art. 2 **umowy ustanawiającej FP dla Afryki**.

Rys. 1 – Zakres geograficzny FP dla Afryki i przyznane środki, lata 2015–2023



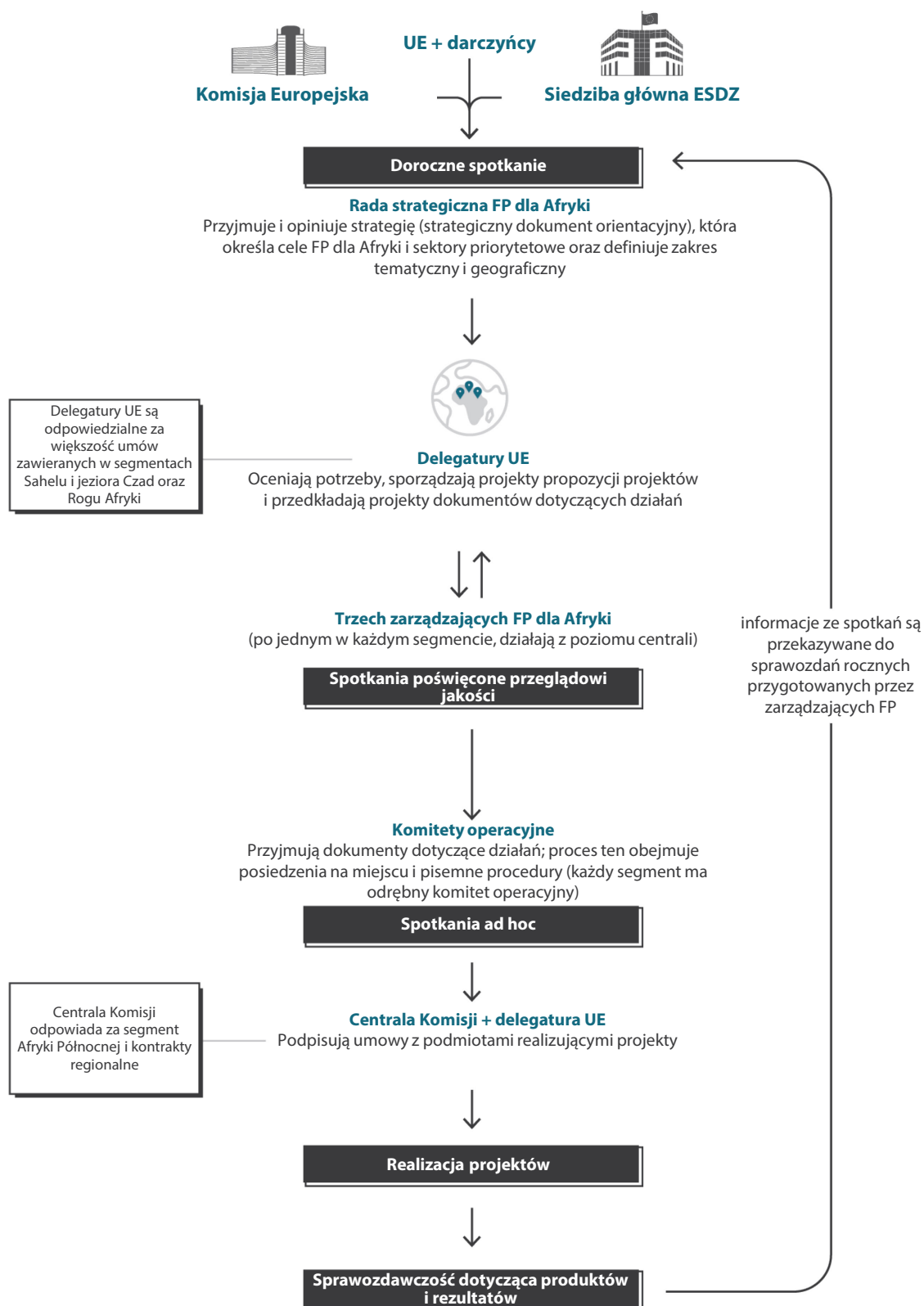
Uwaga: Przedstawienie na mapie granic i użycie nazw w powyższej formie nie oznacza, że zostały one oficjalnie zatwierdzone lub zaakceptowane przez ONZ.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych finansowych Komisji. Zdecydowana większość środków jest przeznaczana na konkretne segmenty, jednakże 4% z nich wykorzystuje się w różnych segmentach (w ramach działań międzysegmentowych).

03 Na mocy umowy ustanawiającej FP dla Afryki powołano dwa organy zarządzające. W skład obu z nich wchodzi przedstawiciele Komisji, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), państw członkowskich UE i innych darczyńców, a także przedstawiciele afrykańskich krajów partnerskich i organizacji regionalnych w charakterze obserwatorów.

- o Jak sama nazwa wskazuje, rada strategiczna jest odpowiedzialna za ustalanie nadrzędnych celów i priorytetów FP dla Afryki. Zwykle spotyka się ona raz w roku.
- o Ponadto dla każdego z trzech segmentów geograficznych ustanowiono odrębny komitet operacyjny. Komitety operacyjne spotykają się na oddzielnych sesjach, na których analizują i zatwierdzają działania finansowane ze środków FP dla Afryki.
- o Komisja (DG INTPA i DG NEAR) zarządza FP dla Afryki i w związku z tym jest odpowiedzialna za realizację uzgodnionych działań. Na *rys. 2* przedstawiono proces od planowania strategicznego do sporządzania sprawozdań ze zrealizowanych działań.

Rys. 2 – FP dla Afryki – od strategii do sprawozdawczości



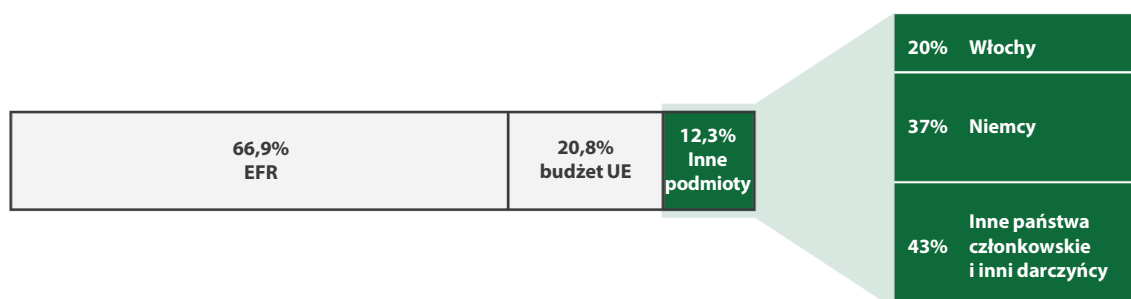
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

04 W listopadzie 2015 r. rada FP dla Afryki przyjęła strategiczny dokument orientacyjny⁴, w którym określone zostały następujące cele strategiczne działań wspieranych w ramach funduszu:

- a) zwiększenie możliwości gospodarczych i zatrudnienia;
- b) zwiększenie odporności lokalnych społeczności, w szczególności osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, jak również uchodźców i osób przesiedlonych;
- c) usprawnienie zarządzania migracją w państwach pochodzenia, tranzytu i państwach przyjmujących;
- d) poprawa sprawowania rządów i zapobiegania konfliktom oraz ograniczenie przymusowych wysiedleń i migracji nieuregulowanej.

05 Za pośrednictwem FP dla Afryki UE udzieliła wsparcia 27 krajom, zawierając 933 umów w ramach 248 programów. Choć początkowo środki przewidziane w ramach funduszu wynosiły 1,8 mld euro, do tej pory wkłady na rzecz FP dla Afryki sięgnęły łącznie ponad 5 mld euro. Największą część (4,4 mld euro, czyli 88% wszystkich środków) stanowiły przesunięcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) i budżetu UE. Dalsze 623 mln euro (12%) przekazały państwa członkowskie UE, Wielka Brytania, Norwegia i Szwajcaria (zob. [rys. 3](#)).

Rys. 3 – Źródła finansowania FP dla Afryki (stan na grudzień 2023 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych finansowych Komisji.

⁴ Strategiczny dokument orientacyjny dotyczący FP dla Afryki.

06 O ile darczyńca nie określił inaczej, Komisja rozdzieliła wszystkie wkłady w następujących proporcjach, które zostały wcześniej uzgodnione z darczyńcami:

- o 40% dla segmentu Sahelu i jeziora Czad;
- o 40% dla segmentu Rogu Afryki;
- o 20% dla segmentu Afryki Północnej.

07 Ponieważ finansowanie UE musi być zgodne z zakresem tematycznym i geograficznym każdego instrumentu finansowania, a darczyńcy czasami prosili, aby ich środki były wykorzystywane na określone cele (przeznaczanie środków na określony cel), największą część środków przeznaczono na segment Sahelu i jeziora Czad (zob. [tabela 1](#)). Do grudnia 2023 r. z FP dla Afryki wypłacono łącznie 4 508 mln euro. Kwota ta zawiera 1,5% kosztów administracyjnych. Na koniec 2023 r. przydział środków był prawie zakończony, ale nadal dostępne były środki na kontrole, oceny i monitorowanie.

Tabela 1 – Wkłady, zobowiązania i płatności z FP dla Afryki według segmentów (w mln euro) do grudnia 2023 r.

	Nieprzeznaczone na określony cel	Przeznaczone na określony cel	Wkłady ogółem	Przyznane na zobowiązania	Kwoty wypłacone
Sahel i jezioro Czad	54	2 228	2 281 (45%)	2 070	1 952
Róg Afryki	54	1 805	1 860 (37%)	1 774	1 555
Afryka Północna	27	894	921 (18%)	867	808
Różne segmenty			nie dotyczy ¹	198	193
łącznie	135	4 926	5 062	4 909	4 508¹

¹ Chociaż środki przydzielono do każdego z trzech segmentów, niewielką część łącznych środków (4%) wykorzystano na działania we wszystkich trzech segmentach (działania międzysegmentowe).

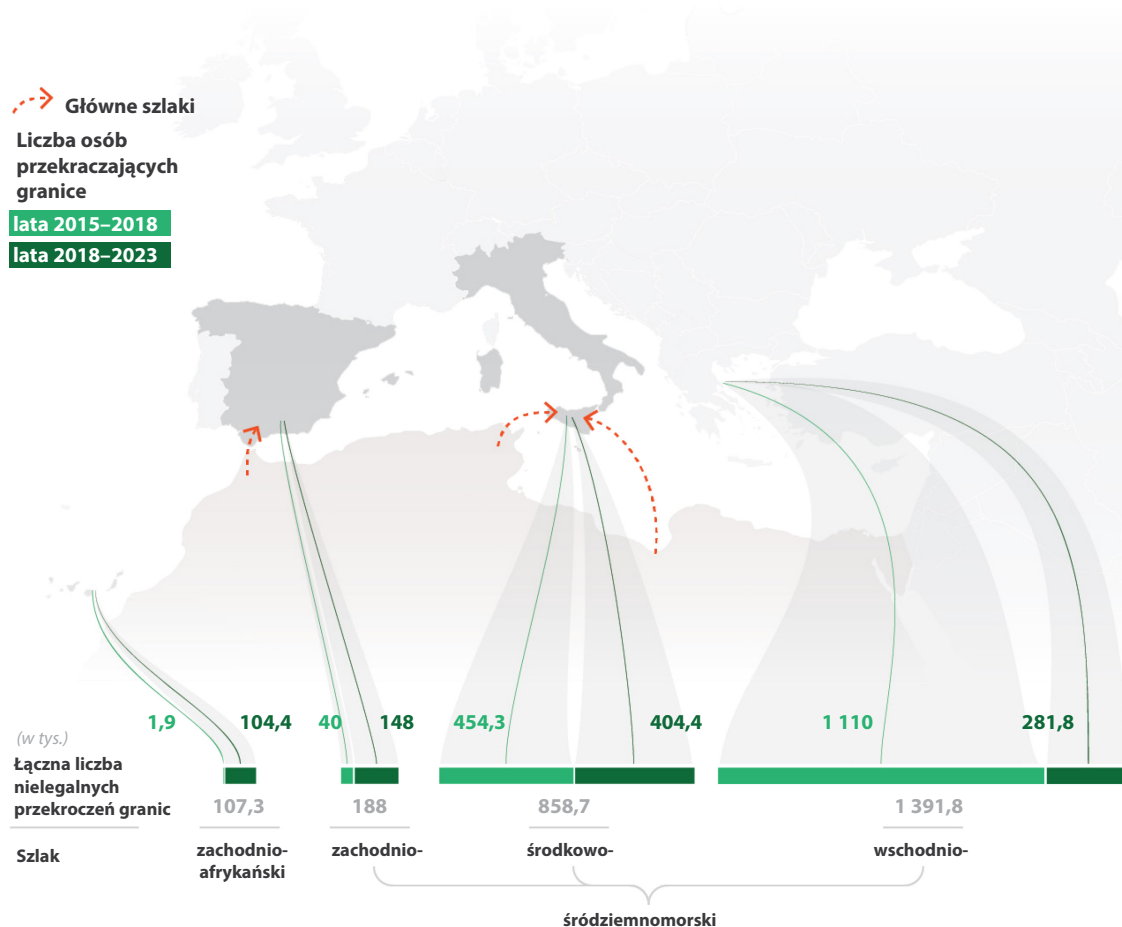
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań rocznych FP dla Afryki.

08 W 2022 r. ponad jedna trzecia całej populacji uchodźców na świecie żyła w Afryce Subsaharyjskiej⁵. W większości państw Afryki Subsaharyjskiej występuje ujemne saldo migracji – emigruje z nich więcej osób, niż do nich imigruje. Chociaż przesiedlenia wewnętrzne są powszechne, Sahel jest również jednym z najczęściej wybieranych szlaków tranzytowych przez migrantów udających się do Europy.

09 Przepływy migracyjne z Afryki do UE zmieniały się na przestrzeni lat, a ich szczyt przypadł na lata 2014–2016. Po tymczasowym spowolnieniu w czasie pandemii COVID-19 migracja nieuregulowana z Afryki do Europy ponownie stale się nasila. Migranci z Afryki docierają do Europy zazwyczaj przez zachodni, środkowy i wschodni region Morza Śródziemnego i zachodnią Afrykę. Głównym szlakiem prowadzącym do Europy jest szlak środkowośroziemnomorski przez Afrykę Północną, a kolejnym – szlak zachodniośroziemnomorski prowadzący z krajów Sahelu (zob. [rys. 4](#)).

⁵ Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, [Wyszukiwarka danych dotyczących uchodźców](#).

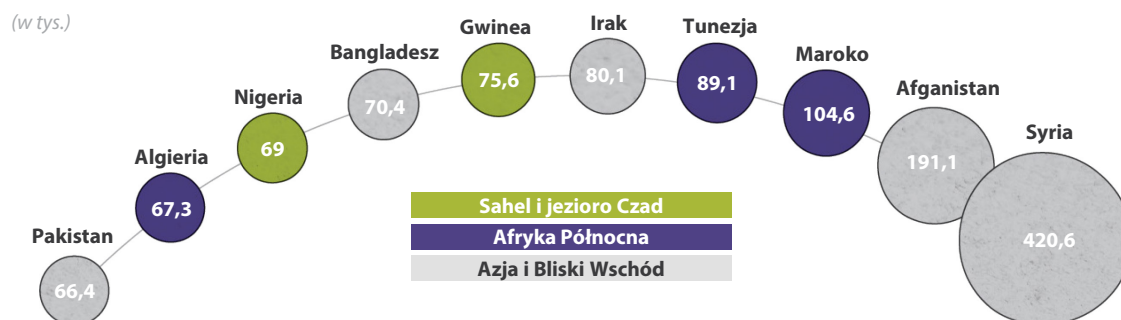
Rys. 4 – Szlaki migracyjne i wykryte przypadki nielegalnego przekroczenia granicy w drodze z Afryki do Europy



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych statystycznych opublikowanych przez Frontex.

10 Większość migrantów o nieuregulowanym statusie przybywających do UE pochodzi z Azji i Bliskiego Wschodu (zob. [rys. 5](#)). Migranci ci korzystają głównie ze wschodniego szlaku przez Bałkany, ale wielu z nich dociera przez Afrykę, korzystając ze szlaku środkowośródziemnomorskiego.

Rys. 5 – Pierwszych dziesięć państw pochodzenia migrantów nielegalnie przybywających do UE, lata 2016–2023



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych statystycznych opublikowanych przez Frontex. Dane te dotyczą wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy, a nie całkowitej liczby migrantów, ponieważ ta sama osoba może kilkakrotnie przekraczać granicę zewnętrzną.

11 Większość osób przekraczających morze szlakiem zachodnioafrykańskim lub zachodniośrodkowomorskim i środkowosrodkowomorskim pochodzi jednak z krajów afrykańskich. Najwięcej migrantów o nieuregulowanym statusie przybywających do UE z Afryki w latach 2016–2023 pochodziło z następujących krajów (w kolejności malejącej): Maroko, Tunezja, Gwinea, Wybrzeże Kości Słoniowej, Algieria, Nigeria, Bangladesz, Egipt, nieokreślone państwa Afryki Subsaharyjskiej i Mali.

12 Ostateczny termin wdrożenia FP dla Afryki ustalono na koniec 2025 r., jednak z końcem grudnia 2021 r. zaprzestano kontraktowania środków na działania. Niemniej celem ustanowionego w 2021 r. Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy (ISWMR – Globalny Wymiar Europy) jest przeznaczenie 10% wydatków na inicjatywy związane z migracją i wysiedleniami, a zatem cele ISWMR są podobne do celów FP dla Afryki.

13 OECD definiuje oficjalną pomoc rozwojową (ODA) jako pomoc, której głównym celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego i dobrobytu w krajach rozwijających się. Jedną z naczelnych zasad tej pomocy jest to, że współpraca rozwojowa nie powinna być wykorzystywana do realizowania polityki migracyjnej kraju darczyńcy. Ponadto finansowanie służb wojskowych lub sprzętu wojskowego jest zasadniczo wyłączone ze sprawozdawczości na temat oficjalnej pomocy rozwojowej. Wkłady na rzecz FP dla Afryki muszą być zgodne z obowiązującymi przepisami UE, w tym z przepisami dotyczącymi oficjalnej pomocy rozwojowej.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

14 W ramach niniejszej kontroli wykonania zadań Trybunał zbadał, czy wsparcie z FP dla Afryki było ukierunkowane na osiągnięcie celów funduszu związanych z wyeliminowaniem przyczyn leżących u podstaw niestabilności, migracji nieuregulowanej i przymusowych wysiedleń w Afryce i czy przy wdrażaniu wsparcia wykazano należyłą troskę o prawa człowieka.

15 Z uwagi na to, że migracja zajmuje ważne miejsce w programie politycznym UE, a poprzednią kontrolę Trybunału⁶ przeprowadzono niedługo po utworzeniu FP dla Afryki, kiedy projekty były jeszcze na wczesnym etapie realizacji, Trybunał postanowił skontrolować działania podjęte w odpowiedzi na wydane wówczas przez niego zalecenia (zob. [załącznik I](#)) oraz sprawdzić wyniki projektów już zrealizowanych lub znajdujących się na zaawansowanym etapie prac. W wyniku kontroli FP dla Afryki przeprowadzonej w 2018 r. Trybunał stwierdził, że chociaż FP dla Afryki jest narzędziem elastycznym, działania w ramach funduszu powinny być lepiej ukierunkowane. Nowy Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy jest częściowo ukierunkowany na inicjatywy związane z migracją i wysiedleniami, a jego cele są podobne do celów FP dla Afryki. Wnioski i zalecenia Trybunału sformułowane w toku niniejszej kontroli mogą przyczynić się do realizacji działań z ISWMR lub przyszłych działań rozwojowych.

16 W ramach niniejszej kontroli Trybunał ocenił, czy:

- Komisja zrealizowała cztery zalecenia, które Trybunał sformułował w [sprawozdaniu specjalnym 32/2018](#), a w szczególności, czy zaproponowała, by rada FP dla Afryki wprowadziła zmiany w strategii funduszu, i czy decyzje w sprawie finansowania były dobrze ukierunkowane;
- Komisja należycie uwzględniła prawa człowieka przy udzielaniu wsparcia;
- rezultaty FP dla Afryki były skutecznie monitorowane, zgłaszane z odpowiednią dokładnością i trwałe.

⁶ [Sprawozdanie specjalne 32/2018](#).

17 Prace Trybunału objęły przegląd dokumentów potwierdzających, takich jak dokumenty programowe, sprawozdania z postępów, monitorowania i oceny projektów, opracowania i sprawozdania z badań, dokumentacja projektowa, sprawozdania z wizyt w delegaturach i centrali (Komisji), korespondencja oraz protokoły posiedzeń. Kontrola obejmowała okres od utworzenia FP dla Afryki pod koniec 2015 r. do grudnia 2023 r.

18 Na potrzeby przeprowadzenia wizyt na miejscu Trybunał wybrał co najmniej jeden kraj w każdym segmencie regionalnym (Etiopię w regionie Rogu Afryki, Gambię i Mauretanię w regionie Sahelu i jeziora Czad oraz Libię i Tunezję w regionie Afryki Północnej). Dokonując tego wyboru, Trybunał kierował się takimi kryteriami jak wysokość wsparcia otrzymanego przez dany kraj i panująca w nim sytuacja pod względem bezpieczeństwa, a także wziął pod uwagę ograniczenia logistyczne i dotyczące zasobów. W próbie dobranej przez Trybunał znalazło się 16 projektów, przy czym dla każdego segmentu wybrano co najmniej pięć projektów, w tym co najmniej jeden projekt o zasięgu regionalnym. Przy wyborze projektów Trybunał wziął pod uwagę istotność i liczbę produktów zgłoszonych w systemie monitorowania i wyciągania wniosków FP dla Afryki (zob. [załącznik II](#)). Aby skontrolować, czy zrealizowano wcześniejsze zalecenie dotyczące przeglądu procedur wyboru projektów, Trybunał wybrał do próby 11 dokumentów dotyczących działań przyjętych w grudniu 2018 r. lub później – po jednym z każdego kraju, w którym Trybunał przeprowadził wizyty, i po dwa z każdego segmentu (zob. [załącznik III](#)).

19 Trybunał przeprowadził wywiady z pracownikami ESDZ, Komisji (DG INTPA, DG NEAR, DG ECHO, DG HOME, Frontex, Wspólne Centrum Badawcze) i Parlamentu Europejskiego, a także z beneficjentami, podmiotami realizującymi projekty, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, OECD i siedmioma stronami wnoszącymi wkład do FP dla Afryki.

20 Delegatury UE w krajach, w których Trybunał odbył wizyty, dołożyły wszelkich starań, aby zastosować się próśb zespołu kontrolnego. Trybunał nie był jednak w stanie przeprowadzić wizyt u wszystkich beneficjentów i w miejscach realizacji wszystkich projektów wybranych do próby kontrolnej, ponieważ podmioty realizujące projekty, delegatura UE lub beneficjent nie byli w stanie skontaktować się z beneficjentami objętymi próbą, nie udzielili kontrolerom Trybunału pozwolenia na wizyty w odnośnych obiektach lub na przeszkodzie stanęły ograniczenia czasowe lub kwestie bezpieczeństwa. Pięć podmiotów realizujących projekty nie przekazało kontrolerom wszystkich informacji, o udzielenie których się do nich zwrócili (brakujące elementy obejmowały faktury, listy obecności i nazwy beneficjentów). Problemy te dotyczyły połowy projektów objętych próbą. W rezultacie Trybunał nie był w stanie sprawdzić ani dokładności, ani trwałości części zgłoszonych produktów objętych próbą.

21 Trybunał zebrał również dowody, przeprowadzając poufną ankietę, którą wysłał do 176 pracowników zatrudnionych w delegaturach UE wdrażających FP dla Afryki. Jej celem było uzyskanie uzupełniających informacji na temat opracowywania, wdrażania i monitorowania działań w ramach projektów, a także na temat liczby zgłoszonych doniesień o potencjalnych przypadkach łamania praw człowieka we wszystkich krajach wdrażających projekty FP dla Afryki. Wskaźnik odpowiedzi wyniósł 52% (91 odpowiedzi, w tym 84 od urzędników ds. programów w ramach FP dla Afryki). Ankieta ta nie obejmowała pracowników centrali odpowiedzialnych za projekty regionalne i projekty realizowane w regionie Afryki Północnej, ponieważ celem Trybunału było uzyskanie informacji zwrotnych od delegatur oraz zebranie informacji na temat realizacji projektów FP dla Afryki w terenie.

Uwagi

Strategia FP dla Afryki była nadal ogólnikowa i choć zapewniono pewną elastyczność przy udzielaniu wsparcia, to możliwości finansowania nie były wystarczająco ukierunkowane

Cele FP dla Afryki pozostały zbyt ogólne, a sprawozdania z badań miały ograniczony wpływ na strategię FP dla Afryki

22 Na potrzeby tej części sprawozdania Trybunał sprawdził, czy w odpowiedzi na jedno z wcześniej zatwierdzonych zaleceń Trybunału⁷ Komisja wykorzystwała produkty instrumentu badawczo-rozpoznawczego (REF) (zob. [ramka 1](#)) i wyciągnięte wnioski, aby na tej podstawie zaproponować radzie FP dla Afryki przeprowadzenie przeglądu celów i priorytetów funduszu. Następnie Trybunał sprawdził, czy te zmienione cele i priorytety są bardziej szczegółowe i osiągalne. Stan wdrożenia wszystkich zaleceń Trybunału dotyczących FP dla Afryki przedstawiono w [załączniku I](#).

⁷ Sprawozdanie specjalne 32/2018, zalecenie 1.

Ramka 1

Instrument badawczo-rozpoznawczy FP dla Afryki to nowy zestaw narzędzi do oceny potrzeb, definiowania problemów i analizy kontekstu

Umowa ustanawiająca FP dla Afryki stanowi, że strategię funduszu należy oprzeć na jasnym podejściu opartym na dowodach. Zgodnie ze strategicznym dokumentem orientacyjnym FP dla Afryki jest zobowiązany do finansowania badań i analiz w kontekście migracji, w szczególności w celu kształtowania strategii i działań przy użyciu środków pochodzących z FP dla Afryki. Instrument badawczo-rozpoznawczy (REF) utworzono jako nowe narzędzie umożliwiające realizację tego zobowiązania w praktyce.

W grudniu 2015 r. komitet operacyjny segmentu Rogu Afryki zatwierdził pierwszy dokument dotyczący działania, aby umożliwić wykorzystywanie REF. Jego ogólnym celem było „poszerzenie wiedzy i zrozumienia podstawowych przyczyn destabilizacji, braku bezpieczeństwa, migracji nieuregulowanej i przymusowych wysiedleń na głównych szlakach migracyjnych oraz źródeł i czynników leżących u podstaw tych zjawisk, a także analiza i rozpowszechnianie najskuteczniejszych strategii i podejść w zakresie ich eliminowania i ograniczania oraz poprawa zarządzania migracją”.

Dzięki REF FP dla Afryki miał dysponować lepszymi dowodami, które miały zostać wykorzystane do określenia i wdrożenia odpowiednich działań i projektów. REF umożliwia przeznaczenie środków na ocenę potrzeb projektu, zanim zostaną zatwierdzone dokumenty dotyczące działań.

23 Trybunał stwierdził, że od czasu ustanowienia FP dla Afryki rada funduszu ani razu nie zaktualizowała umowy ustanawiającej (poza przedłużeniem okresu operacyjnego o jeden rok do dnia 31 grudnia 2021 r.⁸) ani strategicznego dokumentu orientacyjnego.

24 Mając na uwadze ograniczoność zasobów, jakimi dysponował FP dla Afryki, w kwietniu 2018 r. rada funduszu zatwierdziła kryteria priorytetowe dla poszczególnych trzech segmentów⁹. Komisja nie zareagowała na tę decyzję i nie zmieniła ogólnych celów i priorytetów FP dla Afryki, które nadal pozostają w takim brzmieniu, w jakim określono je w strategicznym dokumencie orientacyjnym (zob. pkt 04). Komisja zatwierdziła kryteria priorytetowe rady z 2018 r. (zob. [rys. 6](#)) jako uzupełnienie wytycznych mające odzwierciedlać zmieniające się potrzeby i pojawiające się wyzwania.

⁸ Decyzja Komisji C(2020) 8701 z dnia 10 grudnia 2020 r.

⁹ Protokół czwartego posiedzenia rady FP dla Afryki.

Rys. 6 – Priorytetowe kryteria określone przez radę FP dla Afryki

Priorytety dla Sahelu i jeziora Czad oraz Rogu Afryki	Priorytety dla Afryki Północnej
Powroty i reintegracja	Zintegrowane zarządzanie granicami
Zarządzanie przepływami uchodźców (ramy działań na rzecz uchodźców)	Ochrona migrantów znajdujących się w trudnej sytuacji
Zabezpieczenie dokumentów i wsparcie rejestrów cywilnych	Migracja zarobkowa
Środki przeciwdziałania handlowi ludźmi	Dobrowolny powrót i trwała reintegracja
Zasadnicze działania stabilizacyjne w Somalii, Sudanie i Sudanie Południowym oraz, w zależności od zasobów, w regionie Sahelu	Stabilizacja społeczności (w tym poprzez wsparcie gmin położonych wzdłuż szlaków migracyjnych)
Dialogi na temat migracji (Gambia, Etiopia)	

Źródło: protokół [czwartego posiedzenia rady FP dla Afryki](#).

25 W segmencie Afryki Północnej w dalszym ciągu priorytetowo traktowano cel strategiczny dotyczący „lepszego zarządzania migracją” (zob. pkt [04](#)), natomiast w segmentach Sahelu i jeziora Czad oraz Rogu Afryki nie ustalono konkretnych priorytetów. Nawet po tym, jak rada zatwierdziła kryteria priorytetowe w kwietniu 2018 r., komitety operacyjne w dalszym ciągu przyjmowały [dokumenty dotyczące działań](#), które były zgodne z czterema nadrzędnymi celami strategicznymi, ale nie z kryteriami wyznaczonymi przez radę.

26 Tym samym dokonany przez radę przegląd priorytetowych kryteriów miał niewielki wpływ na strukturę dokumentów dotyczących działań zatwierdzonych po kwietniu 2018 r. Trybunał stwierdził, że 32 ze 105 dokumentów dotyczących działań zatwierdzonych po tej dacie nie w pełni odpowiadały priorytetowym kryteriom z 2018 r. (zob. przykład w [ramce 2](#)).

Ramka 2

Przykład dokumentów dotyczących działań, które nie w pełni odpowiadały kryteriom priorytetowym z 2018 r.

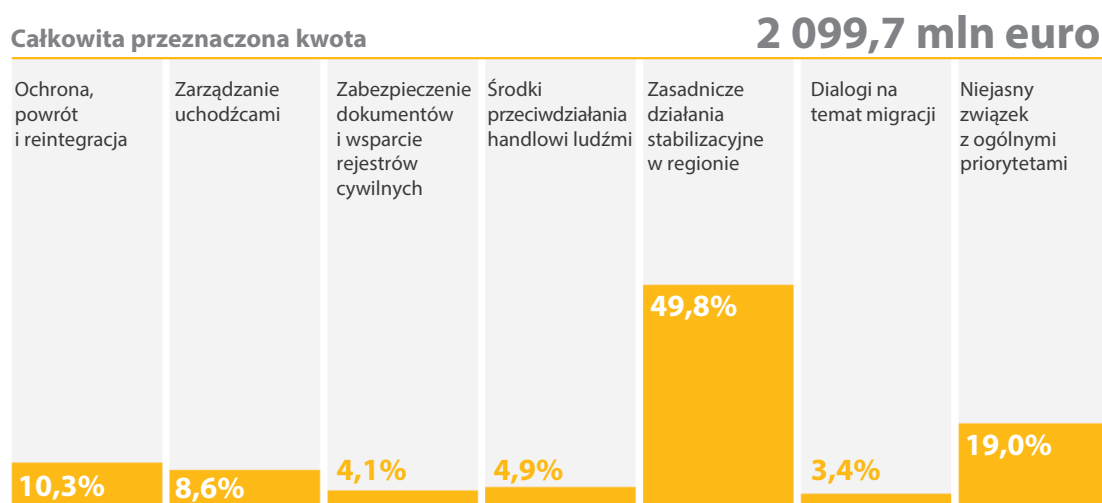
Celem jednego z dokumentów dotyczących działań dla segmentu Sahelu i jeziora Czad było założenie stacji radiowej, w której audycje mieli prowadzić młodzi ludzie. W praktyce nowa stacja nadaje głównie muzykę. Dokument ten został zatwierdzony jako odpowiadający celowi strategicznemu „lepsze zarządzanie i bardziej skuteczne zapobieganie konfliktom” (zob. pkt 04). Trudno jest jednak ustalić powiązanie z kryteriami priorytetowymi zmienionymi przez radę w 2018 r., którymi są:

1. powroty i reintegracja;
2. zarządzanie przepływami uchodźców (ramy działań na rzecz uchodźców);
3. zabezpieczenie dokumentów i wsparcie rejestrów cywilnych;
4. zasadnicze działania na rzecz stabilizacji w Somalii, Sudanie, Sudanie Południowym i – w zależności od zasobów – w regionie Sahelu;
5. dialog na temat migracji (Gambia, Etiopia).

27 Trybunał stwierdził również, jak opisano w [sprawozdaniu specjalnym 32/2018](#), że cele i priorytety FP dla Afryki sformułowano możliwie jak najogólniej, tak aby większość rodzajów działań kwalifikowała się do wsparcia. Zdaniem Komisji wsparcie z FP dla Afryki zostało równomiernie rozłożone na cztery cele strategiczne (17% środków przeznaczono na zwiększenie możliwości gospodarczych i w zakresie zatrudnienia, 28% środków przeznaczono na zwiększenie odporności lokalnych społeczności, 31% środków przeznaczono na usprawnienie zarządzania migracją, a 22% środków przeznaczono na poprawę sprawowania rządów i zapobiegania konfliktom)¹⁰. Takiej równowagi nie zapewniono jednak, jeśli chodzi o przydział środków na priorytety wyznaczone przez radę FP dla Afryki (zob. [rys. 7](#) i [rys. 8](#)). Nie określono też tego, któremu z tych priorytetów należy nadać pierwszeństwo. W rezultacie środki finansowe w dalszym ciągu przydzielano nieproporcjonalnie na szeroki zakres działań rozwojowych, humanitarnych i na rzecz bezpieczeństwa w ramach priorytetu dla regionu Sahelu i jeziora Czad/Rogu Afryki „zasadnicze działania na rzecz stabilizacji w regionie” oraz w ramach priorytetu dla regionu Afryki Północnej „ochrona migrantów, osób ubiegających się o azyl i uchodźców znajdujących się w trudnej sytuacji oraz stabilizacja społeczności”. Działania na rzecz stabilizacji mają zasadnicze znaczenie. Można je uwzględnić w ramach wielu sektorów (edukacja, zatrudnienie, bezpieczeństwo, działania na rzecz budowania pokoju, sprawowanie rządów, żywienie itp.) i finansować za pośrednictwem innych instrumentów UE. Stabilizacja nie jest priorytetem samego FP dla Afryki.

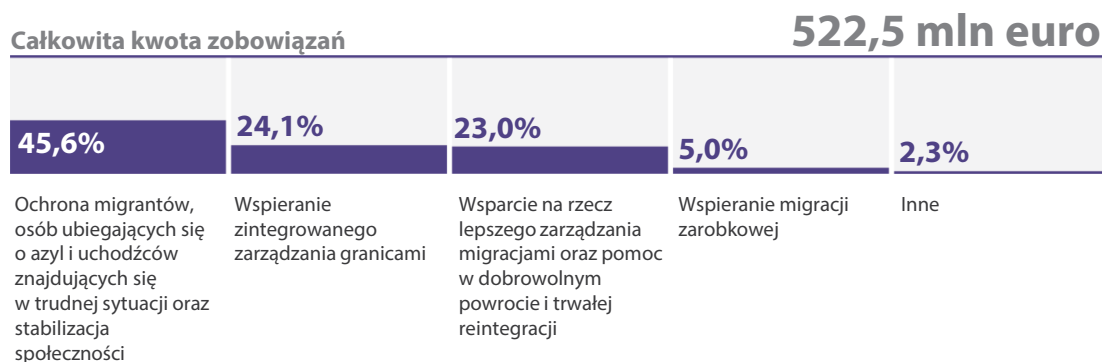
¹⁰ [Sprawozdanie roczne FP dla Afryki za 2023 r.](#), s. 19.

Rys. 7 – Szacunkowe przypisanie zobowiązań dotyczących regionu Sahelu i jeziora Czad oraz Rogu Afryki do priorytetowych kryteriów FP dla Afryki zmienionych przez radę



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów dotyczących działań FP dla Afryki zatwierdzonych od kwietnia 2018 r.

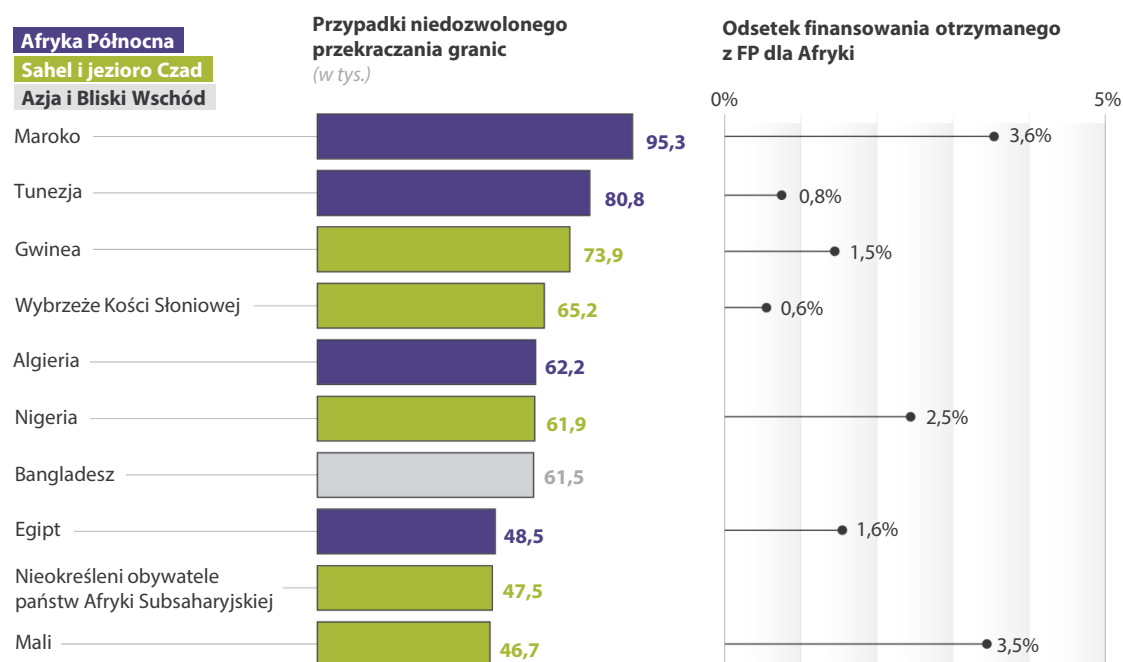
Rys. 8 – Szacunkowe przypisanie zobowiązań dotyczących regionu Afryki Północnej do priorytetowych kryteriów FP dla Afryki zmienionych przez radę



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów dotyczących działań FP dla Afryki zatwierdzonych od kwietnia 2018 r.

28 Ani w umowie ustanawiającej, ani w strategicznym dokumencie orientacyjnym, ani też w ramach operacyjnych nie określono, w jaki sposób należy przydzielać środki finansowe poszczególnym segmentom, krajom czy priorytetom. Mimo tego, że komitet operacyjny segmentu Rogu Afryki zdecydował się na odejście od przydziałów krajowych i skupienie się na kluczowych wskaźnikach o wymiarze związanym z migracją, przydział środków z FP dla Afryki nie opierał się na wskaźnikach dotyczących migracji, takich jak liczba migrantów o nieuregulowanym statusie przybywających do UE (zob. [rys. 9](#)), liczba osób wewnątrznie przesiedlonych lub wielkość przyjętej populacji migrantów.

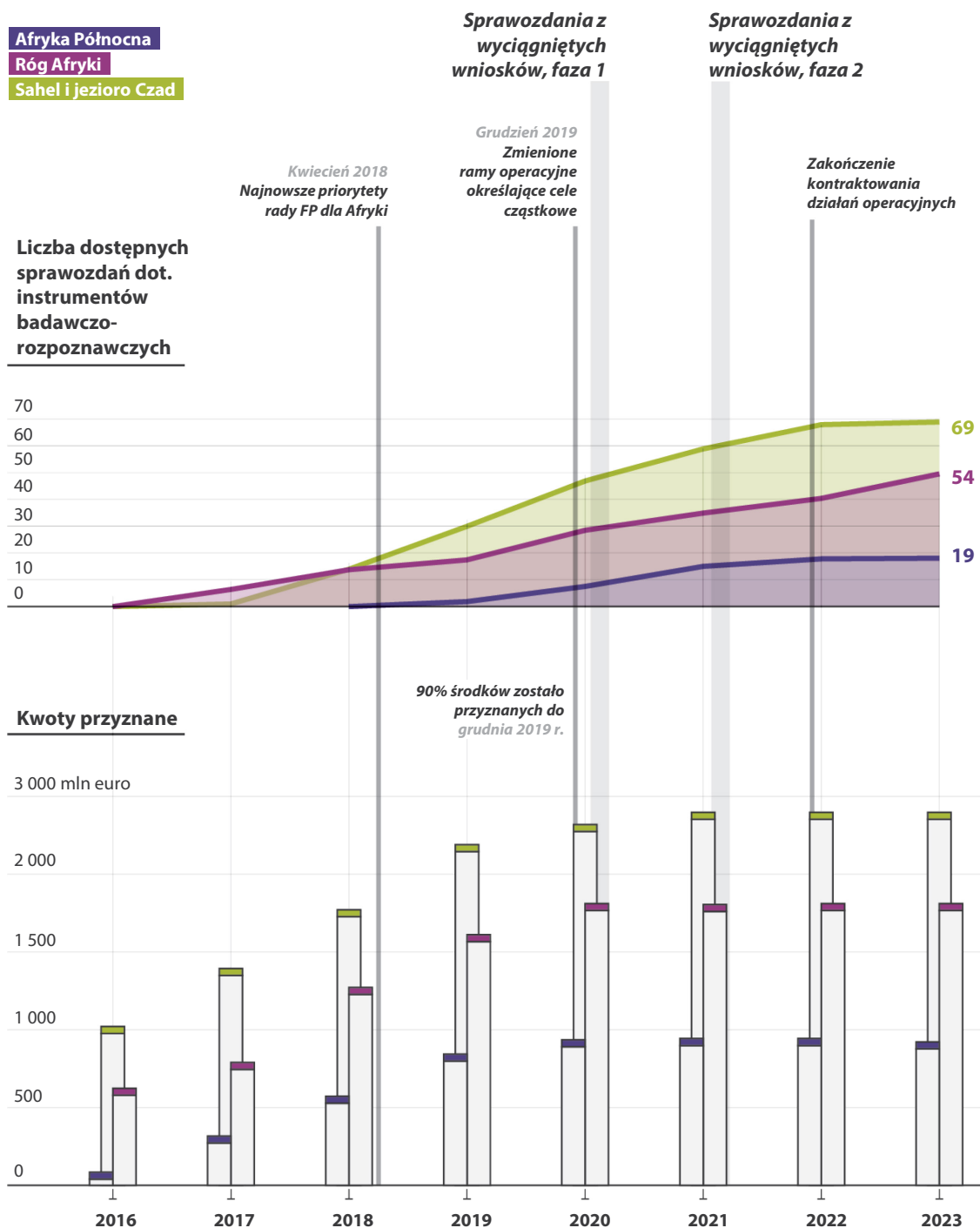
Rys. 9 – Pierwszych dziesięć państw pochodzenia migrantów o nieuregulowanym statusie przybywających do UE szlakiem zachodnioafrykańskim, zachodniośroziemnomorskim i środkowośroziemnomorskim w latach 2016–2023 oraz odsetek finansowania otrzymanego z FP dla Afryki



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dotyczących płatności z Frontexu i FP dla Afryki. Dane dotyczą wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy, a nie całkowitej liczby migrantów, ponieważ ta sama osoba może kilkakrotnie przekraczać granicę zewnętrzną.

29 W porównaniu z wcześniej udzieloną pomocą rozwojową wsparcie z FP dla Afryki miało być ukierunkowane na informacje oparte na dowodach. W ramach funduszu ustanowiono instrumenty badawczo-rozpoznawcze, których rolą było gromadzenie informacji na temat czynników napędzających konflikty, migrację nieuregulowaną i wysiedlenia oraz na temat dynamiki tych zjawisk. Trybunał nie znalazł jednak dowodów na to, że sprawozdania dotyczące instrumentów badawczo-rozpoznawczych i wyciągniętych wniosków zostały uwzględnione bezpośrednio w strategii FP dla Afryki. Podobnie jak w przypadku oceny śródkresowej FP dla Afryki, zdecydowana większość tych sprawozdań została udostępniona dopiero po rozdysponowaniu prawie całego finansowania (4,4 mld euro do grudnia 2019 r.), zatem mogły one mieć jedynie ograniczony wpływ na projekty FP dla Afryki (zob. *rys. 10*).

Rys. 10 – Dostępność sprawozdań dotyczących instrumentów badawczo-rozpoznawczych i zatwierdzenie najnowszych priorytetów i celów cząstkowych FP dla Afryki



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych finansowych Komisji, protokołów posiedzeń rady i komitetów operacyjnych FP dla Afryki oraz sprawozdań dotyczących instrumentów badawczo-rozpoznawczych i wyciągniętych wniosków.

Mechanizm podejmowania decyzji o finansowaniu jest szybszy, lecz nie uwzględniono w nim w wystarczającym stopniu wyciągniętych wniosków i dogłębnych ocen potrzeb

30 W strategicznym dokumencie orientacyjnym określono, że interwencje FP dla Afryki powinny opierać się na dogłębnym zrozumieniu kontekstu lokalnego¹¹, dzięki czemu podejmowane decyzje mogą być bardziej precyzyjne. W szczególności chodzi o decyzje dotyczące tego, gdzie dokonać inwestycji (np. w regionach dotkniętych konfliktem, przymusowymi wysiedleniami, handlem ludźmi lub przemytem lub w regionach o podwyższonym ryzyku wystąpienia tych zjawisk; na obszarach, w których nie są dostępne usługi społeczne ani innego rodzaju możliwości; w regionach pochodzenia migrantów o nieuregulowanym statusie), kto powinien skorzystać z inwestycji (np. młodzież z grup ryzyka) i we współpracy z którymi podmiotami realizującymi projekty (podmiotami lokalnymi, krajowymi, regionalnymi lub międzynarodowymi) można najlepiej osiągnąć cele w danym kontekście. Oprócz analizy tych kryteriów Trybunał sprawdził, czy interwencje FP dla Afryki zostały wdrożone niezwłocznie, aby szybko zareagować na kryzys, i czy uzasadniały zastosowanie instrumentu nadzwyczajnego.

Przepisy dotyczące FP dla Afryki pozwalały na szybkie podejmowanie decyzji w sprawie finansowania, ale czas potrzebny na zawarcie umów był dłuższy (choć w granicach norm)

31 Ponad połowa urzędników ds. programów w ramach FP dla Afryki, którzy wzięli udział w ankiecie Trybunału, zgodziła się lub zdecydowanie zgodziła się, że działania wspierane z FP dla Afryki można by finansować za pośrednictwem innych instrumentów UE. Urzędnicy ci wskazali działania, które również mogłyby kwalifikować się do dwustronnego lub regionalnego finansowania ze środków EFR, Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju, Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju lub wsparcia ze strony DG ECHO.

32 Trybunał stwierdził jednak, że FP dla Afryki jest narzędziem bardziej **elastycznym** i pozwala lepiej przystosować się do sytuacji nadzwyczajnych, takich jak pandemia COVID-19. Komisja korzystała także z FP dla Afryki w niewielkiej liczbie krajów, w których finansowanie ze środków EFR było niemożliwe ze względu na brak porozumienia politycznego.

¹¹ Strategiczny dokument orientacyjny dotyczący FP dla Afryki. Sekcja 2. Zasady interwencji (s. 10).

33 W sprawozdaniu z 2018 r. Trybunał stwierdził, że FP dla Afryki zapewnia dodatkową możliwość szybszej reakcji, ponieważ skraca czas potrzebny na określenie i sformułowanie działań, a następnie udzielenie zamówień¹². Trybunał stwierdził jednak, że choć w przypadku pięciu projektów objętych próbą podpisanie umowy nastąpiło bardzo szybko (tj. nie później niż dwa miesiące od zatwierdzenia przez komitet operacyjny), to w czterech innych przypadkach zajęło ono znacznie więcej czasu (średnio 14 miesięcy). W odniesieniu do siedmiu pozostałych projektów umowy zawarto w rozsądnym terminie wynoszącym około sześciu miesięcy. Trybunał ustalił również, że 11 dokumentów dotyczących działań zatwierdzonych po dokonaniu przeglądu priorytetowych kryteriów w 2018 r. trzeba było następnie anulować, ponieważ nie można było wdrożyć przewidzianych działań.

Wcześniej wyciągnięte wnioski nie zostały w wystarczającym stopniu wykorzystane przy opracowywaniu działań FP dla Afryki

34 Dokumenty dotyczące działań mają zawierać ogólny opis wniosków wyciągniętych z wcześniejszych projektów, a także określać ogólny kontekst i konkretne potrzeby. Wszystkie objęte próbą Trybunału dokumenty dotyczące działań – z wyjątkiem jednego – zawierały specjalną sekcję poświęconą wyciągniętym wnioskom, ale nie określały wyzwań, pułapek, zaleceń ani przykładowych najlepszych praktyk. Sekcje te były krótkie (nie przekraczały wymaganej objętości pół strony) i miały charakter ogólny. W dokumentach nie podkreślono wniosków wyciągniętych z podobnych działań w innych krajach. Ponadto wyciągnięte wnioski nie były systematycznie wykorzystywane przy opracowywaniu projektów (zob. [ramka 3](#)).

¹² Sprawozdanie specjalne 32/2018, rys. 3.

Ramka 3

Przykład wyciągniętych wniosków, które nie zostały dostatecznie wykorzystane

W jednym z dokumentów dotyczących działania odnoszących się do regionu Sahelu i Jeziora Czad podkreślono, że „jednym z wniosków wyciągniętych podczas pracy z młodzieżą, młodymi dorosłymi i byłymi migrantami jest to, że znaczny wzrost dochodów nie zawsze prowadzi automatycznie do większej odporności na nielegalną migrację, ale może nawet wywołać ryzyko realizacji «uśpionych» planów dotyczących nielegalnej migracji – ze względu na wysokie koszty i siłę postrzegania migracji jako «klucza» do sukcesu i lepszej przyszłości – pomimo świadomości ryzyka i zagrożeń, jakie niesie ze sobą nielegalna migracja. Podobne wnioski dotyczą poprawy umiejętności zawodowych”.

Chociaż w dokumencie dotyczącym działania zwrócono na to uwagę jako wyciągnięty wniosek, zrobiono niewiele, aby złagodzić stwierdzone ryzyko. Jeden z projektów objętych próbą Trybunału obejmował monitorowanie wybranych grup beneficjentów dotacji (rolników), aby śledzić ich postępy w produkcji i marketingu, ocenić, jak beneficjenci reagują na wyzwania, oraz zapewnić im doradztwo techniczne. Sprawozdania z monitorowania wykazały, że kilku beneficjentów było nieobecnych w swojej firmie lub wręcz nieosiągalnych, a niektórzy wymagali dodatkowego coachingu. Podczas wizyt na miejscu Trybunał napotkał ten sam problem.

Monitorowanie tej kwestii obejmowało próbę beneficjentów zaledwie w dwóch projektach i nie zostało uwzględnione w pięciu innych projektach.

W tych dwóch projektach posłużono się jednak szczególnymi kryteriami wyboru, takimi jak chęć zainwestowania własnego kapitału jako sposób zapobiegania realizacji „uśpionych planów dotyczących nielegalnej migracji”.

35 Monitorowanie zorientowane na rezultaty (ROM) to przegląd przeprowadzany przez wykonawców zewnętrznych, mający na celu sprawdzenie wyników programów i projektów. Od 2020 r. sprawozdania z ROM zawierają pytanie dotyczące wyciągniętych wniosków i dobrych praktyk. Chociaż sprawozdania te wykazały, że w 85% interwencji uwzględniono dotychczasowe doświadczenia i wyciągnięte wnioski, pokazały one również, że jedynie w 10% projektów podkreślono wyciągnięte wnioski lub podano przykłady dobrych praktyk, którymi można z pożytkiem dzielić się poza bezpośrednim kontekstem projektu.

Działania zaproponowane w ramach FP dla Afryki w niewystarczającym stopniu zaspokajały pilne potrzeby

36 Według kierownictwa FP dla Afryki delegatury UE, centrala i podmioty realizujące projekty prowadzili „płynną i nieformalną” wymianę informacji podczas programowania i opracowywania dokumentów dotyczących działań i w czasie tych prac wzięli pod uwagę pilne potrzeby określone w sprawozdaniach dotyczących instrumentów badawczo-rozpoznawczych. Chociaż około 40% sprawozdań dotyczących instrumentów badawczo-rozpoznawczych ukończono do grudnia 2019 r., pozostałe 60% opublikowano jednak w momencie, gdy środki dostępne na zawieranie umów zostały prawie wyczerpane (zob. *rys. 10* i pkt *29*). Tylko pięciu z 31 urzędników pracujących w delegaturach UE, którzy odpowiedzieli na ankietę Trybunału i byli zaangażowani w sporządzanie dokumentów dotyczących działań FP dla Afryki, uznało te sprawozdania za pomocne w procesie sporządzania dokumentów dotyczących działań. Częściej jednak odwoływano się do tych sprawozdań przy opracowywaniu dokumentów dotyczących działań w ramach ISWMR – Globalny Wymiar Europy (zob. pkt *12*). Tylko w jednym z projektów FP dla Afryki objętych próbą Trybunału odwołano się wyraźnie do sprawozdania dotyczącego instrumentów badawczo-rozpoznawczych.

37 Większość sprawozdań dotyczących instrumentów badawczo-rozpoznawczych jest dostępna publicznie, ale nie wszystkie umieszczono na jednej platformie. Na stronie internetowej FP dla Afryki¹³ niektóre sprawozdania są pogrupowane według segmentu, ale nie według celu, tematu czy działania. W przypadku Rogu Afryki wykonawca instrumentu badawczo-rozpoznawczego zarządza stroną internetową¹⁴, na której dostępne są takie klasyfikacje. Wspólny, otwarty dostęp do wszystkich sprawozdań i innych informacji opartych na dowodach, takich jak badania terenowe (np. badania hydrologiczne, topograficzne lub środowiskowe), zwiększyłby wskaźnik powodzenia projektów. W ramach jednego z projektów objętych próbą Trybunału wykorzystano istniejące zaawansowane badania hydrologiczne z innego projektu FP dla Afryki, aby wykonać odwierty w poszukiwaniu wody w Etiopii, co udało się wykonać (zob. *zdjęcie 1*). W ramach tego samego projektu sfinansowano podobne prace przy użyciu konwencjonalnych i mniej niezawodnych metod w Kenii, lecz w rezultacie dwa odwierty w tym państwie zakończyły się niepowodzeniem.

¹³ Strona internetowa FP dla Afryki.

¹⁴ Strona internetowa instrumentu badawczo-rozpoznawczego, na której znajdują się sprawozdania dotyczące Rogu Afryki.

Zdjęcie 1 – Udany odwiert wykonany z wykorzystaniem energii słonecznej w Dassenech, Etiopia



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

38 W dokumentach dotyczących działań, które zostały sprawdzone przez Trybunał, uwzględniono konkretne potrzeby. Dokumenty te zostały opracowane zgodnie z wytycznymi, jednak Trybunał stwierdził, że przy proponowaniu działań nie zawsze w pełni uwzględniano:

- o pilność sytuacji,
- o możliwości podmiotów realizujących działania,
- o realistyczną liczbę beneficjentów, którzy mogliby otrzymać wsparcie,
- o kontekst lokalny (np. zainteresowanie młodzieży, sektory oferujące możliwości zatrudnienia, istniejące struktury, wcześniejsze wsparcie),

- o uprawnienia, obowiązki, zaangażowanie i możliwości organów krajowych, na które działania były ukierunkowane,
- o priorytety krajów partnerskich (zob. [ramka 4](#)).

Ramka 4

W celach projektu nie uwzględniono priorytetów kraju partnerskiego

Komitet operacyjny segmentu Rogu Afryki został poinformowany, że jeden z projektów w Etiopii mógłby wspierać trwałą reintegrację obywateli Etiopii powracających z Europy i ostatecznie mógłby przyczynić się do rozwoju krajowego systemu operacyjnego zarządzania reintegracją. Przepływy migracyjne pokazały, że preferowanym miejscem docelowym migrantów z Etiopii była Arabia Saudyjska (79%), a następnie Kuwejt (20%) i Dubaj (1%).

Priorytetem władz Etiopii była repatriacja tych grup, a nie sprowadzenie z Europy migrantów, którzy wyjechali do niej nielegalnie. Komitet operacyjny zatwierdził jednak dokument dotyczący działania, który skupiał się wyłącznie na osobach powracających z Europy. W rezultacie na kilka miesięcy przed zakończeniem projektu mniej niż 10% pierwotnie planowanej liczby osób powracających z Europy otrzymało wsparcie w zakresie reintegracji. W aneksie do umowy zmniejszono później docelową liczbę osób powracających z Europy i umożliwiono udzielanie wsparcia osobom powracającym z państw rejonu Zatoki Perskiej.

39 W rezultacie Trybunał zidentyfikował działania, które przestały być możliwe do zrealizowania, były trudne do wdrożenia (zob. pkt [79](#)) lub nie miały bezpośredniego związku z najpilniejszymi aspektami kryzysu migracyjnego. Oto niektóre przykłady:

- odbudowa nabrzeża Al Shabbi Corniche w Benghazi;
- renowacja teatru rzymskiego w Sabratha w Libii;
- zapewnienie sprzętu sportowego i kuchennego dla szkół mających pilne potrzeby w zakresie podstawowej infrastruktury (zob. [zdjęcie 2](#)).

Zdjęcie 2 – Szkoła pozbawiona dostępu do elektryczności otrzymała blender jako uzupełnienie kursu przygotowywania i konserwowania żywności



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

40 Trybunał sprawdził, czy w ramach FP dla Afryki przestrzegano zasad oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA). Komisja poinformowała OECD, że wkłady na rzecz funduszu można zakwalifikować w 100% jako oficjalną pomoc rozwojową (zob. pkt 13). Inaczej niż w przypadku pozostałych instrumentów pomocy rozwojowej (np. ISWMR) wkłady o tym charakterze nie były bezpośrednio zgłaszane na poziomie projektu. Niemniej jednak Komisja przygotowała wewnętrzne wykazy poszczególnych projektów realizowanych w ramach FP dla Afryki wraz z informacjami o tym, czy kwalifikują się one jako oficjalna pomoc rozwojowa. Kontrolerzy odnotowali, że w jednym z wykazów, dotyczącym segmentu Afryki Północnej, znalazł się jeden projekt, który nie spełniał kryteriów ODA. Ponadto w trzech projektach objętych próbą (z dwóch różnych segmentów funduszu) Trybunał również wykrył działania, które nie spełniały warunków oficjalnej pomocy rozwojowej, choć wszystkie z nich zostały uznane przez Komisję za w pełni kwalifikujące się do objęcia oficjalną pomocą rozwojową. Te trzy projekty wspierają działania w zakresie zarządzania granicami lub kontroli granic, które przynajmniej częściowo leżą w interesie darczyńcy lub w ramach których wypracowano niekwalifikowalne produkty. Oznacza to, że finansowanie z FP dla Afryki uznano za w 100% kwalifikujące się do objęcia oficjalną pomocą rozwojową, podczas gdy w rzeczywistości nie spełniało ono jej kryteriów. W przypadku wątpliwości Komisja nie przyjęła podejścia ostrożnościowego w odniesieniu do sprawozdawczości na temat ODA.

Pomimo zastosowania innowacyjnego podejścia do identyfikacji zagrożeń dla praw człowieka w wymagającym otoczeniu, zagrożenia te nie zostały całościowo uwzględnione

Ocena potencjalnych zagrożeń dla praw człowieka nie była kompleksowa

41 Jedną z ośmiu zasad strategii FP dla Afryki¹⁵ oraz priorytetem, na który zwracali uwagę członkowie rady strategicznej, jest konieczność poszanowania zasady „nie szkodzić” (zob. [ramka 5](#)). Komisja zobowiązała się do przestrzegania tej zasady oraz podejścia ONZ opartego na prawach człowieka w całym cyklu życia projektów realizowanych w ramach FP dla Afryki. Trybunał zbadał zatem, czy przy realizowaniu objętych próbą działań FP dla Afryki zwrócono uwagę na potencjalne ryzyko dla praw człowieka i czy zastosowano odpowiednie środki łagodzące to ryzyko.

Ramka 5

Zasada „nie szkodzić”

Oświadczenie zatytułowane „[Nowy europejski konsensus w sprawie rozwoju – Nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość](#)” w szczególności zobowiązuje UE i jej państwa członkowskie do wdrożenia „podejścia do współpracy na rzecz rozwoju, które jest oparte na prawach człowieka i obejmuje wszystkie z tych praw”. Podejście oparte na prawach człowieka obejmuje szerszą kategorię praw niż prawa człowieka. Ma ono na celu przestrzeganie dwóch zasad: „nie szkodzić” i „maksymalizować korzyści”¹⁶.

Zasada „nie szkodzić” stanowi, że współpraca na rzecz rozwoju nie powinna powodować niedopuszczalnych szkód ani naruszeń praw człowieka¹⁷.

¹⁵ Strategiczny dokument orientacyjny, s. 10.

¹⁶ Zestaw narzędzi dotyczący podejścia opartego na prawach człowieka, SWD(2014) 152, s. 5–7 i 15.

¹⁷ Zestaw narzędzi dotyczący podejścia opartego na prawach człowieka, s. 15.

42 Dokumenty dotyczące działań przechodzą wewnętrzną kontrolę jakości w Komisji, zanim zostaną przekazane komitetom operacyjnym. Komisja podzieliła się z Trybunałem swoimi uwagami na temat przeglądu jakości ośmiu dokumentów dotyczących działań, dotyczących ośmiu z 16 projektów objętych próbą. W przypadku pozostałych ośmiu projektów nie było dowodów na przeprowadzenie kontroli. Brak kontroli dotyczył co najmniej jednego projektu we wszystkich trzech segmentach. Uwagi zgłaszane w trakcie procesu przeglądu nie były systematycznie uwzględniane. Kiedy dokumenty dotyczące działań są zatwierdzane lub modyfikowane, ryzyko związane z odnośnymi działaniami nie jest znane i dlatego niekoniecznie jest łagodzone poprzez określone działania. Po zatwierdzeniu konkretnego działania przez komitet operacyjny powinno ono zostać wdrożone zgodnie z dokumentem dotyczącym działania. Zarządzający FP dla Afryki informuje komitet operacyjny jedynie w przypadku znaczących zmian (np. zwiększenia budżetu o ponad 20% lub znaczących zmian charakteru lub celów działania). Zmian poniżej 20% budżetu lub zmian związanych z mechanizmami zabezpieczenia praw człowieka nie uważa się jednak za znaczące zmiany (zob. [ramka 6](#)).

Ramka 6

Przykład zmian dokonywanych w trakcie realizacji projektu, które nie zostały uznane za znaczące

Jeden z projektów regionalnych, realizowany w Maroku i Tunezji, w przypadku którego Trybunał sprawdzał działania po stronie tunezyjskiej, miał na celu wzmocnienie zdolności władz w obszarach nadzoru morskiego i zarządzania migracją. W dokumencie dotyczącym działania komitet operacyjny segmentu Afryki Północnej otrzymał listę możliwych modułów i produktów podlegających finansowaniu. Pierwotna umowa zawarta przez Komisję z podmiotem realizującym projekt w sierpniu 2018 r. koncentrowała się na wsparciu na rzecz sześciu priorytetowych obszarów nadzoru morskiego.

W 2020 r., pomimo opóźnień we wdrażaniu (do września 2020 r. przyznano 15% środków przeznaczonych dla Tunezji, ale nie wszystkie środki zostały wypłacone), Komisja podjęła decyzję o zwiększeniu tunezyjskiej części budżetu projektu o 10 mln euro. Zwrócono się o dodatkowe fundusze na system nadzoru obejmujący całą linię brzegową. Podmiot realizujący projekt dopiero później zdał sobie sprawę z tego, że komponent ten nie zostanie zakontraktowany ani ukończony przed wygaśnięciem FP dla Afryki. Przetarg ogłoszony w 2022 r. został zatem unieważniony w 2023 r., a pozostałe środki (5 mln euro) przeznaczono na zakup innego sprzętu.


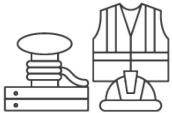


Trybunał odnotował, że początkowy dokument dotyczący działania, odnoszący się do tego projektu, został zmieniony w celu uwzględnienia uwag państw członkowskich na temat wymiaru praw człowieka. W zmienionym dokumencie dotyczącym działania usunięto odniesienia do potrzeby promowania podejścia do zarządzania migracją opartego na prawach człowieka – w szczególności odniesienia do potrzeby wspierania koordynacji między agencjami zajmującymi się granicami a krajowymi organami ds. praw człowieka i ochrony ofiar; zwiększenia możliwości organów granicznych w zakresie identyfikowania potencjalnych naruszeń praw, takich jak przypadki handlu ludźmi, i zapobiegania im na przejściach granicznych; wzmocnienia ścieżek kierowania ofiar naruszeń praw człowieka zidentyfikowanych na granicach do odpowiednich środków pomocy. W rezultacie odniesienia te nie zostały udostępnione komitetowi operacyjnemu.

43 Sekcje dotyczące ryzyka w dokumentach dotyczących działań mają zazwyczaj standardowy format i standardową długość, niezależnie od tego, jak bardzo różnią się konsekwencje dla praw człowieka w przypadku danego działania. Na przykład nie ma zasadniczej różnicy pomiędzy oceną ryzyka dla działań dotyczących tworzenia miejsc pracy a taką oceną dla działań na rzecz bezpieczeństwa. W dokumentach dotyczących działań, odnoszących się do trzech z 16 projektów objętych próbą Trybunału, nie sklasyfikowano poziomu ryzyka (niski/średni/wysoki) ani nie powiązano go ze środkami łagodzącymi.

44 W pięciu dokumentach dotyczących działań objętych próbą Trybunału odnotowano co najmniej jedno zagrożenie dla praw człowieka, podczas gdy w pozostałych dokumentach nie wspomniano o takich zagrożeniach. W trzech z tych pięciu dokumentów wspomniano o ryzyku powstania napięć między osobami powracającymi/uchodźcami a społecznościami przyjmującymi. Ryzyko to dotyczyło jednak w równym stopniu innych projektów objętych próbą Trybunału.

45 Ryzyko jest oczywiście wyższe, jeżeli działania są realizowane w obszarach wyjątkowo niestabilnych i wiążą się z zarządzaniem granicami lub działaniami na rzecz bezpieczeństwa. W pięciu dokumentach dotyczących działań objętych próbą Trybunału odniesiono się do tego stopnia wyższego ryzyka. W dwóch z tych pięciu dokumentów nie odnotowano żadnego potencjalnego zagrożenia dla praw człowieka, a w pozostałych trzech wspomniano o ograniczonej liczbie zagrożeń. Ponadto analiza nie obejmowała ryzyka przekrojowego generowanego w związku z realizacją wielu działań w tym samym kraju, jak przedstawiono w drugiej kolumnie *rys. 11*.

Rys. 11 – Potencjalne zagrożenia dla praw człowieka związane z realizacją różnych działań FP dla Afryki w Libii

Intencje UE	Wsparcie udzielone z FP dla Afryki	Ocena Trybunału dotycząca potencjalnych zagrożeń nieuwzględnionych w dokumentacji projektowej
<ul style="list-style-type: none"> Wzmocnić nadzór morski Zmniejszyć liczbę ofiar śmiertelnych na morzu 	 <p>Sprzęt, łodzie i szkolenia</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ze sprzętu mogą korzystać podmioty inne niż docelowi beneficjenci Przeszkolony personel nie może zostać zobowiązany do przestrzegania zasady „nie szkodzić” Beneficjenci mogą nie zgodzić się na monitorowanie przez podmiot zewnętrzny
<ul style="list-style-type: none"> Poprawić warunki panujące w ośrodkach detencyjnych przez podejmowanie ratujących życie interwencji oraz poprawić sytuację w zakresie praw człowieka w odniesieniu do migrantów 	 <p>Prace/wyposażenie w punktach schodzenia na ląd</p>	<ul style="list-style-type: none"> Libijska straż przybrzeżna / Główny Urząd Bezpieczeństwa Wybrzeża Libii mogą utracić kontrolę nad punktami schodzenia na ląd, a dostęp darczyńców do tych punktów może być ograniczony Z punktów schodzenia na ląd mogą korzystać inne „nieoficjalne” podmioty, także do niezamierzonych celów Brak kontroli: Trybunał nie mógł przeprowadzić wizyty w jednym ze sfinansowanych punktów schodzenia na ląd ze względu na zmianę właściciela
<ul style="list-style-type: none"> Utworzyć podstawową infrastrukturę w celu poprawy organizacji operacji poszukiwawczo-ratowniczych, ochrony granic i działań kontrolnych Wzmocnić nadzór nad granicami lądowymi 	 <p>Samochody i autobusy</p>	<ul style="list-style-type: none"> Wsparcie z FP dla Afryki mogło ułatwić transfer migrantów do ośrodków detencyjnych, co spowodowało przepełnienie tych ośrodków Samochody/autobusy nie mogą być wykorzystywane przez docelowych beneficjentów ani do zamierzonych celów
<ul style="list-style-type: none"> Poprawić warunki panujące w ośrodkach detencyjnych przez podejmowanie ratujących życie interwencji oraz poprawić sytuację w zakresie praw człowieka w odniesieniu do migrantów 	 <p>Prace/wyposażenie w ośrodkach detencyjnych</p>	<ul style="list-style-type: none"> Wspierane ośrodki detencyjne mogą nie być regularnie dostępne dla podmiotów zajmujących się pomocą humanitarną/rozwojową Ośrodki detencyjne zamknięte przez Departament ds. Zwalczenia Nielegalnej Imigracji mogą być kontrolowane przez inne „nieoficjalne” podmioty zaangażowane w działalność przemytniczą Sprzęt może nie być używany zgodnie z przeznaczeniem lub mógł zostać sprzedany Podwykonawstwo mogło potencjalnie przynieść korzyści organizacjom przestępczym

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

46 Trybunał stwierdził, że na poziomie wdrażania w działaniach w niewystarczającym stopniu uwzględniono zagrożenia dla zasady „nie szkodzić”:

- o W dziewięciu dokumentach dotyczących działań (10 z 16 projektów objętych próbą) nie uwzględniono konkretnych środków mających na celu uniknięcie zagrożeń dla zasady „nie szkodzić”. W ramach sześciu z 10 projektów faktycznie przeprowadzono jednak działania zgodnie z tą zasadą (konsultacje z wodzami plemion, mapowanie zasobów naturalnych z udziałem społeczności lokalnych, skierowanie działań do większej liczby kobiet niż mężczyzn, podobne wsparcie dla ludności lokalnej i osób powracających, szkolenia w zakresie praw człowieka itp.). W ramach jednego projektu zminimalizowano ryzyko napięć między społecznościami przyjmującymi a osobami powracającymi korzystającymi ze wsparcia ekonomicznego poprzez organizowanie sesji dialogu między społecznościami i działań reintegracyjnych.
- o W pięciu dokumentach dotyczących działań (sześć pozostałych projektów) uwzględniono środki mające wyeliminować zagrożenia dla zasady „nie szkodzić”, ale środki te nie przekładały się systematycznie na konkretne działania lub wskaźniki na poziomie projektu, co potwierdziłoby ich właściwe wdrażanie (zob. przykład w [ramce 7](#)).

Ramka 7

Przykłady proponowanych środków łagodzących, w przypadku których Trybunał dysponuje ograniczonymi dowodami, że zostały one wdrożone w trakcie projektu

W dokumencie dotyczącym działania, odnoszącym się do pierwszej fazy projektu zarządzania granicami w Libii, określono, że funkcjonariusze włoskich organów ścigania będą monitorować prawidłowe wykorzystanie sprzętu morskiego i lądowego oraz że zostaną wprowadzone rygorystyczne kryteria wyboru i weryfikacji libijskich urzędników, którzy będą wezmą udział w projekcie. Trybunał nie znalazł wystarczających dowodów na to, że te środki łagodzące zostały wdrożone w jakimkolwiek momencie od rozpoczęcia projektu w 2018 r.

W dokumencie dotyczącym działania, odnoszącym się do drugiej fazy projektu, odniesiono się do specjalnego szkolenia dotyczącego zasad i wytycznych zalecanych przez Biuro ONZ ds. Praw Człowieka w zakresie praw człowieka na granicach międzynarodowych. Beneficjenci, z którymi Trybunał odbył rozmowy, powiedzieli, że przeszli szkolenie w zakresie praw człowieka prowadzone przez inne podmioty, ale nie przez podmiot realizujący projekt.

Program szkoleniowy podmiotu realizującego projekt przewidziany na lata 2022–2024 obejmował moduły dotyczące międzynarodowego prawa morskiego i międzynarodowego prawa praw człowieka oraz międzynarodowych konwencji o poszukiwaniu i ratownictwie. Trybunał nie znalazł jednak żadnych formalnych dowodów dotyczących zakresu i treści tych kursów (np. zarys kursu, slajdy w programie Powerpoint, godziny zajęć, lista obecności), ponieważ większość z nich obejmowała szkolenie praktyczne prowadzone na morzu. Trybunałowi przesłano jedną 30-minutową prezentację na temat opracowywania standardowych operacyjnych procedur poszukiwawczo-ratowniczych i ich skutków prawnych dla praw człowieka. Prezentacja ta została zorganizowana w Rzymie w marcu 2023 r. dla sześciu libijskich urzędników wysokiego szczebla. Szkolenia dotyczące standardów międzynarodowych, w tym praw człowieka, w związku z działaniami w zakresie zarządzania granicami lądowymi rozpoczęły się dopiero w 2023 r.

47 Ogólne warunki wszystkich umów finansowych przewidują zawieszenie działania w przypadku formalnego stwierdzenia przez UE naruszenia praw człowieka. Umowa na realizację jednego projektu zawierała nową klauzulę uzależniającą dostawę sprzętu od poszanowania zasady „nie szkodzić” i praw człowieka. Klauzula ta została dodana w trakcie realizacji projektu i nie miała zastosowania do wcześniej przekazanego sprzętu. Inny projekt obejmował podobne, ale mniej rygorystyczne ograniczenia, ale odnosił się do konieczności przestrzegania ograniczeń UE zawartych w ogólnych warunkach umowy. Klauzula ta nie była jednak stosowana systematycznie w odniesieniu do wszystkich projektów, zwłaszcza tych związanych z bezpieczeństwem, zarządzaniem granicami lub innymi wrażliwymi działaniami.

Monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie praw człowieka nie były wystarczająco solidne pomimo wprowadzenia na zasadzie pilotażu monitorowania przez podmiot zewnętrzny

48 Trybunał ocenił, czy Komisja:

- wyznaczyła wiarygodnych partnerów do przeprowadzenia dodatkowego monitorowania działań FP dla Afryki ukierunkowanych na ochronę praw człowieka;
- wprowadziła procedury rejestrowania i sprawdzania prawidłowości zgłoszeń dotyczących naruszeń praw człowieka w odniesieniu do projektów FP dla Afryki;
- ustaliła jasne zasady postępowania w przypadku zapytań dotyczących wrażliwych projektów;
- ustaliła jasne kryteria zawieszenia działań FP dla Afryki.

Kontrole dotyczące przestrzegania zasady „nie szkodzić” rozpoczęły się w 2020 r., ale nie zostały dostatecznie udokumentowane we własnych sprawozdaniach Komisji

49 Komisja uważa, że podmioty realizujące projekty (agencje rozwoju państw członkowskich, agencje ONZ lub organizacje pozarządowe) ponoszą główną odpowiedzialność za zapewnienie poszanowania praw człowieka i zasady „nie szkodzić” podczas realizacji projektów. Chociaż Trybunał ustalił, że partnerzy wykonawczy wdrożyli wytyczne proceduralne, nie przedstawiono mu żadnych dowodów potwierdzających przeprowadzenie kontroli.

50 Zmienne otoczenie, w którym działa FP dla Afryki, sprawia, że monitorowanie projektów wiąże się z trudnościami. Komisja, podmioty realizujące projekty i inni wykonawcy napotkali przeszkody podobne do tych, których doświadczył Trybunał, na przykład w zakresie uzyskiwania dostępu do ośrodków detencyjnych i innych miejsc wymagających posiadania oficjalnego zezwolenia. W Somalii i Libii do oceny rezultatów Komisja zatrudnia wykonawców zewnętrznych, którzy w ramach tej oceny monitorują realizację konkretnych projektów. Zdecydowana większość urzędników odpowiedzialnych za programy, wśród których Trybunał przeprowadził ankietę, była w stanie przeprowadzać wizyty w terenie w ramach projektów wchodzących w zakres ich odpowiedzialności, ale jedna czwarta z nich stwierdziła, że było to niemożliwe – głównie ze względu na ograniczone zasoby (personel, budżet, pojazdy) lub obawy dotyczące bezpieczeństwa. Trybunał dokonał przeglądu 58 sprawozdań z takich wizyt dotyczących projektów FP dla Afryki realizowanych w pięciu odwiedzonych przez niego krajach i tylko w jednym sprawozdaniu znalazł dowód na to, że przeprowadzono kontrolę przestrzegania zasady „nie szkodzić”. Żadne z pozostałych 57 sprawozdań nie zawierało dowodów takich kontroli ani wyjaśnienia, dlaczego kontrole nie były konieczne.

51 Od 2020 r. konsultanci uwzględniali w sprawozdaniach z ROM kontrole dotyczące praw człowieka i zasady „nie szkodzić”. Z kontroli tych wynika, że w 121 ze 130 projektów (93%) nie uwzględniono kwestii praw człowieka. Ponadto Konsultanci ROM ustalili, że w ramach dziewięciu projektów zagrożenia dla zasady „nie szkodzić” nie zostały ograniczone.

W projektach realizowanych w Libii zaczęto monitorować zagrożenia dla praw człowieka, ale nie wykazano działań następczych

52 W grudniu 2019 r. Komisja po raz pierwszy podjęła decyzję o zleceniu zewnętrznej firmie doradczej w Libii monitorowania:

- o w jakim stopniu projekty FP dla Afryki wspierają i chronią prawa człowieka beneficjentów zgodnie z podejściem, do którego zobowiązała się UE;
- o w jaki sposób działania szkoleniowe FP dla Afryki wpłynęły na poszanowanie praw człowieka.

53 Monitorowanie praw człowieka przez podmiot zewnętrzny to złożony i wrażliwy mechanizm. UE po raz pierwszy zastosowała to podejście w Libii. Mechanizmu tego nie wprowadzono jednak w innych krajach, w których prawa człowieka mogą być zagrożone. Umowa zawarta w Libii nie obejmowała pełnego okresu realizacji umów zawartych w ramach FP dla Afryki. Chociaż projekty FP dla Afryki zaczęto realizować w Libii w 2016 r., a działania będą kontynuowane do 2025 r., wykonawca sporządził 27 sprawozdań miesięcznych od września 2020 r. do grudnia 2022 r. Takich sprawozdań następnie nie sporządzano przez dziewięć miesięcy, do czasu podpisania drugiej umowy we wrześniu 2023 r.

54 Każde z miesięcznych sprawozdań z monitorowania opisuje szeroki zakres zdarzeń i potencjalnych zagrożeń, które zaobserwowano w Libii w poprzednim miesiącu. Zakres monitorowania zależy od kontekstu i nie obejmuje dokładnej analizy wpływu wszystkich produktów i działań na prawa człowieka (np. prądnic elektrycznych lub kursów szkoleniowych). Sprawozdania te są dla personelu FP dla Afryki przydatnym źródłem informacji na temat złożonej sytuacji w terenie.

55 Miesięczne sprawozdania z monitorowania są potencjalnie użytecznym i nowym źródłem informacji dla pracowników Komisji, lecz Komisja nie ustanowiła procesu umożliwiającego podejmowanie działań w reakcji na informacje zawarte w tych sprawozdaniach. Pracownicy Komisji, którzy nie mają dogłębnej wiedzy na temat działań finansowanych przez FP dla Afryki w Libii, w szczególności na temat ich lokalizacji, nie są w stanie powiązać wskazanych zagrożeń z projektami FP dla Afryki ani nie mogą ocenić, czy sprzęt finansowany przez UE jest wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem i wymogami zasady „nie szkodzić”.

56 Podczas prac kontrolnych Trybunał zauważył, że część pracowników Komisji, zarówno w Brukseli, jak i w delegaturze, nie znała w pełni szczegółów działań FP dla Afryki w Libii ani ich dokładnej lokalizacji. Z ankiety przeprowadzonej przez Trybunał wśród urzędników ds. programów we wszystkich segmentach funduszu wynikało, że niektórzy z nich nie dysponowali pełnymi informacjami na temat lokalizacji produktów i działań.

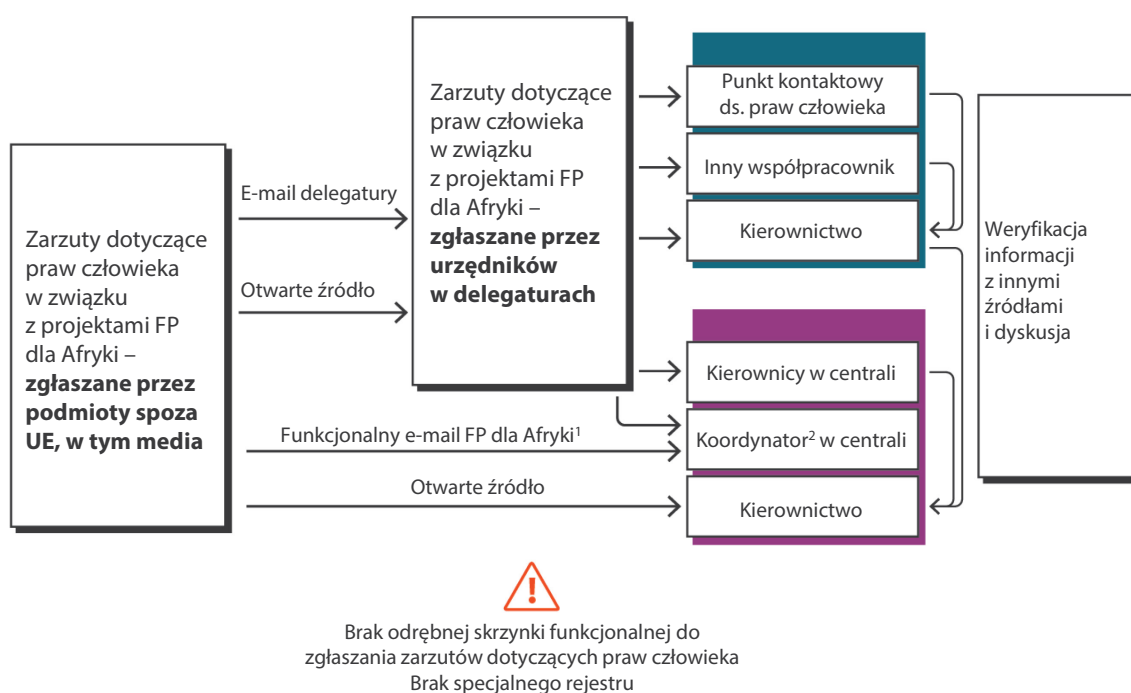
57 Komisja ani ESDZ nie udostępniały miesięcznych sprawozdań z monitorowania darczyńcom FP dla Afryki ani podmiotom realizującym projekty. Podmioty realizujące projekty otrzymały jednak kopie pięciu sprawozdań tematycznych zawierających szczegółowe informacje na temat konkretnych zagrożeń dla działań FP dla Afryki i propozycje zaleceń. W sprawozdaniach tych zwrócono uwagę na brak systematycznej i dogłębnej oceny uwrażliwienia na sytuacje konfliktowe. Komisja, wykonawca i odpowiednie podmioty realizujące projekty uzgodnili plan działania, który jest uwzględniany w sprawozdaniach z monitorowania sporządzanych na podstawie drugiej umowy (zob. pkt 54).

Brak jest formalnych procedur zgłaszania i oceny przypadków podejrzenia łamania praw człowieka

58 Komisja uważa, że postanowienia umowne pozwalające na zawieszenie danego działania, jeśli zostanie przyjęta stosowna decyzja unijna, to odpowiednie zabezpieczenia umożliwiające ograniczyć ryzyko, że zasada „nie szkodzić” lub prawa człowieka zostaną naruszone. Trybunał nie był jednak w stanie odnaleźć żadnych wyraźnych, udokumentowanych przykładów ani wytycznych określających w praktyce, co mogłoby spowodować podjęcie przez UE decyzji o zawieszeniu danego działania. Komisja stwierdziła, że zawiesiłaby wsparcie w przypadku stwierdzenia bezpośredniego powiązania między wydatkami UE a przypadkiem podejrzenia złamania praw człowieka. Takie zawieszenie nastąpiłoby w oparciu o przeprowadzoną dla danej sytuacji ocenę konieczności i proporcjonalności, również z uwzględnieniem kontekstu danego kraju. Choć wystąpiły przypadki takich podejrzeń, Komisja nie była w stanie podać przykładów przeprowadzenia takich formalnych ocen w związku z działaniami FP dla Afryki. Przekazała Trybunałowi opis przykładów sytuacji, które stanowiłyby podstawę do zawieszenia niektórych działań w Libii. Trybunał stwierdził wprawdzie, że wystąpiły wyraźne przesłanki wskazujące na to, że jedna z takich sytuacji miała miejsce, lecz Komisja jak dotąd nie zawiesiła żadnych działań FP dla Afryki w Libii. Uznała bowiem, że wsparcie musi być kontynuowane, aby można było ratować życie i łagodzić cierpienia migrantów.

59 Dziesięciu urzędników ds. programów FP dla Afryki, wśród których Trybunał przeprowadził poufną ankietę i którzy reprezentowali wszystkie trzy segmenty geograficzne, stwierdziło, że zgłaszali przypadki podejrzenia łamania praw człowieka swoim współpracownikom. Komisja na poziomie centrali odnotowała jednak tylko jeden taki zarzut. Wyjaśniła Trybunałowi, że osoba dokonująca zgłoszenia może przekazać je bezpośrednio przełożonemu (kierownikowi sektora, kierownikowi ds. współpracy, kierownikowi ds. finansów i umów, szefowi delegatury) na zasadzie ograniczonego dostępu, aby zapewnić poufność zgłaszanych informacji. Nie ustanowiono formalnych pisemnych procedur zgłaszania takich przypadków wspólnych dla wszystkich trzech segmentów FP dla Afryki. Można zatem o nich informować różne osoby różnymi sposobami (zob. *rys. 12*). Prawie trzy czwarte respondentów ankiety stwierdziło, że nie otrzymało żadnych wskazówek dotyczących sposobu dokonywania zgłoszeń przypadków podejrzenia naruszenia praw człowieka.

Rys. 12 – Zgłaszanie i rozpatrywanie przypadków podejrzenia naruszenia praw człowieka w kontekście projektów FP dla Afryki jest zróżnicowane



¹ INTPA-EUTF-AFRICA@ec.europa.eu

² Koordynuje 3 segmenty.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie odpowiedzi na ankietę i dyskusji z Komisją.

60 Istnieje ryzyko, że zgłoszenia podejrzenia naruszeń praw człowieka nie zostaną w pełni udokumentowane i rozpatrzone, szczególnie w przypadku rotacji personelu. W czasie przeprowadzania kontroli ani Komisja, ani ESDZ nie dysponowały wspólnym poufnym repozytorium, które pomagałoby zapewnić prawidłową rejestrację takich zarzutów i zarządzanie nimi. W rezultacie Trybunał nie może potwierdzić, że wszystkie zgłoszone przypadki naruszenia praw człowieka zostały rozpatrzone.

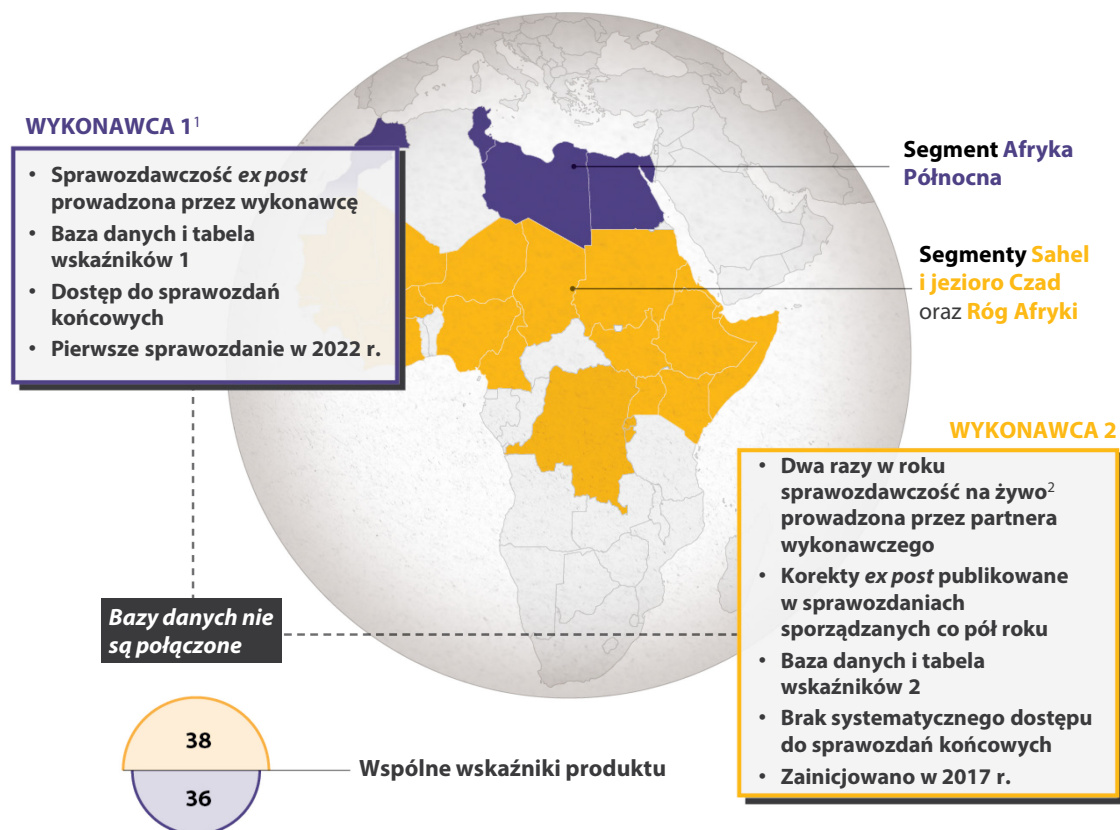
Elementy systemu monitorowania i sprawozdawczości są niedokładne, więc na razie nie da się stwierdzić, które podejścia najlepiej się sprawdziły

W systemie monitorowania agregowane są wskaźniki produktu ze wszystkich projektów, ale w ocenie Trybunału jest on mało dokładny i zawyża osiągnięcia

61 Trybunał ocenił, czy rezultaty FP dla Afryki były skutecznie monitorowane na poziomie projektu i funduszu. Monitorowanie na poziomie projektu jest prowadzone przez partnerów wykonawczych i kierowników operacyjnych funduszu w delegaturach UE oraz za pośrednictwem ROM i sprawozdań monitorujących opracowywanych przez wykonawców zewnętrznych. Ponadto dla FP dla Afryki ustanowiono nowy, specjalny system pomiaru wspólnych osiągnięć. W 2018 r. Trybunał zalecił Komisji usprawnienie monitorowania FP dla Afryki. W 2017 r. zaczęto już wdrażać nowy system monitorowania i wyciągania wniosków służący do agregowania informacji ze wszystkich projektów finansowanych z FP dla Afryki. W tym celu posłużono się 38 wspólnymi wskaźnikami produktu dla segmentów Sahelu i jeziora Czad oraz Rogu Afryki i 36 wspólnymi wskaźnikami produktu dla segmentu Afryki Północnej (zob. przykłady w [załączniku IV](#)). System monitorowania i wyciągania wniosków jest głównym narzędziem FP dla Afryki służącym do monitorowania tych wspólnych wskaźników produktu i udostępniania wyników zainteresowanym stronom. Dane dotyczące wypracowanych produktów są przedstawiane w sprawozdaniu rocznym FP dla Afryki, na posiedzeniach rady strategicznej oraz na [stronie internetowej](#) FP dla Afryki, ale nie są one poddawane niezależnej weryfikacji zewnętrznej.

62 Gromadzeniem i agregowaniem danych, a także przeprowadzaniem badań i analiz na potrzeby systemu monitorowania i wyciągania wniosków zajmowało się trzech różnych wykonawców zewnętrznych. Od 2016 r. koszty ich usług wyniosły około 18 mln euro. Obecnie jeden z wykonawców zarządza danymi dla segmentów Sahelu i jeziora Czad oraz Rogu Afryki, a inny odpowiada za segment Afryki Północnej (zob. [rys. 13](#)).

Rys. 13 – Gromadzenie danych przez wykonawców zewnętrznych na potrzeby sprawozdawczości w ramach systemu monitorowania i wyciągania wniosków



¹ Dane liczbowe za lata 2017–2021 zostały początkowo zgłoszone przez innego wykonawcę, ale metodyka zastosowana przez wykonawcę 1 umożliwiła przedstawienie łącznych rezultatów począwszy od 2017 r.

² Sprawozdawczość na żywo niekoniecznie opiera się na dostępnych (oficjalnych) sprawozdaniach opisowych, ale ma na celu odzwierciedlenie sytuacji co kwartał lub co pół roku, w przeciwieństwie do sprawozdawczości *ex post*, która opiera na tych sprawozdaniach.

Uwaga: Przedstawienie na mapie granic i użycie nazw w powyższej formie nie oznacza, że zostały one oficjalnie zatwierdzone lub zaakceptowane przez ONZ.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z systemu monitorowania i wyciągania wniosków.

63 Trybunał wykorzystał próbę 11 wskaźników przedstawionych w [załączniku IV](#) w celu zweryfikowania dokładności sprawozdawczości w ramach systemu monitorowania i wyciągania wniosków. We wszystkich projektach objętych próbą Trybunał wykrył błędy i nieścisłości. Więcej niespójności stwierdzono w sprawozdawczości dotyczącej Sahelu i jeziora Czad oraz Rogu Afryki niż w sprawozdawczości dotyczącej Afryki Północnej. Wynika to częściowo z tego, że konsultant ds. segmentu Afryki Północnej opierał się na informacjach przekazywanych przez podmioty realizujące projekty po zatwierdzeniu ich przez kierowników operacyjnych z Komisji, a ponadto starał się uniknąć podwójnego liczenia, przyjmując ostrożniejsze podejście. W przypadku pozostałych dwóch segmentów dane były przekazywane do systemu monitorowania i wyciągania wniosków raz na kwartał, przed ich zatwierdzeniem przez kierowników z Komisji. Przyczyny tych niespójności były następujące:

- zmiany stosowanych metod (system monitorowania i wyciągania wniosków został utworzony w 2017 r., po zakontraktowaniu pierwszych projektów);
- uchybienia metodyczne (zob. [ramka 8](#));

Ramka 8

Przykład uchybienia metodycznego skutkującego niedokładną sprawozdawczością

Celem jednego z projektów realizowanych w Etiopii było spowolnienie przenoszenia się COVID-19 dzięki rozwiązaniu problemu braku punktów mycia rąk. Podmiot realizujący projekt zgłosił 100 stanowisk do mycia rąk. W systemie monitorowania i wyciągania wniosków zgłoszono te produkty jako 100 oddzielnych jednostek, a nie jako zbudowany lub odnowiony jeden obiekt infrastruktury społecznej. Trybunał uważa, że sprzęt ten powinien być zostać zgłoszony jako „mikroinfrastruktura (latryny, studnie, energia elektryczna)” w ramach wskaźnika „usługi podstawowe” i powinien być liczony jako jedna jednostka.



© Podmioty realizujące projekty. Wszelkie prawa zastrzeżone.

- zawyżenie zgłoszonych produktów w 13 z 16 projektów (zawyżanie miało miejsce częściej niż zaniżanie, np. podwójne liczenie beneficjentów, infrastruktury lub obszaru) (zob. [ramka 9](#));
- brak szczegółowych informacji przekazywanych przez podmioty realizujące projekty, co Trybunał stwierdził podczas kontroli na miejscu;
- trudności wykonawców zewnętrznych zajmujących się systemem monitorowania i wyciągania wniosków w uzyskiwaniu dokładnych i aktualnych danych od partnerów wykonawczych.

Ramka 9

Przykłady zawyżenia i błędnego przedstawienia liczby parków przemysłowych i obiektów infrastruktury biznesowej

W ramach czterech projektów objętych próbą Trybunału zgłoszono łącznie 62 „wybudowane, rozbudowane lub ulepszone parki przemysłowe lub obiekty infrastruktury biznesowej”. Trybunał ustalił, że te cztery projekty nie dotyczyły żadnego parku przemysłowego. Produkty, które kontrolerzy Trybunału byli w stanie zweryfikować, były związane z infrastrukturą biznesową lub sprzętem biznesowym. Trybunałowi nie udało się uzyskać wystarczających informacji, aby potwierdzić istnienie 33 z 62 zgłoszonych jednostek, albo jednostki te zostały błędnie zgłoszone w systemie monitorowania i wyciągania wniosków.

W przypadku jednego projektu zgłoszono 12 produktów w ramach tego wskaźnika. Kontrolerzy Trybunału odwiedzili jeden ze wspieranych obiektów i stwierdzili, że obiekt ten istniał już od kilku lat i został wybudowany przez władze lokalne. Wsparcie z FP dla Afryki w ramach tego projektu miało jedynie formę drobnego sprzętu informatycznego, takiego jak laptopy, drukarki, zestawy słuchawkowe i notatniki.

64 W sprawozdaniu z 2018 r. Trybunał zalecił, aby dokumenty stanowiące zarys projektu, tzw. ramy logiczne, zawierały konkretne, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie cele (cele SMART) (zob. [załącznik I](#)). W swoich odpowiedziach na sprawozdanie Komisja stwierdziła, że również zadba o to, aby wskaźniki były SMART. Od tego czasu ramy logiczne zostały zaktualizowane. Wskaźniki stosowane do pomiaru celów ogólnych i szczegółowych w dalszym ciągu nie są jednak w pełni konkretne, odpowiednie, mierzalne ani osiągalne (zob. [ramka 10](#)). Mierzenie postępów komplikuje fakt, że prawie połowa wskaźników nie ma jasnych poziomów wyjściowych, a jedna trzecia ma niejasne poziomy docelowe lub nie ma ich wcale. Od 2020 r. wykonawcy zewnętrzni przeprowadzający zorientowane na rezultaty monitorowanie projektów FP dla Afryki stwierdzili, że w ramach logicznych ponad połowy monitorowanych przez nich projektów występowały problemy.

Ramka 10

Przykład wskaźnika, który nie jest SMART

W ramach jednego projektu określono wskaźnik „Postrzeganie przez ekspertów krajowych i międzynarodowych oraz odsetek ekspertów, którzy dostrzegają spadek migracji nieuregulowanej i złagodzenie podatności na wynikające z niej zagrożenia”, aby zmierzyć postępy w realizacji celu „łagodzenie podatności na zagrożenia wynikające z migracji nieuregulowanej i zwalczanie migracji nieuregulowanej”.

Wskaźnik ten nie jest skonkretyzowany: nie tylko opiera się na opiniach, ale także nie określa, z którymi ekspertami należy się konsultować i z jakich źródeł należy korzystać przy zbieraniu danych. Nie określa on również wartości wyjściowej, a jedynym wskazanym poziomem docelowym jest „zmniejszenie”.

Nadal nie ma wystarczających danych, aby wykazać, na ile wsparcie z FP dla Afryki trwale eliminuje przyczyny migracji nieuregulowanej i przymusowych wysiedleń

65 Trybunał skontrołował, czy sprawozdawczość dotycząca FP dla Afryki jest dokładna i daje wiarygodny obraz osiągnięć (efektywność, skuteczność, oddziaływanie) i wyzwań. Trybunał skontrołował również, czy produkty wypracowane w ramach projektów objętych wizytami pozostały na miejscu i są wykorzystywane po zakończeniu realizacji projektów oraz czy projekty doprowadziły do pozytywnych wyników i skutków w zakresie rozwoju.

Zgłoszone osiągnięcia są pozytywne, ale nie pozwalają na określenie najlepszych podejść do ograniczania migracji nieuregulowanej i przymusowych wysiedleń

66 Sprawozdania z ROM wskazują, że połowa wszystkich produktów FP dla Afryki ma oczekiwaną jakość. Do czasu przeprowadzania kontroli zgłoszono, że w ramach projektów objętych próbą Trybunału zrealizowano znaczną część zaplanowanych działań, wyposażenia lub robót (zob. [załącznik II](#)). Niemniej nie wdrożono wszystkich z nich, a pięć z 16 projektów było nadal w toku realizacji. Podczas wizyt na miejscu Trybunał stwierdził, że w przypadku trzech projektów podmioty je realizujące zawyżyły zgłoszone produkty (zob. przykład budowy budynku warsztatu rzemieślniczego, którą zgłoszono jako ukończoną, na [zdjęciu 3](#)).

Zdjęcie 3 – Niedokończony budynek warsztatu rzemieślniczego na koniec okresu umowy



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

67 W ramach FP dla Afryki nie zdefiniowano ani poziomów wyjściowych, ani docelowych na potrzeby pomiaru ogólnej poprawy i osiągnięć. Ponadto agregowanie danych dotyczących wyników dla portfela FP dla Afryki w taki sam sposób jak danych dotyczących produktów nie jest możliwe, głównie dlatego, że wspólne wskaźniki wyników FP dla Afryki nie zostały zaprojektowane przed programowaniem¹⁸. Sprawozdania z monitorowania FP dla Afryki obejmują jednak analizy dotyczące konkretnych projektów realizowanych w segmentach Sahelu i jeziora Czad oraz Afryki Północnej. W przypadku segmentu Rogu Afryki zagregowano niewielką liczbę wskaźników dotyczących podobnych projektów, przy czym skoncentrowano się na korzyściach wynikających ze wsparcia z FP dla Afryki na rzecz zwiększenia dochodów gospodarstw domowych, bezpieczeństwa żywnościowego, żywienia i zdrowia, ograniczenia migracji nieuregulowanej oraz zarządzania migracją.

¹⁸ System monitorowania i wyciągania wniosków FP dla Afryki dla segmentu Rogu Afryki, grudzień 2023 r., s. 14.

68 Dużą liczbę bardziej problematycznych projektów FP dla Afryki (220 w momencie kontroli) objęto monitorowaniem ROM. W dwóch trzecich z dotyczących tych projektów sprawozdań z ROM stwierdzono, że osiągnięcie zamierzonych wyników było zagrożone. Choć upłynęło siedem lat i dostępne są wnioski wyciągnięte z dotychczasowych działań oraz wyniki przeglądu śródkresowego, Komisja nadal nie jest w stanie zidentyfikować i przedstawić najskuteczniejszych i najefektywniejszych podejść do ograniczania migracji nieuregulowanej i przymusowych wysiedleń w Afryce.

69 Trybunał stwierdził, że cele ogólne i szczegółowe osiągnięto w przypadku jednego z projektów objętych próbą, a w przypadku 11 projektów osiągnięto je częściowo (zob. [załącznik II](#)). Luki w danych i brak wskaźników SMART utrudniają jednak pomiar dokładnych wyników i oddziaływania (zob. przykład w [ramce 10](#)). W przypadku pozostałych czterech projektów działania nadal są wdrażane.

Zgłaszane rezultaty są niewiarygodne ze względu na brak trwałości i przeszacowania

70 W Mauretanii Trybunał skontrolował jeden projekt dotyczący bezpieczeństwa, który obejmował szkolenia i wyposażenie mobilnych sił bezpieczeństwa, zwłaszcza na bardziej oddalonych obszarach, mające na celu poprawę bezpieczeństwa publicznego i przyczynienie się do stabilności w kraju. Siły bezpieczeństwa ewakuowały ludzi i mienie na wypadek powodzi oraz przechwytywały będącą przedmiotem obrotu broń, narkotyki, paliwo i migrantów o nieuregulowanym statusie. Pomagały także w aresztowaniu skazanych terrorystów, którzy uciekli z więzienia. Projekt ten odniósł sukces, ale nie pod względem celów transnarodowych (brak koordynacji regionalnej z innymi krajami).

71 W ramach trzech projektów spośród tych objętych próbą Trybunału wsparcie zostało przeznaczone na zarządzanie granicami, w szczególności kontrolę granic, ale w przypadku żadnego z tych projektów nie określono wskaźnika rezultatu, za pomocą którego można by zmierzyć liczbę uratowanych/przechwyconych osób lub wpływ na przepływy migracyjne. Ogólnie rzecz biorąc, nie ma wystarczających danych, aby wykazać wpływ wsparcia z FP dla Afryki, w szczególności na zmniejszenie liczby migrantów korzystających ze szlaku śródziemnomorskiego (zob. przykład dotyczący jednego z trzech projektów omówiony w [ramce 11](#)).

Ramka 11

Pomimo poprawy nadal brak jest wystarczających danych, aby ustalić wyraźny związek między wsparciem z FP dla Afryki a zdolnościami władz Libii w obszarze zarządzania granicami i migracją

Od 2018 r. Główny Urząd Bezpieczeństwa Wybrzeża Libii korzystał ze szkoleń i otrzymał sprzęt, w szczególności naprawione łodzie, choć jego rola w operacjach poszukiwawczo-ratowniczych jest znacznie bardziej ograniczona niż rola libijskiej straży przybrzeżnej. Głównym libijskim organem działającym na morzu jest libijska straż przybrzeżna, która w czerwcu 2023 r. otrzymała pierwszą łódź sfinansowaną ze środków FP dla Afryki.

Liczba migrantów powracających do Libii w ostatnim czasie pozostaje wyższa niż ta odnotowana w 2016 r. (z wyjątkiem lat 2019 i 2020). Wskaźnik powrotów do Libii w porównaniu z wyjazdami zaczął natomiast spadać w 2019 r. – mimo że od 2019 r. liczba osób przybywających do Europy szlakiem środkowośroziemnomorskim stale rośnie. Liczba migrantów wyjeżdżających z Libii i przybywających do Włoch pozostaje jednak znacznie niższa niż w 2016 r.

Ponadto Libia nie posiada krajowego centrum koordynacji operacji poszukiwawczo-ratowniczych, a jej morskie ratownicze centrum koordynacyjne jeszcze nie działa, mimo że sprzęt finansowany z ze środków FP dla Afryki został dostarczony w grudniu 2021 r. (zob. [zdjęcie 4](#)).

Zdjęcie 4 – Zamknięte i nieużywane kontenery przeznaczony dla przyszłego morskiego ratowniczego centrum koordynacyjnego w Trypolisie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W sprawozdaniach z monitorowania praw człowieka sporządzonych dla Komisji (zob. pkt 54) zauważono, że libijskie służby przybrzeżne nie zawsze reagują na sytuacje awaryjne na morzu ani nie informują systematycznie organizacji humanitarnych, które mogą zapewnić pomoc przy zejściu na ląd. W sprawozdaniach tych zwrócono także uwagę na prowadzenie operacji poszukiwawczo-ratowniczych na morzu w sposób potencjalnie naruszający prawo międzynarodowe.

72 Próba Trybunału obejmowała pięć projektów mających na celu zapewnienie ochrony uchodźcom i migrantom. Dwa projekty w Etiopii i jeden w Gambii wspierały działania mające na celu poprawę reintegracji powracających migrantów i wzmocnienie struktur krajowych. Pomimo cennego wsparcia logistycznego i materialnego posiedzenia krajowego organu koordynującego migrację w Gambii odbywało się rzadko, choć organowi temu udało się opracować plan działania na lata 2023–2024. Sieć ośrodków informacji dla migrantów przestała działać po wstrzymaniu finansowania. W ramach projektów realizowanych zarówno w Etiopii, jak i w Gambii, planowano wprowadzenie systemu ukierunkowanej pomocy, umożliwiającego wymianę informacji na temat migrantów z innymi partnerami w celu udzielenia dalszej pomocy. Trybunał ustalił, że nie wszyscy darczyńcy w Gambii korzystali systematycznie z platformy internetowej, a pomoc opierała się na wymianie informacji *ad hoc* (e-mailem lub telefonicznie), co skutkowało ryzykiem powielenia wsparcia (zob. [ramka 12](#)). Platforma internetowa w Etiopii w ogóle nie działała.

Ramka 12

Przykład powielonego wsparcia w ramach FP dla Afryki bez rezultatów

W 2018 r. beneficjent z Gambii otrzymał szkolenie i dotację na założenie działalności w sektorze drobiarskim w ramach wsparcia reintegracyjnego z projektu FP dla Afryki. Otrzymał kurczaki, paszę, leki i sprzęt.

W 2022 r. otrzymał takie samo wsparcie jak w 2018 r., chociaż potwierdził ustnie, że nie prowadził wcześniej żadnej działalności.

W 2023 r., kiedy Trybunał złożył mu wizytę, beneficjent sprzedał wszystkie swoje zwierzęta i drugi z projektów finansowanych przez UE również nie był już realizowany.

73 W ramach jednego z projektów realizowanych w Libii zapewniana jest wielosektorowa pomoc migrantom i uchodźcom w różnych lokalizacjach. Organizacje humanitarne mają jednak bardzo ograniczony dostęp do tych miejsc, co ogranicza ich działania na rzecz osób potrzebujących wsparcia. Niektóre z osób powracających, z którymi kontrolerzy Trybunału przeprowadzili rozmowy, otrzymały artykuły nieżywnościowe (szczoteczka do zębów, pastę do zębów, mydło), których nie mogły używać, ponieważ nie miały dostępu do wody, ale były zadowolone z innych przedmiotów, takich jak ubrania i koce. W sprawozdaniach z monitorowania praw człowieka finansowanych ze środków FP dla Afryki zwrócono uwagę na niewłaściwe wykorzystywanie pomocy materialnej. Libijskie władze prowadzące oficjalne ośrodki detencyjne wiele z nich zamknęły i nie były w stanie udzielić kontrolerom Trybunału informacji na temat tego, kto jest obecnie odpowiedzialny za budynki, które sfinansowano ze wsparcia z FP dla Afryki. Trybunał nie miał możliwości przeprowadzenia wizyty w żadnym z ośrodków detencyjnych finansowanych ze środków FP dla Afryki, ponieważ władze libijskie nie udzieliły mu do nich dostępu. Jak wynika ze sprawozdań z monitorowania praw człowieka, w miarę prowadzenia prac warunki życia w ośrodkach detencyjnych nieznacznie się poprawiły, ale sposób traktowania przebywających w ośrodkach nie uległ zmianie.

74 W ramach dziesięciu projektów objętych próbą Trybunału prowadzono działania mające na celu tworzenie miejsc pracy i możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Sprawozdania z projektów wskazują na wzrost dochodów beneficjentów wsparcia. Kontrolerzy Trybunału spotkali się z beneficjentami wszystkich 10 projektów. Beneficjenci ci byli ogólnie zadowoleni z otrzymanego wsparcia, chociaż niektórzy skarżyli się, że nie zaspokajało ono w pełni ich potrzeb.

75 W ramach ośmiu z tych 10 projektów zgłoszono utworzenie łącznie 14 028 miejsc pracy. Z dokumentacji projektowej wynika jednak, że liczba ta została znacznie zawyżona. Kontrole Trybunału na miejscu wykazały, że wiele rodzajów działalności, a co za tym idzie utworzone miejsca pracy nie były trwałe (zob. [ramka 13](#)). Trudno jest zaspokoić długoterminowe potrzeby w trakcie trwania projektu. Beneficjenci otrzymali niewielkie wsparcie oraz niewystarczające wskazówki lub coaching w zakresie sporządzania wiarygodnego biznesplanu, przeprowadzania badania rynku lub poznania podstaw księgowości. W jednym dokumencie dotyczącym działania, który był objęty próbą Trybunału, stwierdzono, że „szkolenia i wsparcie w zakresie prowadzenia na małą skalę działalności zapewniającej środki do życia nie zawsze były skuteczne pod względem późniejszego zatrudnienia lub większej samodzielności”, jednak w przypadku innych projektów, w ramach których realizowano podobne działania, nie zwrócono uwagi na to ryzyko.

Ramka 13

Przykłady nietrwałych osiągnięć

Miejsca pracy utworzone w ramach jednego z projektów realizowanych w Etiopii były nietrwałe

Projekt dotyczący zapobiegania nielegalnej migracji przez zwiększanie zatrudnienia w Etiopii przyczynił się do obniżenia stopy bezrobocia w pięciu obszarach narażonych na migrację jedynie o 0,32%, osiągając zaledwie 3,61% wyznaczonego celu. Szacuje się, że w 2021 r. 3 335 z 5 422 miejsc pracy utrzymywało się po 3 miesiącach od ich utworzenia. W momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał w 2023 r. nie były jednak dostępne żadne dane uzupełniające na temat utworzonych miejsc pracy. Nie jest zatem jasne, na ile trwałe były miejsca pracy i w jakim stopniu projekt ten pomógł zniechęcić osoby powracające do podjęcia próby ponownego wyjazdu.

Zamknięcie i wstrzymanie działalności ubojni i pomieszczenia do chowu drobiu ze względu na nieopłacalność ekonomiczną

W 2021 r. w ramach jednego z projektów realizowanych w segmencie Sahelu i jeziora Czad sfinansowano modelowe gospodarstwo przetwórstwa drobiu składające się z kurnika zasilanego energią słoneczną dla 1000 zwierząt, rzeźni kontenerowej, biura, magazynów, toalet publicznych i generatora 60 kVA. Oprócz tego sfinansowano także lokal stowarzyszenia młodzieżowego prowadzącego to gospodarstwo.

Podczas wizyty Trybunału beneficjent wyjaśnił, że prowadzenie działalności jest nieopłacalne z ekonomicznego punktu widzenia. Lokal był pusty (zob. [zdjęcie 5](#)), a stowarzyszenie kontaktowało się z inwestorami spoza UE w sprawie przejęcia czynszu.

Zdjęcie 5 – Nieużywana ubojnia



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

76 Wsparcie dla stowarzyszeń wiejskich/kas oszczędnościowych oraz na rzecz działalności zarobkowej może zostać zaliczone jako utworzone miejsca pracy. Niemniej, zgodnie z przyjętą metodyką, dane o utworzonych miejscach pracy można zgłosić dopiero po ich potwierdzeniu, po upływie sześciu miesięcy. Ponieważ jednak wskaźniki dotyczące utrzymania się miejsc pracy nie są mierzone, nie jest możliwe dokładne ustalenie, ile nowych miejsc pracy zostało rzeczywiście utworzonych. Zgodnie z metodyką co do zasady nie powinno się ujmować wspólnie utworzonych miejsc pracy (pośrednich i tzw. pochodnych miejsc pracy). W ramach dwóch z 16 projektów objętych próbą Trybunału zgłoszono jednak również pośrednie lub pochodne miejsca pracy.

77 Trybunał skontrolował 57 beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie finansowe na założenie lub rozwinięcie działalności gospodarczej. Chociaż trzy z tych firm nie zostały jeszcze w pełni założone, w momencie kontroli 42 firmy nadal funkcjonowały w całości lub częściowo, choć utrzymanie się 21 z nich było zagrożone. W ramach dwóch projektów realizowanych w Etiopii udzielono beneficjentom dotacji pod warunkiem, że przejmą oni część ryzyka finansowego. Trybunał przeprowadził wizytę u jednego z beneficjentów takich niewielkich dotacji, który wniósł wkład własny w wysokości 40% całkowitej inwestycji i nadal prowadził działalność gospodarczą (zob. [zdjęcie 6](#)).

Zdjęcie 6 – Sklep w obozie dla uchodźców Kebribeyah w Etiopii



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

78 W ramach jednego z projektów realizowanego w Tunezji udało się założyć przedsiębiorstwa typu start-up – w projekcie tym zapewniono szeroko zakrojony coaching, w formie dotacji w wysokości 27 000 euro na start-up, oraz brano pod uwagę osobiste wybory beneficjentów. Ponadto projekt ten był skierowany do znacznie mniejszej liczby beneficjentów, a poziomy oferowanego wsparcia były mniej rozproszone niż w przypadku innych projektów.

79 Otoczenie, w którym działa FP dla Afryki, jest wrażliwe i zmienne. Stanowi ono zagrożenie dla trwałości działań finansowanych ze wsparcia. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał ustalił, że w momencie przeprowadzania wizyty kontrolnej 33 ze 115 kontrolowanych inwestycji (przedsiębiorstw, obiektów budowlanych i sprzętu) już nie funkcjonowały, a w przypadku kolejnych 66 istniało ryzyko, że nie będą trwałe. Ponad połowa respondentów ankiety Trybunału uważała, że FP dla Afryki położył wystarczający nacisk na długoterminowe wyniki i trwałość projektów. Ponad 60% respondentów zgodziło się jednak, że władze krajowe nie monitorowały systematycznie ani nie kontynuowały działań prowadzonych w ramach projektów. W ramach dokonanego w 2021 r. przeglądu dotychczasowych doświadczeń wskazano również na brak strategii wyjścia, co wzbudziło obawy co do trwałości wyników FP dla Afryki¹⁹.

80 Według agencji rozwoju państw członkowskich i pracowników delegatur UE FP dla Afryki pomógł państwom członkowskim UE zaangażować się w dialogi na temat migracji z krajami partnerskimi. W szczególności dzięki funduszowi możliwe było nawiązanie kontaktu z podmiotami niezajmującymi się rozwojem, takimi jak ministerstwa spraw wewnętrznych oraz siły obrony i bezpieczeństwa. Jednym z celów FP dla Afryki było wniesienie wkładu w dialogi na temat migracji, w szczególności w Gambii i Etiopii. W momencie kontroli dialogi na temat migracji były w toku i zostały wznowione w Etiopii po zakończeniu konfliktu w Tigraju.

¹⁹ ALTAI, *Wnioski z doświadczeń zyskanych w ramach FP dla Afryki*, faza 2, 2021 r., s. 25 i 28.

Wnioski i zalecenia

81 W ciągu ośmiu lat funkcjonowania kryzysowego funduszu powierniczego Unii Europejskiej dla Afryki wypracowano nowe podejścia, jeśli chodzi o gromadzenie informacji na temat przyczyn leżących u podstaw destabilizacji, migracji nieuregulowanej i wysiedleń, identyfikowanie zagrożeń dla praw człowieka w niestabilnym otoczeniu oraz przekazywanie informacji o wspólnych osiągnięciach podejmowanych działań. Podczas realizacji projektów FP dla Afryki udało się wypracować wiele z zaplanowanych produktów oraz częściowo osiągnąć wyznaczone cele. Mimo to wsparcie finansowe ze środków FP dla Afryki nadal jest w niewystarczającym stopniu ukierunkowane na uzgodnione priorytety. Ponadto występują wyzwania związane ze sprawozdawczością, zapewnieniem trwałości rezultatów i ochroną praw człowieka.

82 FP dla Afryki przyczynił się do tego, że migracja zajmuje ważne miejsce w programie rozwojowym i politycznym. Podczas poprzedniej kontroli funduszu Trybunał stwierdził, że chociaż FP dla Afryki jest narzędziem elastycznym, działania w ramach funduszu powinny być lepiej ukierunkowane. W związku z tym Trybunał zalecił między innymi wykorzystanie badań i sprawozdań opartych na dowodach, aby bardziej skupić się na ogólnych celach i priorytetach FP dla Afryki. Na poziomie strategicznym jednak niewiele się zmieniło, a wsparcie pozostało niewystarczająco ukierunkowane. W 2018 r. rada FP dla Afryki zatwierdziła bardziej szczegółowe priorytety, ale miały one niewielki wpływ na wybory strategiczne lub działania, które miały być finansowane (zob. pkt [23–26](#) i [80](#)).

83 Wszystkie projekty zbadane przez Trybunał odpowiadały na potrzeby, ale nie na te najpilniejsze, a przydział środków nie opierał się na wskaźnikach dotyczących migracji. Szybkie podejmowanie decyzji dotyczących FP dla Afryki było możliwe, ale ze środków funduszu w dalszym ciągu wspierano szeroki zakres sektorów i działań, a zawieranie umów zajmowało dużo czasu (zob. pkt [27–28](#)).

84 W porównaniu z wcześniej udzieloną pomocą rozwojową wsparcie z FP dla Afryki miało być ukierunkowane na informacje oparte na dowodach. Z FP dla Afryki sfinansowano publikację ponad stu sprawozdań opartych na badaniach, aby pomóc w zidentyfikowaniu potrzeb. Zdecydowana większość tych sprawozdań została udostępniona dopiero po rozdysponowaniu prawie całego finansowania z FP dla Afryki. Mimo to sprawozdania te okazały się przydatne przy opracowywaniu planów działania w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy na okres programowania 2021–2027 i dostarczyły Komisji cennych informacji na temat czynników napędzających konflikty, migrację nieuregulowaną i wysiedlenia w Afryce oraz dynamiki tych zjawisk (zob. pkt 29–37).

Zalecenie 1 – Zwiększenie opartego na dowodach ukierunkowania na obszary geograficzne i beneficjentów

Aby potraktować bardziej priorytetowo i lepiej ukierunkować przyszłe wsparcie na rzecz zapobiegania migracji nieuregulowanej i zarządzania taką migracją, Komisja powinna skupić się na najważniejszych obszarach geograficznych i potrzebach, wykorzystując dane dotyczące migracji i informacje oparte na badaniach.

Termin realizacji: koniec 2025 r.

85 Odniesienia do wyciągniętych wniosków w dokumentach dotyczących działań były krótkie i ogólne, i nie podkreślono w nich wcześniejszych wyzwań, pułapek ani najlepszych praktyk. Trybunał odnotował działania projektowe, które nie odpowiadały nadzwyczajnym potrzebom w kontekście migracji, oraz inne działania, które przestały być możliwe do zrealizowania. Choć zlecono sporządzenie dwóch sprawozdań z wniosków wyciągniętych przy realizacji działań z FP dla Afryki, sprawozdania te powstały tuż przed zakończeniem zawierania umów na operacje w ramach funduszu (zob. pkt 34–39).

Zalecenie 2 – Umieszczanie dokumentów FP dla Afryki w centralnym repozytorium, aby mogły być wykorzystywane w ramach przyszłych działań, i rozszerzenie dokumentów dotyczących działań o wyciągnięte wnioski

Mając na uwadze przyszłe działania rozwojowe, w tym te realizowane za pośrednictwem Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, Komisja powinna umieszczać wnioski wyciągnięte z projektów FP dla Afryki w centralnym repozytorium oraz rozszerzyć sekcję dokumentów dotyczących działań zawierających wyciągnięte wnioski, podając odesłania do dokumentów, z którymi Komisja się zapoznała, i wymieniając pułapki lub najlepsze praktyki dotyczące podobnych działań, zaobserwowane w kraju i w innych miejscach.

Termin realizacji: koniec 2026 r.

86 Projekty FP dla Afryki są prowadzone w trudnych warunkach, w których pomoc może zostać przeznaczona na niezamierzone cele. W tym kontekście kontrole *ex ante* potencjalnego wpływu danego projektu na prawa człowieka nie były wystarczająco kompleksowe. W przypadku gdy w dokumencie dotyczącym działania uwzględniono środki łagodzące, środki te nie przekładały się systematycznie na konkretne działania lub wskaźniki na poziomie projektu, które potwierdzałyby ich właściwe wdrażanie (zob. pkt 42–46).

87 Zmienne otoczenie, w którym działa FP dla Afryki, sprawia, że monitorowanie projektów wiąże się z trudnościami. Biorąc pod uwagę zwiększone ryzyko w Libii, Komisja zdecydowała się na monitorowanie przez podmiot zewnętrzny w celu wzmocnienia swojego nadzoru nad wpływem działań FP dla Afryki na prawa człowieka w tym kraju. Jest to pierwsze tego rodzaju działanie. Praktyka ta stanowi przydatne źródło informacji na temat zagrożeń dla praw człowieka w Libii, lecz nie wykazano działań następczych w tym zakresie (zob. pkt 52–57).

88 Komisja uważa, że postanowienia umowne pozwalające na zawieszenie danego działania, jeśli zostanie wydany stosowny wyrok sądowy lub zostanie przyjęta decyzja unijna, to odpowiednie zabezpieczenia umożliwiające ograniczyć ryzyko, że zasada „nie szkodzić” lub prawa człowieka zostaną naruszone. Komisja nie ustanowiła formalnych wewnętrznych procedur zgłaszania, rejestrowania i rozpatrywania zarzutów dotyczących naruszeń praw człowieka w związku z projektami finansowanymi przez UE. Niezależnie od źródła zarzutów dotyczących naruszeń praw człowieka lub zasady „nie szkodzić” nie istnieje żaden system pozwalający wykazać, że tego rodzaju informacje zostały należycie zbadane i wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o kontynuacji lub zawieszeniu wsparcia UE (zob. pkt **58–60**).

Zalecenie 3 – Ulepszenie identyfikacji zagrożeń dla praw człowieka i podejmowanie działań łagodzących

Aby zwiększyć poszanowanie zasady „nie szkodzić” przy podejmowaniu decyzji dotyczących wszelkich przyszłych działań rozwojowych, Komisja powinna:

- a) systematycznie oceniać konkretny poziom ryzyka dla praw człowieka na etapie projektowania i formułowania oraz przekładać proponowane środki łagodzące na konkretne działania lub wskaźniki produktu, w przypadku gdy projekt niesie za sobą znaczące ryzyko dla praw człowieka;
- b) opracować i udostępnić jasne procedury wewnętrzne w zakresie zgłaszania i rozpatrywania zarzutów dotyczących praw człowieka w kontekście projektów finansowanych przez UE;
- c) analizować informacje związane z zagrożeniami dla praw człowieka, uzyskane w wyniku monitorowania praw człowieka przez podmioty zewnętrzne lub w inny sposób, np. otrzymane zgłoszenia naruszeń; wskazać podmiot odpowiedzialny za przeprowadzanie takich analiz; prowadzić rejestr wszystkich działań podjętych w następstwie analizy oraz powodów podjęcia decyzji o kontynuacji lub zawieszeniu wsparcia UE.

Termin realizacji: koniec 2025 r.

89 Chociaż podmioty realizujące projekty objęte próbą Trybunału zgłosiły, że w ramach tych projektów wypracowano większość zamierzonych produktów, choć nie wszystkie, i osiągnięto wiele spośród wyznaczonych celów, często pojawiały się wątpliwości dotyczące trwałości działań. FP dla Afryki ułatwił jednak dialog na temat problematyki migracji. Wszystkie wkłady na rzecz FP dla Afryki zostały zgłoszone do OECD jako spełniające kryteria oficjalnej pomocy rozwojowej. Trybunał stwierdził jednak, że niektórych działań nie należało zaliczyć do tej kategorii (zob. pkt [40](#) i [66–80](#)).

90 Oprócz monitorowania na poziomie projektu Komisja ustanowiła system pomiaru wspólnych osiągnięć swoich działań poprzez agregowanie rezultatów wszystkich projektów FP dla Afryki. System ten zawiera prawie 40 wskaźników produktu, ale nie uwzględnia on trwałości produktów ani nie pokazuje, czy projekty pomogły w wyeliminowaniu podstawowych przyczyn destabilizacji, migracji nieuregulowanej i wysiedleń. Produkty zgłoszone w przypadku projektów objętych próbą Trybunału nie były w pełni precyzyjne i często były zawyżone, częściowo ze względu na uchybienia metodyczne i brak szczegółowych informacji udostępnianych przez podmioty realizujące projekty (zob. pkt [61–64](#)).

Zalecenie 4 – Poprawa dokładności zgłaszanych osiągnięć

Aby poprawić dokładność zgłaszania osiągnięć, Komisja powinna:

- a) zbadać sposoby zapewnienia, aby – w odniesieniu to wszelkich działań rozwojowych realizowanych w przyszłości – podmioty realizujące projekty udostępniały bardziej szczegółowe informacje na temat danych wykorzystywanych na potrzeby sprawozdawczości dotyczącej wskaźników, w tym wykazy sprzętu, dane beneficjentów końcowych, lokalizacje i kwoty wsparcia;
- b) w odniesieniu do wszelkich działań rozwojowych realizowanych w przyszłości – w ramach monitorowania zorientowanego na rezultaty lub ocen projektów – uwzględnić kontrole dokładności i trwałości zgłoszonych rezultatów wynikających z zagregowanych wskaźników ISWMR;
- c) zidentyfikować projekty realizowane w ramach FP dla Afryki, w przypadku których istnieje ryzyko, że zostały nieprawidłowo ocenione jako w pełni kwalifikujące się do oficjalnej pomocy rozwojowej, oraz, w razie potrzeby, skorygować sprawozdawczość na temat oficjalnej pomocy rozwojowej, jaka została przekazana OECD.

Termin realizacji: koniec 2025 r.





Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczy Bettina Jakobsen, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 9 lipca 2024 r.




W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Działania podjęte w następstwie zaleceń Trybunału zawartych w sprawozdaniu specjalnym 32/2018

Poziom realizacji:  w pełni;  w przeważającej mierze;  częściowo;  niezrealizowane.

Zalecenie Trybunału	Zatwierdzenie zalecenia przez Komisję	Poziom realizacji
<p>Zalecenie 1</p> <p>Komisja powinna zaproponować radzie FP przeprowadzenie przeglądu obowiązujących celów i priorytetów FP dla Afryki, tak aby stały się one bardziej szczegółowe i osiągalne. Przegląd ten powinien uwzględniać szczególne wyzwania dotyczące każdego z trzech segmentów i w miarę możliwości określić poziomy wyjściowe i docelowe. W ramach tego zadania Komisja powinna w szczególności wykorzystać:</p>		
a) produkty instrumentów badawczo-rozpoznawczych;	przyjęte	
b) zdolności wszystkich darczyńców;	przyjęte	niezrealizowane
c) mechanizmy wyciągania wniosków z doświadczeń dla całego funduszu.	przyjęte	
<p>Zalecenie 2</p> <p>Komisja powinna:</p>		
a) ustanowić czytelne kryteria wspólne dla wszystkich segmentów oraz dokumentować ocenę wniosków projektowych pod kątem spełniania tych kryteriów;	odrzucone	

Zalecenie Trybunału	Zatwierdzenie zalecenia przez Komisję	Poziom realizacji
b) przedstawiać komitetom operacyjnym wykaz otrzymanych wniosków, które nie zostały rozwinięte i opracowane w formie karty działania, w tym przyczyny odrzucenia tych wniosków, za pośrednictwem urzędnika zarządzającego FP;	odrzucone	
c) informować komitety operacyjne o wszelkich istotnych zmianach w już zatwierdzonych projektach (tj. zmianach celów, budżetu lub okresu trwania);	przyjęte	
d) przewidzieć w karcie działania osobną część na uzasadnienie względnych korzyści wynikających z finansowania projektu właśnie z FP dla Afryki, a nie z innych unijnych instrumentów wsparcia.	przyjęte	
<p>Zalecenie 3</p> <p>Komisja powinna wskazać wszystkie procedury przyspieszone, które można zastosować w ramach FP dla Afryki, i w stosownych przypadkach wspierać ich zastosowanie w porozumieniu z ewentualnymi partnerami wykonawczymi.</p>	przyjęte	
<p>Zalecenie 4</p> <p>Komisja powinna:</p>		
a) doprowadzić do tego, by wspólny system monitorowania był w pełni funkcjonalny;	przyjęte	
b) uwzględnić cele SMART w ramach logicznych oraz poprawić jakość wskaźników przez ustanowienie określonych ilościowo poziomów wyjściowych i docelowych.	przyjęte	

Załącznik II – Próba projektów wybranych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i ich ocena

Nr	Nazwa umowy	Segment FP dla Afryki	Państwo	Państwo poddane kontroli	Kwota przyznana	Kwota wypłacona (stan na grudzień 2023 r.)	Uzyskanie produktów w ocenie Trybunału	Osiągnięcie wyników w ocenie Trybunału	Trwałość działań objętych próbą
1	Better Migration Management Programme	Róg Afryki	Etiopia, Kenia, Sudan, Somalia	Etiopia	40 000 000	40 000 000			
2	Omo Delta Project: Expanding the Rangeland to achieve Growth & Transformation in Turkana (Kenya) and South Omo (Ethiopia)	Róg Afryki	Etiopia, Kenia	Etiopia	12 000 000	11 807 731			
3	Sustainable reintegration support to Ethiopian returnees from Europe and support to vulnerable displaced populations affected by COVID-19	Róg Afryki	Etiopia	Etiopia	15 000 000	13 500 000			
4	Stemming Irregular Migration in Northern & Central Ethiopia-SINCE (IDC)	Róg Afryki	Etiopia	Etiopia	19 844 494	19 844 494			

Nr	Nazwa umowy	Segment FP dla Afryki	Państwo	Państwo poddane kontroli	Kwota przyznana	Kwota wypłacona (stan na grudzień 2023 r.)	Uzyskanie produktów w ocenie Trybunału	Osiągnięcie wyników w ocenie Trybunału	Trwałość działań objętych próbą
5	Strengthened Socio-Economic Development and Better Employment Opportunities for Refugees and host communities in the Jigjiga Area	Róg Afryki	Etiopia	Etiopia	10 000 000	9 000 000			
6	Renforcement des capacités pour une meilleure gestion de la migration afin de protéger les enfants migrants contre l'exploitation et la traite	Sahel i jezioro Czad	Mauretania	Mauretania	2 905 772	2 905 772			
7	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapide – Surveillance et Intervention au Sahel)	Sahel i jezioro Czad	Niger, Mauretania, Burkina Faso, Mali, Czad, Senegal	Mauretania	17 986 073	17 383 993			

Nr	Nazwa umowy	Segment FP dla Afryki	Państwo	Państwo poddane kontroli	Kwota przyznana	Kwota wypłacona (stan na grudzień 2023 r.)	Uzyskanie produktów w ocenie Trybunału	Osiągnięcie wyników w ocenie Trybunału	Trwałość działań objętych próbą
8	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	Sahel i jezioro Czad	Mauretania	Mauretania	4 900 000	4 900 000			
9	Strengthening the management and governance of migration and the sustainable reintegration of returning migrants in the Gambia	Sahel i jezioro Czad	Gambia	Gambia	3 900 000	3 900 000			
10	Make it in The Gambia - Building a Future – Promoting agribusiness and strengthening social cohesion	Sahel i jezioro Czad	Gambia	Gambia	5 000 000	4 990 299			

Nr	Nazwa umowy	Segment FP dla Afryki	Państwo	Państwo poddane kontroli	Kwota przyznana	Kwota wypłacona (stan na grudzień 2023 r.)	Uzyskanie produktów w ocenie Trybunału	Osiągnięcie wyników w ocenie Trybunału	Trwałość działań objętych próbą
11	Make it in The Gambia - Rural Infrastructure for Employment Creation in The Gambia (RIEC)	Sahel i jezioro Czad	Gambia	Gambia	7 000 000	7 000 000			
12	Support to Integrated border and migration management in Libya (phase I)	Afryka Północna	Libia	Libia	42 223 927	27 279 629			
	Support to Integrated border and migration management in Libya (phase 2)	Afryka Północna	Libia	Libia	16 800 000	15 632 088			
13	Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities	Afryka Północna	Libia	Libia	70 800 000	70 603 804			
14	Strengthening Local Capacities for Resilience and Recovery	Afryka Północna	Libia	Libia	18 000 000	17 083 270			Wizyta tylko w jednym produkcie
15	Border Management Programme for the Maghreb region (BMP-Maghreb)	Afryka Północna	Tunezja	Tunezja	65 000 000	60 395 998			Brak wizyty

Nr	Nazwa umowy	Segment FP dla Afryki	Państwo	Państwo poddane kontroli	Kwota przyznana	Kwota wypłacona (stan na grudzień 2023 r.)	Uzyskanie produktów w ocenie Trybunału	Osiągnięcie wyników w ocenie Trybunału	Trwałość działań objętych próbą
16	Développement des opportunités d'emploi et d'investissement à travers la mobilisation de la diaspora	Afryka Północna	Tunezja	Tunezja	4 000 000	4 000 000			

Legenda	Produkty i wyniki	Trwałość
Osiągnięto	Osiągnięto ponad 75% zaplanowanych celów	Większość działań objętych próbą wykazywała się trwałością w momencie wizyty i prawdopodobnie pozostanie trwała
Osiągnięto częściowo	Osiągnięto ponad 50% zaplanowanych celów	Większość działań objętych próbą wykazywała się trwałością w momencie wizyty, ale była zagrożona
Niezadawalający poziom realizacji	Osiągnięto mniej niż 50% zaplanowanych celów	Większość działań objętych próbą nie wykazywała się trwałością w momencie wizyty
Nie można jeszcze stwierdzić	Projekt nieukończony	Nie można stwierdzić, ponieważ nie złożono wizyty

Załącznik III – Działania podjęte w następstwie zalecenia 2 przedstawionego w sprawozdaniu specjalnym 32/2018

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

Załącznik IV – Próba wskaźników produktu zgłoszonych w systemie monitorowania i wyciągania wniosków

Wskaźniki FP dla Afryki
1.1 Liczba bezpośrednich miejsc pracy utworzonych lub wspieranych w ramach projektów finansowanych z FP dla Afryki
1.2 Liczba utworzonych lub wspieranych mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MMŚP)
1.3 Liczba osób, którym udzielono pomocy w rozwijaniu działalności zarobkowej
1.5 Liczba wybudowanych, rozbudowanych lub ulepszonych parków przemysłowych lub obiektów infrastruktury biznesowej
2.1 bis Liczba zbudowanych lub odnowionych obiektów infrastruktury społecznej
2.6 Hektary ekosystemów rolniczych i pasterskich, na których przy wsparciu UE wprowadzono praktyki zrównoważonego gospodarowania
4.1 Liczba obiektów infrastruktury objętych wsparciem w celu poprawy zarządzania
4.1 bis Liczba elementów wyposażenia przekazanych w celu poprawy zarządzania
4.2 Liczba pracowników instytucji rządowych, sił bezpieczeństwa wewnętrznego i odpowiednich podmiotów niepaństwowych przeszkolonych w zakresie zarządzania, zapobiegania konfliktom i praw człowieka
4.6 Liczba opracowanych lub bezpośrednio wspieranych strategii, przepisów prawnych, strategii politycznych i planów (poziom krajowy)
6.1 Liczba dostarczonych lub rozdyskrebowanych dostaw związanych z pandemią COVID-19

Wykaz akronimów

DG ECHO – Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej

DG HOME – Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych

DG INTPA – Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych

DG NEAR – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia

ESDZ – Europejska Służba Działań Zewnętrznych

FP dla Afryki – kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki

Frontex – Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej

ISWMR – Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej

JRC – Wspólne Centrum Badawcze

ODA – oficjalna pomoc rozwojowa

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

ROM – monitorowanie zorientowane na rezultaty

Glosariusz

Fundusz powierniczy UE – fundusz zarządzany przez UE, w którym gromadzone są środki finansowe z różnych źródeł w celu finansowania międzynarodowej reakcji na sytuację nadzwyczajną lub trwający kryzys, co do zasady w krajach rozwijających się.

Migrant o nieuregulowanym statusie – osoba wjeżdżająca lub przebywająca na terytorium danego państwa nieposiadająca koniecznego zezwolenia.

Monitorowanie zorientowane na rezultaty – przeprowadzony przez niezależnych ekspertów przegląd produktów i wyników projektów będących w toku pod kątem takich kryteriów jak adekwatność, efektywność, skuteczność, oddziaływanie i trwałość.

Oddziaływanie – szersze długoterminowe skutki ukończonego projektu lub programu, takie jak korzyści społeczno-gospodarcze dla ogółu społeczeństwa.

Pochodne miejsce pracy – miejsce pracy utworzone za pomocą dochodów pochodzących z bezpośredniego i pośredniego zatrudnienia.

Produkt – to, co wypracowano lub osiągnięto w ramach projektu, np. przeprowadzenie szkolenia lub wybudowanie drogi.

Ramy logiczne – szczegółowe narzędzie planowania obejmujące realizację projektu, zarządzanie nim, a także monitorowanie i ocenę.

System ukierunkowanej pomocy – proces współpracy między wieloma zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia usług ochrony i pomocy migrantom znajdującym się w trudnej sytuacji.

Wynik – natychmiastowa lub długoterminowa zmiana wynikająca z realizacji projektu, która zwykle odnosi się do jego celów, taka jak korzyść z lepiej wyszkolonego personelu.

Odpowiedzi Komisji

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

Kalendarium

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

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę takie kryteria jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III – której przewodniczy członkini Trybunału Bettina Jakobsen – zajmującą się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznymi, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Kontrolę początkowo kierował członek Trybunału Hannu Takkula, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Turo Hentila, szef gabinetu i Nita Tennila, attaché.

Kontrolę ukończyła członkini Trybunału Bettina Jakobsen, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Katja Mattfolk, szefowa gabinetu; Michael Bain, kierownik; Aurelia Petliza, koordynatorka zadania oraz kontrolerzy: Loulla Puisais-Jauvin i Edwin van Veen. Wsparcie językowe zapewnił Thomas Everett, a wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych – Giuliana Lucchese. Britta Middelberg zapewniła wsparcie metodyczne w zakresie badań, a Terje Teppan-Niesen i Ramunė Šarkauskienė zapewniły wsparcie administracyjne.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Michael Bain



Edwin van Veen



Giuliana Lucchese



Britta Middelberg



Terje Teppan-Niesen



Ramune Sarkauskiene

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2024.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Zdjęcie w ramce 8 – © podmioty realizujące projekty. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Ikony na rys. 11 i 12 oraz w załączniku I zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-2792-0	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/980678	QJ-02-24-016-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2767-8	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/518340	QJ-02-24-016-PL-N

Utworzony w 2015 r. kryzysowy fundusz powierniczy Unii Europejskiej dla Afryki (FP dla Afryki) stanowi odpowiedź UE na potrzebę wyeliminowania przyczyn leżących u podstaw nieuregulowanej migracji, destabilizacji i przesiedleń wewnętrznych w Afryce.

Trybunał sprawdził, czy zalecenia sformułowane przez niego w 2018 r. zostały zrealizowane, i ocenił, czy wsparcie z FP dla Afryki było lepiej ukierunkowane i czy przy wdrażaniu działań wykazano należyłą troskę o prawa człowieka. Trybunał stwierdził, że dzięki projektom sfinansowanym z funduszu udało się uzyskać wiele pozytywnych rezultatów, ale wsparcie z FP dla Afryki wciąż jest niewystarczająco ukierunkowane na uzgodnione priorytety. Ponadto odnotował, że wystąpiły problemy z dokładnością i trwałością zgłoszonych rezultatów oraz że nie ustanowiono stosownych procedur zgłaszania przypadków podejrzeń łamania praw człowieka i podejmowania odpowiednich kroków w związku z tymi zgłoszeniami.

Trybunał sformułował cztery zalecenia, które są istotne w kontekście zakończenia funkcjonowania FP dla Afryki i realizowania innych działań rozwojowych w przyszłości.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors