PL 2018 nr 20

Sprawozdanie specjalne

Afrykańska architektura pokoju i bezpieczeństwa – konieczna jest zmiana ukierunkowania wsparcia unijnego

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

CURIA RATIONUM

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

ZESPÓŁ KONTROLNY

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

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III – której przewodniczy członek Trybunału Bettina Jakobsen – zajmującą się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Kontrolą kierował członek Trybunału Juhan Parts, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Ken-Marti Vaher, szef gabinetu; Margus Kurm, attaché; Sabine Hiernaux-Fritsch, kierownik; Karel Meixner, koordynator zadania oraz kontrolerzy: Alina Milasiute, Dirk Neumeister i Piotr Zych. Torielle Perreur-Lloyd pomogła w opracowaniu tekstu sprawozdania.

Od lewej: Karel Meixner, Margus Kurm, Ken-Marti Vaher, Torielle Perreur-Lloyd, Juhan Parts, Dirk Neumeister, Piotr Zych, Alina Milasiute.

SPIS TREŚCI

	Punkty
Wykaz akronimów i skrótów	
Streszczenie	I-VI
Wstęp	1-10
APSA	1-7
Wsparcie unijne dla APSA	8-10
Zakres kontroli i podejście kontrolne	11-14
Uwagi	15-60
Wsparcie unijne w dalszym ciągu koncentrowało się na kosztach operacyjnych	15-30
Unijne wsparcie na rzecz APSA ustanowiono w oparciu o ramy strategiczne	16-19
Finansowanie APSA jest zależne od wsparcia ze strony darczyńców	20-22
UE finansowała koszty operacyjne bez planu zmiany kierunku wsparcia	23-26
Przy przyznawaniu wsparcia unijnego nie ustalono odpowiednich priorytetów	27-29
Rodzaje ryzyka związane z przydzielaniem większych środków finansowych organizacjom regionalnym	30
Pomimo unijnego wsparcia APSA boryka się z wieloma wyzwaniami, a jej funkcjonowanie uzależnione jest od ciągłego wsparcia zewnętrznego	31-50
Do czasu, w którym przeprowadzano kontrolę, rezultaty przyniosła co druga umowa	32
APSA boryka się z wieloma wyzwaniami	33-47
Zagrożenia dla trwałości rezultatów	48-50
Opóźnienia, niespójne wykorzystanie instrumentów finansowych oraz niewystarczające informacje na temat osiągniętych rezultatów miały negatywny wpływ na wdrażanie unijnego wsparcia	51-60

Opóźnienia w zawieraniu umów i finansowanie wsteczne negatywnie wpłynęły na realizację zaplanowanych działań 52-55

Instrumenty finansowe nie zawsze były wykorzystywane w spójny sposób 56-58

Ustanowiono mechanizmy monitorowania i sprawozdawczości, które nie dostarczały jednak wystarczających informacji na temat rezultatów 59-60

Wnioski i zalecenia 61-64

Załącznik I – Zestawienie unijnych środków finansowych przyznanych każdej organizacji otrzymującej wsparcie

Załącznik II – Procedury decyzyjne w ramach Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce

Załącznik III – Wykaz skontrolowanych umów i priorytetów strategicznych APSA

Załącznik IV – Przegląd ocen umów przygotowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy

Odpowiedzi Komisji i ESDZ

WYKAZ AKRONIMÓW I SKRÓTÓW

APF	Instrument na rzecz Pokoju w Afryce
APSA	afrykańska architektura pokoju i bezpieczeństwa
CEWS	kontynentalny system wczesnego ostrzegania
ECCAS	Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Środkowej
ECOWAS	Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej
JAES	wspólna strategia Afryka–UE
JFA	wspólny mechanizm finansowania
KUA	Komisja Unii Afrykańskiej
PSD	Departament Pokoju i Bezpieczeństwa
RIP	regionalny program orientacyjny
UA	Unia Afrykańska

STRESZCZENIE

I. Państwa członkowskie Unii Afrykańskiej (UA) ustanowiły afrykańską architekturę pokoju i bezpieczeństwa (APSA) w 2002 r. jako długofalowe zorganizowane przedsięwzięcie w odpowiedzi na wyzwania w obszarze pokoju i bezpieczeństwa na kontynencie afrykańskim. Za pośrednictwem APSA Unia Afrykańska i upoważnione organizacje subregionalne mają dostęp do narzędzi, które pomagają im w zapobieganiu konfliktom, zarządzaniu nimi i ich rozwiązywaniu.

II. W ramach kontroli Trybunał przeanalizował wsparcie UE na rzecz APSA. Oceniono, czy unijne wsparcie było odpowiednio opracowane i ukierunkowane, czy przyczyniło się do osiągnięcia trwałych rezultatów i czy zostało właściwie wdrożone. Przeprowadzono kontrolę umów zawartych przez Komisję w latach 2014–2016, których łączna wartość przekroczyła 100 mln euro.

III. W ogólnej ocenie Trybunału unijne wsparcie na rzecz APSA przynosi słabe efekty i należy zmienić jego kierunek. Istnieją wprawdzie szerokie ramy strategiczne, lecz Trybunał stwierdził, że wsparcie to od dawna było ukierunkowane głównie na pokrywanie podstawowych kosztów operacyjnych APSA. Ponieważ Unia Afrykańska ponosi niewielką odpowiedzialność finansową za APSA, ta ostatnia jest od wielu lat w dużym stopniu zależna od wsparcia ze strony darczyńców. UE wspiera finansowo komponenty APSA, jednak zdolności tych komponentów są bardzo zróżnicowane pod względem jakości i wciąż podlegają licznym wyzwaniom.

IV. Trybunał ustalił, że UE nie określiła jasnych priorytetów unijnego wsparcia na rzecz APSA, a w jej strategii brakowało długoterminowej wizji rozwoju udzielanej pomocy. W okresie objętym kontrolą UE nie koncentrowała się w wystarczającym stopniu na odejściu od finansowania wynagrodzeń na rzecz budowania zdolności, które miałoby na celu zapewnienie długoterminowego powodzenia unijnego wsparcia. UE poparła plany UA dotyczące osiągnięcia niezależności finansowej, a w rezultacie zdolności do pokrywania coraz większej części kosztów operacyjnych APSA, jednak realizacja tych planów nie wyszła poza etap początkowy.

V. Trybunał ustalił również, że do czasu przeprowadzenia kontroli osiągnięto większość oczekiwanych rezultatów w wyniku realizacji sześciu z czternastu skontrolowanych umów, które dotyczyły głównie kosztów personelu. W przypadku dwóch umów rezultaty zostały osiągnięte tylko częściowo, natomiast jedna umowa nie przyniosła rezultatów. W pięciu przypadkach opóźnienia w realizacji uniemożliwiły Trybunałowi ocenę, czy umowa przyniosła oczekiwane rezultaty. Ponadto opóźnienia w zawieraniu umów, finansowanie wsteczne oraz wyraźny niedobór informacji na temat osiągniętych rezultatów utrudniały udzielanie unijnego wsparcia. W okresie objętym kontrolą instrumenty finansowe nie zawsze stosowano w sposób spójny.

VI. Na podstawie uwag przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu Trybunał zaleca, aby:

i. Komisja i ESDZ wspierały UA w przejmowaniu odpowiedzialności za APSA, tak aby umożliwić jej osiągnięcie niezależności finansowej, a także aby odchodziły od pokrywania kosztów operacyjnych i w zamian za to zapewniały środki na rzecz budowania zdolności;

ii. Komisja – podejmując interwencje – konsekwentnie koncentrowała się na rezultatach, ograniczyła opóźnienia w zawieraniu umów i finansowanie wsteczne, poprawiła monitorowanie i w spójny sposób wykorzystywała instrumenty finansowe.

WSTĘP

APSA

1. Afrykańska architektura pokoju i bezpieczeństwa (APSA) to zbiór instytucji, przepisów i procedur mających na celu zapobieganie konfliktom oraz promowanie pokoju i bezpieczeństwa na kontynencie afrykańskim. Podstawę prawną APSA stanowi akt założycielski Unii Afrykańskiej[1]. Protokół dotyczący ustanowienia Rady Pokoju i Bezpieczeństwa Unii Afrykańskiej, przyjęty przez państwa członkowskie UA w 2002 r., określa jej strukturę, cele i zasady. Pewną rolę w APSA odgrywa również dziesięć afrykańskich organizacji subregionalnych, którym państwa członkowskie wchodzące w ich skład przyznały kompetencje w zakresie działania w obszarze pokoju i bezpieczeństwa. Osiem z nich to regionalne wspólnoty gospodarcze (REC), a dwie stanowią regionalne mechanizmy zapobiegania konfliktom, zarządzania nimi oraz ich rozwiązywania (RM)[2]. Współpraca między tymi organizacjami a UA w ramach APSA podlega zasadom pomocniczości i komplementarności[3].

2. Centralne miejsce w APSA zajmuje Rada Pokoju i Bezpieczeństwa, ustanowiona przez państwa członkowskie UA jako „stały organ decyzyjny służący zapobieganiu konfliktom, zarządzaniu nimi i ich rozwiązywaniu". Radę wspierają Komisja Unii Afrykańskiej, Panel

---

[1] UA została utworzona w 2000 r. jako następczyni Organizacji Jedności Afrykańskiej. W 2017 r. do Unii Afrykańskiej należały wszystkie z 55 państw afrykańskich.

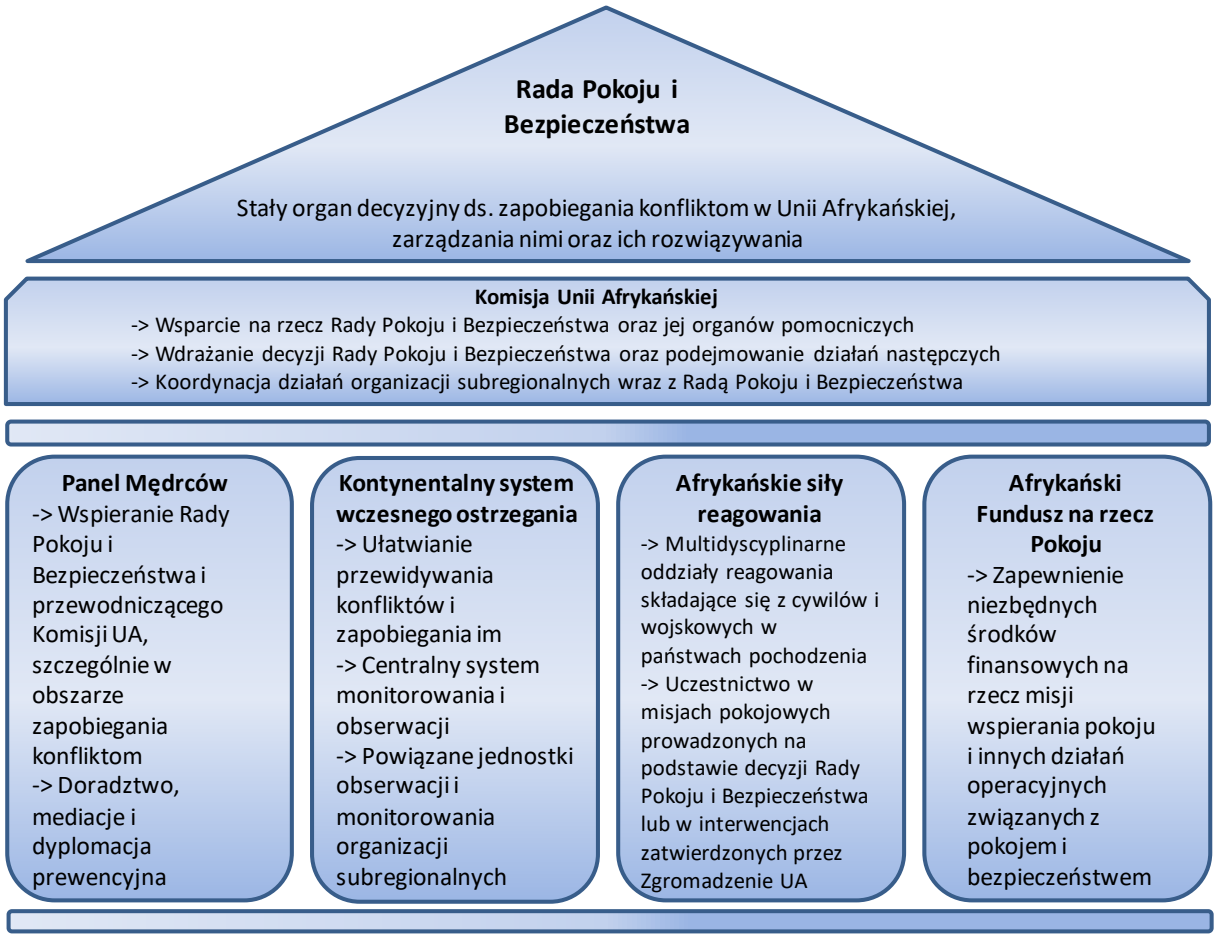
[2] REC: Unia Maghrebu Arabskiego (AMU), Wspólnota Państw Sahelu i Sahary, Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej (COMESA), Wspólnota Wschodnioafrykańska (EAC), Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Środkowej (ECCAS), Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS), Międzyrządowy Organ ds. Rozwoju (IGAD) oraz Południowoafrykańska Wspólnota Rozwoju (SADC).

RM: Wschodnioafrykański mechanizm koordynujący siły w gotowości do użycia (EASFCOM) i Północnoafrykańskie Zdolności Regionalne (NARC).

[3] Protokół ustaleń dotyczący współpracy w obszarze pokoju i bezpieczeństwa między Unią Afrykańską, regionalnymi wspólnotami gospodarczymi i mechanizmami koordynującymi regionalnych brygad szybkiego reagowania Afryki Wschodniej i Afryki Północnej, art. IV.

Mędrców, kontynentalny system wczesnego ostrzegania, afrykańskie siły reagowania oraz Fundusz na rzecz Pokoju[4] (***rys. 1***).

Rys. 1 – Komponenty afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa na szczeblu Unii Afrykańskiej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie protokołu przyjętego przez UA w 2002 r.

3. Celem APSA jest zapewnienie UA i organizacjom subregionalnym ram i narzędzi, które umożliwią im odgrywanie aktywnej roli w zapobieganiu konfliktom o różnych przyczynach w Afryce oraz ich rozwiązywaniu (***ramka 1***).

[4] Zgodnie z Protokołem dotyczącym ustanowienia Rady Pokoju i Bezpieczeństwa Unii Afrykańskiej.

Ramka 1 – Przyczyny konfliktów

Według Instytutu Studiów nad Bezpieczeństwem głównym źródłem braku bezpieczeństwa w Afryce jest niestabilność państw[5]. Ponadto niestabilność państw prowadzi do uchybień w regionalnych mechanizmach bezpieczeństwa. W tym kontekście poszczególne konflikty wybuchają pod wpływem skomplikowanego spiętrzenia czynników, przy czym wskazuje się trzy główne czynniki sprawcze: zmiany rządów, rywalizację między państwami oraz ekstremistyczne ruchy propagujące przemoc.

Poważnym źródłem konfliktów są *zmiany rządów kwestionowane przez jedną ze stron*. Sprawowanie urzędu z wyboru wiąże się z ogromnymi korzyściami finansowymi, a systemy sprawowania rządów są często niestabilne. Stanowi to wielką zachętę do stosowania przemocy w celu zdobycia władzy. Przemoc w trakcie wyborów nasiliła się w ostatnich latach.

Spory międzypaństwowe. W Afryce antagonizmy między państwami (spory międzypaństwowe) są powszechne. Często występują one w przypadku państw, które popierają przemoc w państwach sąsiednich, by osiągnąć własne cele polityczne. Może to przybrać formę tajnych transgranicznych operacji wojskowych bądź wspierania potajemnie lub otwarcie rebeliantów po drugiej stronie granicy. Wiele konfliktów tradycyjnie uważanych za „wewnętrzne" jest w rzeczywistości wywoływanych lub podtrzymywanych przez tego rodzaju wpływy z zewnątrz.

Ekstremistyczne ruchy propagujące przemoc wywołują wiele gwałtownych konfliktów w Afryce. Jeśli trafią na podatny grunt, zwykle rozlewają się poza granice państw, np. przemoc stosowana przez bojowników w Libii, Mali, północno-wschodniej Nigerii i Somalii rozprzestrzenia się na sąsiednie państwa, a kolejne ataki mają miejsce w takich krajach jak Algieria, Burkina Faso, Kenia i Uganda[6].

4. UA i organizacje subregionalne przeprowadziły interwencje w ramach APSA w związku z 28 z 67 konfliktów zbrojnych (42%), które toczyły się w Afryce w 2016 r. Interwencje te przybrały formę działań dyplomatycznych, mediacji i operacji wspierania pokoju lub stanowiły połączenie tych trzech rodzajów działań. Oceny tych 28 interwencji wykazały, że

---

[5] Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem, „How EU Support of the African Peace and Security Architecture Impacts Democracy Building and Human Security Enhancement in Africa" [Jak unijne wsparcie na rzecz afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa wpływa na budowanie demokracji i poprawę bezpieczeństwa ludzi w Afryce], 2009.

[6] World Peace Foundation [Fundacja na rzecz Pokoju na Świecie], „African Politics, African Peace" [Afrykańska polityka, afrykański pokój], 2016.

21 z nich było przynajmniej częściowo skutecznych w zapobieganiu konfliktom lub ich łagodzeniu[7] (***ramka 2***).

Ramka 2 – Przykład interwencji w ramach APSA

Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) przeprowadziła interwencję mającą na celu przywrócenie porządku w czasie kryzysu konstytucyjnego, który nastąpił po wyborach prezydenckich w Gambii w 2016 r. ECOWAS najpierw podjęła inicjatywy dyplomatyczne i przeprowadziła mediacje na wysokim szczeblu z udziałem prezydentów Ghany, Gwinei, Liberii, Mauretanii i Nigerii. Wysiłki te nie przyniosły rezultatów, w związku z czym ECOWAS nakazała przeprowadzenie interwencji zbrojnej. Około 7 tys. żołnierzy sił rezerwowych ECOWAS postawiono w stan gotowości do wkroczenia na teren Gambii. Połączenie działań dyplomatycznych i groźby użycia sił wojskowych doprowadziło do szybkiego i skutecznego zażegnania konfliktu w Gambii, w którym nie odnotowano ofiar.

5. Państwa członkowskie UA utworzyły Afrykański Fundusz na rzecz Pokoju w celu pozyskania funduszy na misje pokojowe UA oraz na działania operacyjne związane z pokojem i bezpieczeństwem[8]. Finansowanie miało pochodzić głównie z budżetu UA, z możliwością dodatkowego wsparcia finansowego w formie dobrowolnych wkładów z innych źródeł. Składki do budżetu UA w terminie i w całości[9] wpłaciła jednak mniej niż połowa państw

[7] „APSA Impact Report 2016" [Sprawozdanie na temat oddziaływania APSA w 2016 r.], Instytut Badań nad Pokojem i Bezpieczeństwem, Uniwersytet w Addis Abebie, październik 2017 r.

[8] Protokół dotyczący ustanowienia Rady Pokoju i Bezpieczeństwa Unii Afrykańskiej, art. 21.

[9] Do grudnia 2016 r. jedynie 25 z 54 państw członkowskich UA wpłaciło w całości składki za 2016 r. *Źródło*: JE Paul Kagame, „Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union" [Sprawozdanie w sprawie proponowanych zaleceń dotyczących reformy instytucjonalnej Unii Afrykańskiej], 29 stycznia 2017 r., s. 13.

afrykańskich, co w latach 2011–2015[10] spowodowało niedobór w wysokości 33%. W rezultacie budżet UA[11] w znacznej części (54% w 2017 r.[12]) zasilają darczyńcy.

6. Ponadto tylko niewielka część budżetu UA jest wpłacana na Afrykański Fundusz na rzecz Pokoju. Państwa członkowskie UA uzgodniły, że do 2014 r. zwiększą finansowanie Afrykańskiego Funduszu na rzecz Pokoju do 12% podstawowego budżetu UA. Kwota wpłacona w 2016 r. odpowiadała jednak 7% podstawowego budżetu (tj. wyniosła mniej niż 6 mln euro)[13].

7. UA i organizacje subregionalne kierują rozwojem APSA, opracowując plany działania. W grudniu 2015 r. przyjęły obecny plan działania w ramach APSA obejmujący lata 2016–2020. Obejmuje on pięć priorytetów strategicznych: zapobieganie konfliktom; zarządzanie kryzysowe i zarządzanie konfliktami; odbudowę pokonfliktową i budowanie pokoju; kwestie bezpieczeństwa strategicznego[14]; oraz koordynację i partnerstwa w ramach APSA.

---

[10] Unia Afrykańska, „Background Paper on Implementing the Kigali Decision on Financing the Union" [Dokument informacyjny dotyczący wykonania decyzji z Kigali w sprawie finansowania Unii], wrzesień 2016 r.

[11] Roczny budżet UA (w 2017 r.) w wysokości 446 mln USD (ok. 395 mln euro) stanowi równowartość ok. 0,018% łącznego PKB UA (który wnosił 2,257 bln euro w 2016 r.).

[12] Bez uwzględnienia operacji wspierania pokoju w Somalii. Zob. Decyzja Rady Wykonawczej UA w sprawie budżetu Unii Afrykańskiej na rok budżetowy 2017, dok. EX.CL/956(XXIX).

[13] Fundusz na rzecz Pokoju UA, „Securing Predictable and Sustainable Financing for Peace in Africa" [Zapewnienie przewidywalnego i trwałego finansowania na rzecz pokoju w Afryce], sierpień 2016 r.

[14] Kwestie bezpieczeństwa strategicznego obejmują nielegalny przepływ broni strzeleckiej i lekkiej; przeciwdziałanie improwizowanym ładunkom wybuchowym / zarządzanie materiałami wybuchowymi; rozbrojenie i nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia; działania w zakresie walki z terroryzmem; nielegalne przepływy finansowe; włączenie zintegrowanej afrykańskiej strategii w zakresie bezpieczeństwa morskiego do APSA; oraz zwalczanie przestępczości zorganizowanej i cyberprzestępczości.

Wsparcie unijne dla APSA

8. UE w 1996 r. uznała pokój i bezpieczeństwo na kontynencie afrykańskim za jeden ze swoich priorytetów i określiła podstawowe zasady swojego podejścia[15]. Ponownie podkreśliła te zasady i wyraziła zainteresowanie skoncentrowaniem się na kwestiach pokoju i bezpieczeństwie na kontynencie afrykańskim w kilku strategiach wysokiego szczebla dotyczących zapobiegania konfliktom i bezpieczeństwa[16], ostatnio w globalnej strategii UE z 2016 r.[17]. W 2007 r. UA i UE zainicjowały wspólną strategię Afryka–UE (JAES), która stanowi ramy współpracy i dialogu merytorycznego, oraz podkreśliły duże znaczenie pokoju i bezpieczeństwa dla obu unii. Od tamtego czasu w planach działania JAES priorytetowo traktuje się kwestię zapewnienia operacyjności APSA.

9. UE zapewnia wsparcie finansowe na rzecz rozwoju APSA za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR)[18]. Główne źródła wsparcia w ramach EFR to Instrument na rzecz Pokoju w Afryce (APF), ustanowiony przez UE w 2003 r.[19], a także

---

[15] W komunikacie Komisji „EU and the Issue of Conflicts in Africa: Peace Building Conflict Prevention and Beyond" [UE a problem konfliktów w Afryce: budowanie pokoju, zapobieganie konfliktom i dalsze działania] (SEC/96/32) określono podstawowe podejście do konfliktów w Afryce (przywiązywanie wagi do analizowania przyczyn strukturalnych z perspektywy politycznej, zwrócenie szczególnej uwagi na stabilność strukturalną), wykaz działań, jakie UE mogłaby podjąć w różnych sytuacjach konfliktowych, oraz sposób postępowania w przyszłości (zapobieganie konfliktom, system wczesnego ostrzegania, współpraca z UA i organizacjami regionalnymi oraz ONZ, wzmacnianie zdolności Afryki do utrzymania pokoju).

[16] Np. komunikat dotyczący zapobiegania konfliktom (COM(2001) 211); europejska strategia bezpieczeństwa z 2003 r.; „Kompleksowe podejście UE do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych" (JOIN(2013)30).

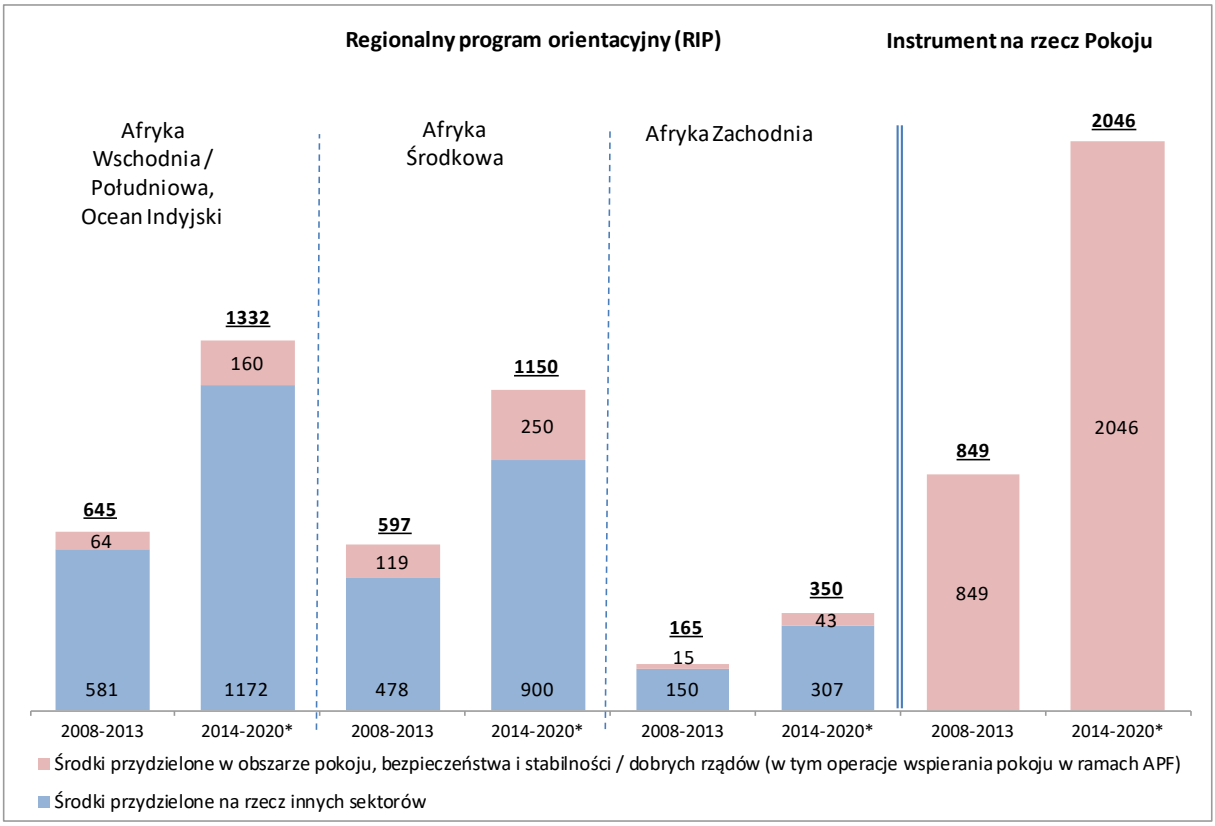
[17] Przyjęta w 2016 r. „Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej – Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa".

[18] EFR jest głównym instrumentem UE służącym do udzielania pomocy rozwojowej państwom Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz krajom i terytoriom zamorskim. Fundusz ustanowiony na mocy wewnętrznej umowy w 1959 r. jest finansowany z bezpośrednich składek państw członkowskich UE i nie stanowi części budżetu UE. Łączne zasoby finansowe EFR w latach 2014–2020 wynoszą 30,5 mld euro.

[19] Decyzja nr 3/2003 Rady Ministrów AKP-UE z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie wykorzystania zasobów EFR na rzecz utworzenia Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003D0003(01)&from=EN).

regionalne programy orientacyjne (RIP)[20]. W okresie 2014–2020 w ramach EFR w Afryce funkcjonują trzy RIP, obejmujące regiony Afryki Zachodniej, Afryki Środkowej i Afryki Wschodniej / Afryki Południowej / Oceanu Indyjskiego. Kwota przeznaczona na działania w zakresie pokoju i bezpieczeństwa w ramach zarówno APF, jak RIP w bieżącym okresie jest w przybliżeniu dwukrotnie wyższa w porównaniu z okresem poprzednim (***rys. 2***). Większość środków (około 80%) wykorzystano na sfinansowanie operacji pokojowych takich jak misja Unii Afrykańskiej w Somalii.

Rys. 2 – Kwoty przeznaczone na działania związane z pokojem i bezpieczeństwem w ramach regionalnych programów orientacyjnych i Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce (APF) na lata 2008–2020* (w mln euro)



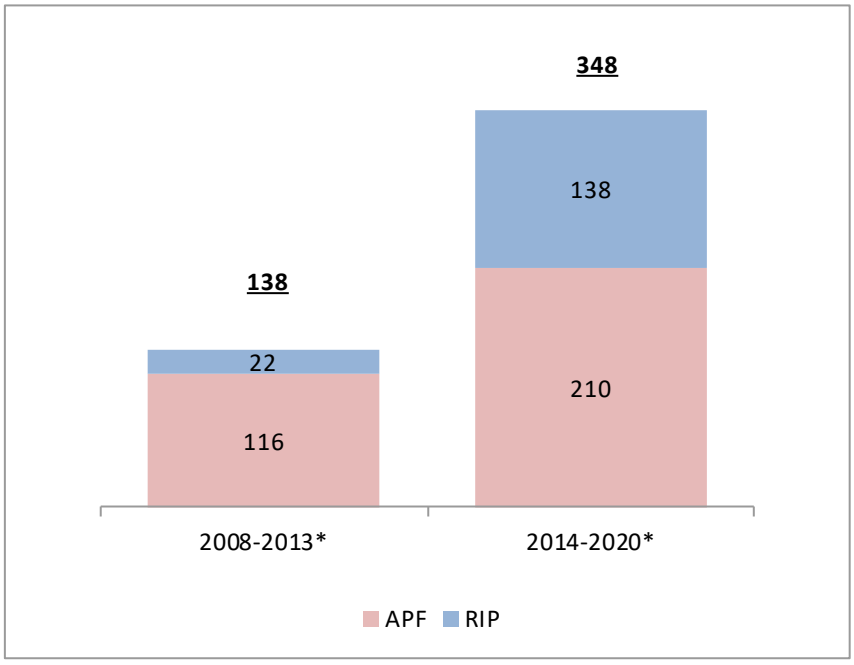
* Dane liczbowe dotyczące APF na lata 2019–2020 mają charakter orientacyjny.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję Europejską.

[20] UE wspiera również pokój i bezpieczeństwo w Afryce z wykorzystaniem środków budżetu ogólnego za pomocą takich instrumentów jak Program panafrykański, Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju, misje w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz tzw. kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki.

10. Około 14% łącznych środków na rzecz pokoju i bezpieczeństwa w ramach APF i regionalnych programów orientacyjnych na lata 2014 2020, czyli średnio 50 mln euro rocznie, przeznaczono na rzecz wdrażania APSA. Stanowi to wzrost o 150% w porównaniu z poprzednim okresem programowania. UE szacuje, że wsparcie na rzecz APSA, w szczególności poprzez wzmocnienie zdolności UA i organizacji subregionalnych w zakresie zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania na kontynencie, może zmniejszyć potrzebę finansowania drogich operacji wspierania pokoju, których koszty sięgają 720 mln euro[21] rocznie. Jednocześnie kwota przeznaczona na APSA w ramach regionalnych programów orientacyjnych wzrosła sześciokrotnie, co odzwierciedla większą koncentrację UE na zapobieganiu konfliktom i mediacji na szczeblu subregionalnym (***rys. 3***).

Rys. 3 – Unijne środki finansowe przeznaczone na wdrożenie APSA w ramach APF i RIP w latach 2008–2020 (w mln euro)



* Jeśli chodzi o kolejne okresy, kwoty przydzielone obecnie są w dalszym ciągu przedmiotem dyskusji i zmian. W odniesieniu do minionych okresów i w takim stopniu, w jakim jest to możliwe, zamiast przydzielonych kwot wykorzystuje się kwoty, na które zawarto umowy.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję Europejską.

[21] Tj. kwoty 900 mln USD, o której mowa w badaniu oceniającym APSA z 2014 r., s. 78.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

11. W trakcie kontroli Trybunał zbadał, czy UE zapewniała skuteczne wsparcie na rzecz APSA. W tym celu należało odpowiedzieć na trzy pytania szczegółowe.

a) Czy unijne wsparcie na rzecz APSA było odpowiednio opracowane i ukierunkowane?

b) Czy unijne wsparcie na rzecz APSA przyczyniło się do osiągnięcia trwałych rezultatów?

c) Czy unijne wsparcie na rzecz APSA zostało właściwie wdrożone?

12. Kontrola objęła wydatki w ramach EFR dokonane za pośrednictwem APF oraz regionalnych programów orientacyjnych. Trybunał przeanalizował unijne wsparcie począwszy od 2014 r. i odniósł się do ewaluacji i ocen wcześniejszych działań, jeśli było to możliwe i zasadne. Trybunał przeprowadził kontrolę wszystkich 14 umów zawartych przez Komisję w latach 2014–2016 na łączną kwotę 102,5 mln euro. Dziewięć z nich sfinansowano za pośrednictwem APF, cztery w ramach regionalnego programu orientacyjnego dla Afryki Zachodniej, a jedną w ramach regionalnego programu orientacyjnego dla Afryki Środkowej[22]. Umowy opiewające na najwyższe kwoty zostały zawarte z UA – były to na przykład wspólne ustalenia finansowe mające na celu sfinansowanie wynagrodzeń w Departamencie Pokoju i Bezpieczeństwa Komisji UA oraz w biurach kontaktowych UA. Inne umowy zostały zawarte z organizacjami regionalnymi, takimi jak Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) i Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Środkowej (ECCAS).
W ***załączniku I*** przedstawiono zestawienie środków finansowych przyznanych każdej organizacji otrzymującej wsparcie.

13. Z kontroli wyłączono operacje wspierania pokoju, ponieważ wydatki w tym zakresie dotyczą głównie zwrotu dodatków wypłacanych żołnierzom, a nie wsparcia na rzecz APSA. Nie przeprowadzono kontroli innych instrumentów UE służących finansowaniu pokoju i bezpieczeństwa w Afryce, ponieważ w skontrolowanym okresie żadne z działań nie było bezpośrednio związane z APSA.

---

[22] W okresie objętym kontrolą nie zawarto żadnych umów wspierających APSA w ramach pozostałych regionalnych programów orientacyjnych.

14. Trybunał przeprowadził kontrolę w okresie od stycznia do listopada 2017 r. Zebrał dowody, przeprowadzając przegląd dokumentacji i wywiady z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, Komisją i odpowiednimi zainteresowanymi stronami, takimi jak inni darczyńcy i beneficjenci unijnego wsparcia (UA i organizacje subregionalne). Przeprowadził też wizytę w Komisji Unii Afrykańskiej, ECOWAS i ECCAS.

UWAGI

Wsparcie unijne w dalszym ciągu koncentrowało się na kosztach operacyjnych

15. W tej sekcji sprawozdania Trybunał sprawdza, czy istniała jasna strategia obejmująca obecne i przyszłe wsparcie unijne na rzecz APSA. Ocenia on, czy wsparcie unijne było ukierunkowane na potrzeby APSA, a także jak się zmieniało, aby odpowiadać na bieżące i przyszłe problemy stojące przed APSA.

Unijne wsparcie na rzecz APSA ustanowiono w oparciu o ramy strategiczne

16. UE oceniła sytuację w zakresie pokoju i bezpieczeństwa na kontynencie afrykańskim i opracowała podejście, które stanowiło podstawę unijnego wsparcia. Uznając istotną rolę zarówno Unii Afrykańskiej (UA), jak i afrykańskich organizacji subregionalnych (SRO) w obszarze pokoju i bezpieczeństwa, UE zaangażowała się w działania na obu tych szczeblach. W miarę pojawiania się nowych zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa UE dokonywała przeglądów i aktualizacji swoich strategii (***pkt 8***).

17. Zgodnie z tymi ramami strategicznymi UE udzielała UA i organizacjom subregionalnym wsparcia politycznego i finansowego, w tym wsparcia na rzecz rozwoju APSA. UE wspierała opracowywanie przez UA i organizacje subregionalne kolejnych planów działania, które obejmowały plany wdrożenia APSA[23]. Unia Europejska wspierała również przeprowadzanie

---

[23] Plan dotyczący lat 2011–2013 i kolejny, na lata 2016–2020. Plan działania na lata 2011–2013 obejmował również niektóre działania, które miały zostać zrealizowane w latach 2014 i 2015. W 2015 r. (przed opracowaniem drugiego planu działania) UE nie podpisała z UA żadnych nowych dużych umów dotyczących rozwoju APSA, z wyjątkiem „Tymczasowego programu wsparcia APSA", którego główne cele obejmowały sporządzenie drugiego planu działania w ramach APSA.

regularnych ocen APSA. Oznaczało to, że APSA korzystała z regularnych informacji zwrotnych (mających formę ocen APSA) oraz wytycznych dotyczących dalszego rozwoju (mających formę planów działania w ramach APSA). Plany działania stanowiły również ramy dla koordynacji działań darczyńców. Jednakże ocena APF przeprowadzona w 2017 r. wykazała niedociągnięcia w najnowszym planie działania w ramach APSA. Stwierdzono, że plan jest zbyt złożony, by mógł być wykorzystywany do pracy, brakuje mu przewodniej perspektywy, a Komisja UA jeszcze nie przejęła rzeczywistej odpowiedzialności za niego[24].

18. UE ustanowiła mechanizmy dialogu politycznego na szczeblu zarówno UA, jak i regionalnym. Dialog polityczny i merytoryczny dotyczący kwestii pokoju i bezpieczeństwa, w tym wdrożenia APSA, odbywał się podczas regularnych spotkań z UA w ramach ustanowionej w 2007 r. strategii JAES. Istniały jednak niejasności dotyczące strategii podziału odpowiedzialności między UA a poszczególnymi organizacjami subregionalnymi, zwłaszcza w kwestii pomocniczości (***pkt 34***).

19. Mechanizmy ustanowione przez UE w celu prowadzenia dialogu z organizacjami regionalnymi działały mniej sprawnie. Na przykład w przypadku ECOWAS spotkania na szczeblu ministerialnym były nieregularne (miały miejsce w 2017 r., ale mimo podjętych wysiłków nie odbyły się w 2016 r.). W innych przypadkach dialog merytoryczny przebiegał z komplikacjami (na przykład z powodu braku reform instytucjonalnych, wobec bardzo powolnego postępu integracji regionalnej lub ze względu na fakt, że druga strona reagowała z opóźnieniem na wnioski i zapytania). Dialog wymagał poprawy, wzmocnienia i ujednolicenia, na przykład w odniesieniu do subregionalnych strategii UE na rzecz Sahelu i Zatoki Gwinejskiej. Czasami dialog był utrudniony, ponieważ organizacjom, na przykład ECCAS, brakowało zdolności administracyjnych.

---

[24] ECDPM, „Evaluation of the implementation of the African Peace Facility as an instrument supporting African efforts to manage conflicts on the continent" [Ocena wdrożenia Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce jako instrumentu wspierającego wysiłki Afryki na rzecz zarządzania konfliktami na kontynencie], grudzień 2017 r., s. 24 i 30.

Finansowanie APSA jest zależne od wsparcia ze strony darczyńców

20. Uchybienia państw członkowskich UA w zakresie odprowadzania składek do budżetu UA (***pkt 5***) i na rzecz Funduszu na rzecz Pokoju (***pkt 6***) spowodowały niedofinansowanie APSA. Problem ten został podkreślony w ostatnim planie działania w ramach APSA: „Pomimo kilku decyzji podjętych przez Zgromadzenie Szefów Państw i Rządów UA i postanowień podjętych podczas ustanawiania Rady Pokoju i Bezpieczeństwa, APSA nadal doświadcza trudności z powodu braku odpowiedzialności finansowej ze strony Komisji UA i regionalnych wspólnot gospodarczych / regionalnych mechanizmów, a także z powodu dużej zależności od darczyńców”[25]. Eksperci podkreślili również, że nie można oczekiwać przejęcia przez Afrykę odpowiedzialności za program na rzecz pokoju i bezpieczeństwa kontynentu, dopóki program ten nie stanie się niezależny finansowo[26].

21. Uznając problemy związane z zależnością od darczyńców, państwa członkowskie UA podjęły w lipcu 2016 r. decyzję w sprawie nowego mechanizmu finansowania budżetu operacyjnego UA oraz Funduszu na rzecz Pokoju[27]. UE poparła tę inicjatywę, która polega na nakładaniu od 2017 r. podatku w wysokości 0,2% na wszystkie kwalifikujące się towary przywożone do Afryki. Do stycznia 2018 r. 14 państw członkowskich zaczęło pobierać ten podatek[28], Fundusz na rzecz Pokoju właśnie rozpoczynał działalność, a jego struktura zarządzania właśnie została określona. W czerwcu 2017 r. UA wystosowała zaproszenie do UE do wstąpienia do zarządu Funduszu na rzecz Pokoju.

22. W momencie przeprowadzania kontroli ocena skutków nowych przepisów byłaby jednak przedwczesna. Ponadto trudności finansowe organizacji subregionalnych otrzymujących wsparcie w ramach odrębnych mechanizmów, na przykład znaczny niedobór środków,

---

[25] Plan działania w ramach APSA na lata 2016–2020, s. 58.

[26] World Peace Foundation, „African Politics, African Peace” [Afrykańska polityka, afrykański pokój], 2016, s. 53.

[27] Assembly/AU/Dec.605 (XXVII), https://au.int/web/sites/default/files/pages/31955-file-assembly_au_dec_605_financing_the_au.pdf.

[28] https://www.tralac.org/news/article/12591-mahamat-calls-for-urgency-in-self-financing.

z którym boryka się ECCAS[29], nie są rozwiązywane przy wykorzystaniu tego podatku. Co więcej, niektóre państwa afrykańskie mogą znaleźć się w sytuacji, w której będą musiały podjąć decyzję, czy ograniczone środki przeznaczyć na finansowanie UA czy organizacji subregionalnych[30].

UE finansowała koszty operacyjne bez planu zmiany kierunku wsparcia

23. W okresie objętym kontrolą większość środków finansowych UE przeznaczonych na rzecz APSA została wykorzystana na pokrycie kosztów operacyjnych, takich jak wydatki związane z personelem (***rys. 4***). W początkowych latach wsparcia (od 2010 r.) UE usprawiedliwiała finansowanie kosztów operacyjnych, zwracając uwagę na duże znaczenie uruchomienia tej nowej struktury. Jednak po prawie siedmiu latach wsparcie udzielane przez UE nadal koncentrowało się na zapewnieniu pomocy w zakresie podstawowych kosztów operacyjnych. Może to prowadzić do zagrożenia uzależnieniem APSA od wsparcia ze strony darczyńców, ponieważ im dłuższy okres udzielania pomocy i im większy udział finansowania z ich strony, tym większa zależność projektu od takiej pomocy[31].

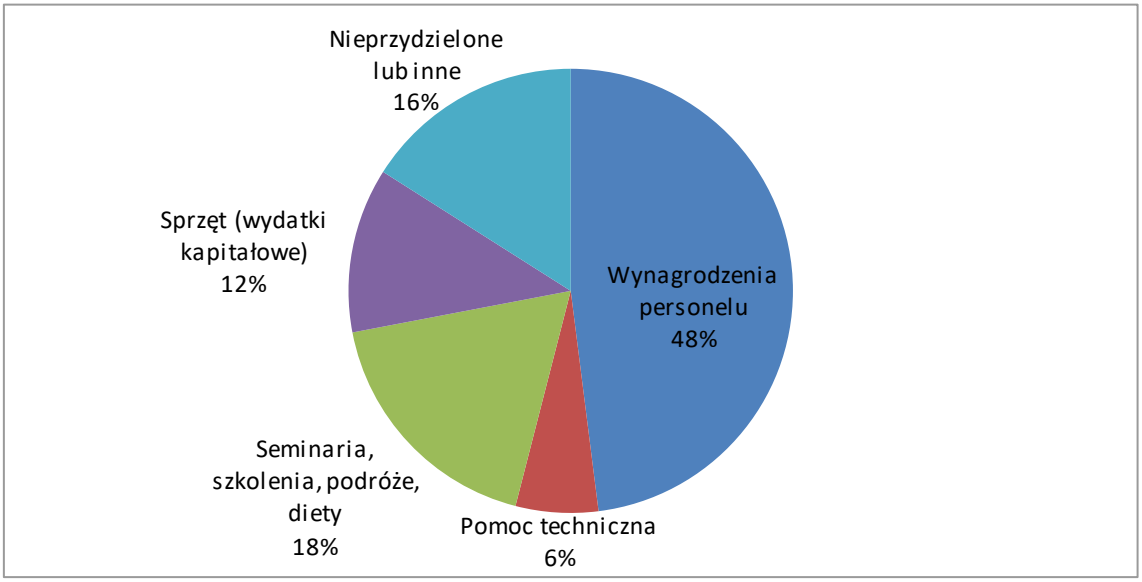
---

[29] Na koniec 2016 r. 10 z 11 państw członkowskich ECCAS miało zaległości, które złożyły się na łączny niedobór w wysokości ok. 52,3 mln euro, co stanowi kwotę przewyższającą wkłady budżetowe za okres trzech lat. *Źródło*: ECCAS, za pośrednictwem Komisji Europejskiej.

[30] Sprawozdanie Instytutu Studiów nad Bezpieczeństwem przy Radzie Pokoju i Bezpieczeństwa nr 89, „The new funding model tests the commitment of AU member states" [Nowy model finansowania – test zaangażowania państw członkowskich UA], marzec 2017 r.

[31] Victoria Stanford, „Aid Dependency: The Damage of Donation" [Uzależnienie od pomocy: szkody spowodowane przez wsparcie], Uniwersytet w Edynburgu, 2015.

Rys. 4 – Finansowanie APSA przez UE (2014–2016)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję Europejską.

24. Trybunał spodziewał się, że UE przygotowała długoterminowy plan pokazujący, jak udzielane przez nią wsparcie będzie zmieniało się w czasie, by ostatecznie mogło zostać stopniowo wycofane. Nie znaleziono żadnych dowodów na istnienie takiego planu. UE nie doszła również do porozumienia z UA i organizacjami subregionalnymi w kwestii sposobu stopniowego dostosowywania kwoty udzielanego wsparcia i ponownego przydziału środków na budowanie zdolności w większej skali (np. w zakresie zapobiegania konfliktom, skutecznego reagowania i odbudowy pokonfliktowej) oraz strategiczne działania wspierające (takie jak reformy organizacyjne i operacyjne, poprawa systemów, zapewnienie specjalistycznej wiedzy i szkoleń itd.) w celu rozwinięcia długotrwałych zdolności.

25. UE nie uzależniła udzielenia wsparcia od spełnienia warunków takich jak wymóg dalszego finansowania przez UA lub organizacje subregionalne inicjatyw wcześniej wspieranych przez UE. W przypadku jednej umowy w części dotyczącej finansowania zawarto taki zapis. Objęta nią organizacja subregionalna nie przestrzegała jednak tej umowy i nie kontynuowała finansowania stanowisk uprzednio finansowanych w ramach EFR (***ramka 3***).

Ramka 3 – Sukcesy i porażki regionalnego systemu wczesnego ostrzegania

System wczesnego ostrzegania to system narzędzi i procedur wykorzystywanych do gromadzenia i analizowania danych w celu przewidywania konfliktów i zapobiegania im. Centralne i regionalne

systemy wczesnego ostrzegania mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania APSA. W Afryce Środkowej w 2007 r. utworzono taki system, który nazwano „Mécanisme d'Alerte Rapide d'Afrique Centrale" (MARAC). UE zapewniła środki finansowe z EFR na rozbudowę systemu, zainstalowanie systemów informatycznych i systemów łączności oraz zatrudnienie i szkolenie pracowników. Utworzono sieć 30 korespondentów obejmującą kilka państw Afryki Środkowej. Kilka zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono rozmowy, wspomniało o skutecznym i pozytywnym wkładzie MARAC w przewidywanie konfliktów i zapobieganie im.

Jednak po zakończeniu unijnego wsparcia w 2016 r. organizacja subregionalna nie spełniła uzgodnionego wymogu dotyczącego dalszego finansowania personelu związanego z systemem wczesnego ostrzegania, przez co wypracowane zdolności zostały utracone. W 2017 r. w ramach Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce udzielono jedynie minimalnego wsparcia finansowego, a do czasu przeprowadzenia kontroli liczba pracowników MARAC zmalała do poziomu sprzed otrzymania unijnego wsparcia. Pozostał jedynie personel podstawowy liczący trzech pracowników (wcześniej organizacja zatrudniała 15 osób, aby w pełni wykorzystywać swoje możliwości), a sieć korespondentów przestała prowadzić działalność.

UE ponownie interweniowała i w trakcie 2017 r. podpisała nową umowę finansową, na mocy której miały zostać pokryte koszty zwiększenia liczby pracowników MARAC do czterech analityków, dodatkowych pracowników pomocniczych i 20 korespondentów tworzących sieć.

26. Trybunał oczekiwał również, że w umowach znajdą się postanowienia dotyczące zarówno zmniejszenia ogólnego finansowania, jak i odejścia od wsparcia dla personelu operacyjnego na rzecz finansowania wyspecjalizowanych pracowników. Gdyby UA i organizacje subregionalne przejęły pokrywanie bieżących kosztów operacyjnych[32], UE mogłaby skoncentrować się na tworzeniu wartości dodanej poprzez finansowanie personelu przeszkolonego w zakresie umiejętności specjalistycznych, takich jak zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie. W przypadku większości skontrolowanych umów tak nie było. W ***ramce 4*** przedstawiono jednak przykład, w którym to podejście zostało zwieńczone sukcesem.

[32] W ocenie APF z 2013 r. zalecono: „UE powinna przeanalizować możliwości opracowania wspólnie z UA planu stopniowego przejmowania przez UA odpowiedzialności za stanowiska pracowników i koszty operacyjne kluczowych komponentów APSA finansowanych obecnie w ramach APF".

Ramka 4 – Zwiększenie wartości dodanej unijnego wsparcia

W 2015 r. darczyńcy sfinansowali zatrudnienie wszystkich pracowników Departamentu Pokoju i Bezpieczeństwa Komisji UA na podstawie umów krótkoterminowych na mocy umowy w sprawie wynagrodzeń w ramach wspólnego mechanizmu finansowania (JFA). W wyniku rozmów z UE i innymi darczyńcami Komisja UA w 2017 r. zmniejszyła z 200 do 172 liczbę pracowników opłacanych w ramach JFA finansowanego przez darczyńców oraz zwiększyła udział państw członkowskich UA w ponoszeniu kosztów zatrudnienia personelu[33]. Jednocześnie stosunek liczby pracowników pomocniczych do liczby pracowników wykwalifikowanych opłacanych w ramach tej umowy został zmniejszony z 1:1 do prawie 1:2. Począwszy od 2017 r., celem jest osiągnięcie stosunku 1:3[34].

Przy przyznawaniu wsparcia unijnego nie ustalono odpowiednich priorytetów

27. Mając świadomość ryzyka, jakie dla obywateli Unii stanowią konflikty w Afryce (brutalny terroryzm, dostępność broni masowego rażenia i przestępczość zorganizowana), UE zaczęła inaczej ukierunkowywać wsparcie, koncentrując się na zapobieganiu takim konfliktom i na rozwiązywaniu ich, gdy już wybuchną[35]. Zgodnie z Deklaracją paryską w sprawie skuteczności pomocy[36] oraz zasadami określonymi w JAES, UE zasadniczo wspierała APSA zgodnie z potrzebami wyrażonymi przez UA i organizacje subregionalne w planie działania w ramach APSA. Zdefiniowane potrzeby były jednak bardzo ogólne, a priorytety nie były ani konkretne, ani jasne.

---

[33] Zob. protokół z 11. posiedzenia komitetu sterującego JFA (27 kwietnia 2017 r.): „ponad 50% pracowników krótkoterminowych PSD w siedzibie UA jest opłacanych ze środków finansowych pochodzących od państw członkowskich [UA]".

[34] Protokół z posiedzenia komitetu sterującego JFA.

[35] W tym kontekście zob. w szczególności „EU and the Issue of Conflicts in Africa: Peace Building Conflict Prevention and Beyond" [UE a problem konfliktów w Afryce: budowanie pokoju, zapobieganie konfliktom i dalsze działania] (SEC/96/32); europejska strategia bezpieczeństwa z 2003 r.; „Kompleksowe podejście UE do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych" (JOIN(2013)30).

[36] Deklaracja paryska w sprawie skuteczności pomocy (OECD, 2005) obejmuje zobowiązanie darczyńców do „respektowania wiodącej roli państw partnerskich oraz wspierania ich w umacnianiu zdolności do odgrywania tej roli" oraz do „osadzenia wsparcia w całości na strategiach rozwoju, instytucjach i procedurach w krajach partnerskich" w celu zwiększenia skuteczności i oddziaływania pomocy.

28. ESDZ i Komisja nie określiły szczegółowych priorytetów finansowania UE ani nie opracowały wytycznych w zakresie przydzielania zasobów na rzecz poszczególnych komponentów APSA. Komisja i ESDZ przeanalizowały jednak dokładnie wnioski o finansowanie otrzymane od UA i organizacji subregionalnych, a Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa Rady UE ocenił, że zapewnianie wsparcia jest „odpowiednie z politycznego punktu widzenia". W ***załączniku II*** przedstawiono przykładową procedurę decyzyjną w ramach Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce.

29. Trybunał przeanalizował czternaście skontrolowanych umów, aby sprawdzić, w jaki sposób odzwierciedlają one priorytety wyznaczone dla APSA. Stwierdził, że w ośmiu przypadkach sposób przedstawienia środków finansowych w budżetach umów uniemożliwia sprawdzenie, ile pieniędzy zostało przydzielonych na każdy z filarów lub priorytetów APSA. Stwierdził również, że poszczególne umowy miały szeroki zakres pod względem ukierunkowania na priorytety: jedenaście z czternastu umów dotyczyło co najmniej czterech z pięciu priorytetów strategicznych APSA (***załącznik III***).

Rodzaje ryzyka związane z przydzielaniem większych środków finansowych organizacjom regionalnym

30. W ostatnim okresie programowania UE postanowiła przeznaczyć większą część środków na APSA za pośrednictwem regionalnych programów orientacyjnych (***pkt 10***). Celem było zwiększenie roli organizacji subregionalnych w procesach decyzyjnych zgodnie z zasadą pomocniczości. Umożliwia to również organizacjom subregionalnym bezpośrednią współpracę z UE, co pozwala uniknąć opóźnień związanych z koordynacją przez UA wsparcia finansowego na rzecz programu wsparcia APSA. Trybunał stwierdził, że z takimi zmainami wiążą się zagrożenia.

a) W momencie przeprowadzania kontroli organizacje subregionalne nie posiadały wystarczającej liczby pracowników o kwalifikacjach niezbędnych do skutecznego zarządzania dodatkowymi środkami finansowymi.

b) Regionalne ramy instytucjonalne są bardzo złożone. Istnieje dziesięć organizacji subregionalnych posiadających kompetencje w obszarze pokoju i bezpieczeństwa, których członkowie należą również do innych organizacji. Każde państwo członkowskie

UA należy do co najmniej dwóch organizacji subregionalnych, a niektóre z nich nawet do czterech. Brak jasności sprawia, że niektóre państwa afrykańskie niechętnie wstępują do organizacji subregionalnych, co prowadzi do uchybień pod względem zdolności. Strategia Komisji Europejskiej mająca na celu rozwiązanie problemu złożonych ram regionalnych polegała na wsparciu jednego wspólnego regionalnego programu orientacyjnego w każdym regionie; obecnie UE finansuje organizacje subregionalne w ramach trzech regionalnych programów orientacyjnych.

c) Cztery z dziesięciu organizacji subregionalnych posiadających kompetencje w obszarze pokoju i bezpieczeństwa nie są objęte żadnym regionalnym programem orientacyjnym, a dwie z tych czterech organizacji będą nadal otrzymywały finansowanie w ramach APF. Ponadto środki finansowe z kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki przeznaczone na działania dotyczące budowania zdolności przekazywane są jednej organizacji subregionalnej (Międzyrządowemu Organowi ds. Rozwoju) oraz organizacji spoza ram APSA (na przykład Grupie Pięciu na rzecz Sahelu[37]). Mogłoby to naruszyć spójność unijnego podejścia do finansowania.

d) Istnieje ryzyko, że ograniczona rola UA może osłabić ogólną spójność i koordynację wsparcia UE na rzecz APSA.

e) Pomimo znacznego wzrostu kwot przeznaczanych na działania na rzecz pokoju i bezpieczeństwa w ramach regionalnych programów orientacyjnych liczba pracowników zatrudnionych w odpowiednich regionalnych delegaturach UE nie zwiększyła się w odpowiednim stopniu. Przykładowo wśród personelu przedstawicielstw przy ECOWAS i ECCAS brakowało ekspertów wojskowych, co oznacza, że przedstawicielstwa te opierały się na wojskowej wiedzy fachowej udostępnionej przez ambasady państw członkowskich UE.

---

[37] Grupa Pięciu na rzecz Sahelu zapewnia ramy instytucjonalne dla koordynacji współpracy regionalnej w zakresie polityki rozwoju i kwestii bezpieczeństwa. Została utworzona przez Burkina Faso, Czad, Mali, Mauretanię i Niger w 2014 r.

Pomimo unijnego wsparcia APSA boryka się z wieloma wyzwaniami, a jej funkcjonowanie uzależnione jest od ciągłego wsparcia zewnętrznego

31. W tej sekcji Trybunał zbadał, czy wsparcie UE przyczyniło się do osiągnięcia rezultatów. Trybunał przeanalizował, w jakim stopniu umowy finansowane przez UE zapewniały wsparcie zgodnie z celami określonymi dla tych umów. Przeanalizował również wyzwania stojące przed różnymi komponentami APSA. Ponadto Trybunał ocenia, czy ESDZ i Komisja zidentyfikowały zagrożenia dotyczące trwałości rezultatów wsparcia UE i podjęły się ich wyeliminowania.

Do czasu, w którym przeprowadzano kontrolę, rezultaty przyniosła co druga umowa

32. Trybunał skontrolował czternaście umów o wsparcie unijne. W przypadku sześciu nich, dotyczących głównie kosztów osobowych, większość oczekiwanych rezultatów osiągnięto jeszcze przed kontrolą. Brakowało jednak wystarczających informacji, aby ocenić, czy poszczególne produkty zostały osiągnięte (***pkt 59 i 60***). W przypadku dwóch kolejnych umów produkty osiągnięto częściowo, a jedna umowa nie przyniosła oczekiwanych produktów. W pięciu przypadkach opóźnienia w realizacji sprawiły, że nie było możliwości, by ocenić, czy umowa przyniosła oczekiwane produkty (***pkt 53*** i ***załącznik IV***).

APSA boryka się z wieloma wyzwaniami

33. Zainteresowane strony i darczyńcy mają wysokie oczekiwania wobec APSA. Oceny[38] wykazały, że UA i organizacje subregionalne odgrywają ważną rolę w rozwiązywaniu konfliktów w Afryce. APSA ma potencjał, aby przekształcić się w skuteczne ramy na rzecz

---

[38] Na przykład Tana Copenhagen ApS – „The Inter-relationship between the African Peace and Security Architecture, the Global Peace and Security Architecture and Regional Initiatives" [Wzajemne powiązania między afrykańską architekturą pokoju i bezpieczeństwa, globalną architekturą pokoju i bezpieczeństwa a inicjatywami regionalnymi], 2013 r.; Szwedzka Agencja Badań nad Obronnością – „The APSA – Discussing the remaining challenges" [APSA – Omówienie pozostałych wyzwań], 2016 r.; Europejskie Centrum Zarządzania Polityką Rozwoju, „Conflict management under the African Peace and Security Architecture (APSA)" [Zarządzanie konfliktami w ramach afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa (APSA)], dokument otwierający debatę nr 211, kwiecień 2017 r.

pokoju i bezpieczeństwa w Afryce, stoi jednak przed nią wiele trudnych wyzwań, a także konieczny jest dalszy rozwój jej zdolności, instrumentów i działalności w ogóle.

34. Wyzwania stojące przed APSA są następujące:

a) należy zwiększyć zdolności finansowe i instytucjonalne kluczowych zaangażowanych organów (UA i organizacji subregionalnych);

b) niezbędne jest podjęcie konkretnych kroków w celu przezwyciężenia braku woli politycznej do rozwiązywania określonych problemów i kryzysów[39];

c) nie istnieje mechanizm egzekwowania decyzji;

d) istnieje potrzeba lepszej współpracy między poszczególnymi organami i instytucjami;

e) należy wyjaśnić stosunki między UA a organizacjami subregionalnymi, w szczególności w odniesieniu do zasady pomocniczości[40];

f) należy zadbać o lepszą koordynację z inicjatywami uzupełniającymi, takimi jak afrykańska architektura rządów[41].

35. Wbrew wcześniejszym planom Afrykański Fundusz na rzecz Pokoju nie został wykorzystany do pokrywania kosztów obsługi APSA (***pkt 5 i 6***). W związku z tym większość wsparcia ze strony UE została przeznaczona na sfinansowanie kosztów operacyjnych

---

[39] Sprawozdanie Instytutu Studiów nad Bezpieczeństwem przy Radzie Pokoju i Bezpieczeństwa nr 90, „Denialism plagues Africa's early warning system” [Negowanie jako problem afrykańskiego systemu wczesnego ostrzegania], kwiecień 2017 r.

[40] Stosowanie zasady pomocniczości i kwestia przywództwa między UA a organizacjami subregionalnymi to wciąż bardzo wrażliwe zagadnienia. Dokładne określenie ról i obowiązków instytucji na szczeblu krajowym, regionalnym, kontynentalnym i wielostronnym ma zatem zasadnicze znaczenie dla skutecznego wdrożenia APSA. W ocenach dotyczących APF w latach 2010 i 2013 zalecono wyjaśnienie stosowania zasady pomocniczości. Osiągnięto jednak niewielki postęp w tym zakresie: w planie działania APSA na lata 2016–2020 ponownie podkreślono brak jednolitego rozumienia zasad pomocniczości jako jedno z uchybień APSA.

[41] Afrykańska architektura rządów stanowi platformę dialogu między różnymi zainteresowanymi stronami, którym przyznano kompetencje w zakresie promowania dobrych rządów i umacniania demokracji w Afryce. Zob. http://aga-platform.org/about.

związanych z APSA. W ***pkt 36–47*** przedstawiono wyzwania związane z funkcjonowaniem poszczególnych elementów APSA oraz udziałem wsparcia ze strony UE.

Rada Pokoju i Bezpieczeństwa

36. Rada Pokoju i Bezpieczeństwa (PSC) została ustanowiona jako główny organ decyzyjny APSA. Zajmuje ona stanowisko w kluczowych kwestiach, potępiając zamachy stanu i nakładając sankcje. Przyczyniła się również do rozwiązania konfliktów, na przykład w Burundi, Mali i Somalii[42].

37. Przed Radą stoją jednak pewne wyzwania, a jej pracę nadal utrudniają liczne problemy. Na przykład Zgromadzenie Szefów Państw Unii Afrykańskiej często nie przestrzega zasad określonych w Protokole dotyczącym ustanowienia Rady Pokoju i Bezpieczeństwa Unii Afrykańskiej przy ocenie zgodności przyszłych kandydatów do Rady z przyjętymi kryteriami. Do Rady włączono państwa, które zyskały złą sławę z powodu otwartego lekceważenia decyzji UA lub niekonstytucyjnych zachowań. Wpłynęło to negatywnie na jakość i skuteczność jej decyzji. Radę dotknęły także problemy wynikające z tego, że do osiągnięcia jednomyślności przy podejmowaniu decyzji przywiązuje się dużą wagę. Sytuację tę pogarsza brak woli politycznej niektórych państw dotyczącej zajęcia stanowiska w kwestiach, których nie uznają one za leżące w ich interesie, lub w sytuacji, gdy nie chcą one otwarcie sprzeciwiać się innym państwom członkowskim[43].

Komisja Unii Afrykańskiej

38. Komisja UA wdraża decyzje Rady Pokoju i Bezpieczeństwa, a Departament Pokoju i Bezpieczeństwa (PSD) wspiera pozostałe filary APSA, a także inne programy na rzecz pokoju i bezpieczeństwa, takie jak wytyczanie granic, oraz strategię dotyczącą broni strzeleckiej

---

[42] Badanie oceniające APSA z 2014 r.

[43] IPSS, „The African Union Peace and Security Council (PSC): Challenges and Policy Options" [Rada Pokoju i Bezpieczeństwa Unii Afrykańskiej (PSC) – Wyzwania i warianty strategiczne], marzec/kwiecień 2017 r.

i lekkiej. PSD koordynuje również stosunki między UA a organizacjami subregionalnymi w kwestiach dotyczących pokoju i bezpieczeństwa.

39. PSD odgrywa ważną rolę w działaniach APSA, jednak w związku z niewystarczającym finansowaniem ze strony UA dwie trzecie stanowisk w departamencie pozostało nieobsadzonych. W 2010 r. UE, UA i inni partnerzy międzynarodowi zajęli się tą kwestią, ustanawiając tzw. wspólny mechanizm finansowania (JFA)[44]. Obejmował on koszty wynagrodzeń dodatkowych 172 pracowników PSD zatrudnionych na podstawie umów krótkoterminowych (***rys. 5***). Mimo że nie wszystkie stanowiska zostały obsadzone, zatrudnienie dodatkowych pracowników pozwoliło na dalsze funkcjonowanie PSD[45].

Rys. 5 – Stanowiska i wakaty w Departamencie Pokoju i Bezpieczeństwa Komisji UA

Rodzaj umowy	Obsadzone stanowiska	Wakaty	Łącznie	Uwagi
Podstawowy budżet UA	25	42	**67**	Proces rekrutacji na kluczowe stanowiska rozpoczął się
Krótkoterminowa (JFA)	137	35	**172**	12 stanowisk, na które trwa nabór
Oddelegowanie	12		**12**	Dane szacunkowe z marca 2017 r.
Łącznie	**174**	**77**	**251**	

Źródło: Protokół z 11. posiedzenia komitetu sterującego w sprawie wspólnego mechanizmu finansowania wspierającego zatrudnianie personelu Komisji UA pracującego w ramach programu na rzecz pokoju i bezpieczeństwa, kwiecień 2017 r., oraz przegląd personelu PSD, lipiec 2016 r.

40. W PSD zatrudniona jest ograniczona liczba pracowników „zawodowo” zajmujących się podstawowymi kwestiami związanymi z pokojem i bezpieczeństwem na kontynencie afrykańskim. Na ***rys. 6*** przedstawiono rodzaje stanowisk i sposób ich finansowania w 2016 r. Głównym zadaniem personelu jest realizacja szeroko zakrojonego planu działania w ramach APSA na lata 2016–2020, w którym określono pięć priorytetów strategicznych, 32 cele

[44] JFA to rodzaj wzmocnionego mechanizmu wsparcia darczyńców, za pośrednictwem którego zainteresowani partnerzy mogą pokryć uzgodnione koszty w podobny, przewidywalny i przejrzysty sposób. Darczyńcami wnoszącymi wkład do JFA przeznaczony na wynagrodzenia pracowników PSD w Komisji UA w latach 2015–2016 były UE, Zjednoczone Królestwo, Szwecja, Norwegia, Niemcy i Niderlandy.

[45] W celu zapewnienia efektywnego wykorzystania funduszy Komisja UA i jej partnerzy regularnie omawiali, które stanowiska miały być finansowane w ramach tego mechanizmu, podczas odbywających się dwa razy w roku posiedzeń komitetu sterującego.

szczegółowe i 116 produktów. Niewystarczająca ilość przydzielonych zasobów oraz polityka zatrudniania pracowników na podstawie umów krótkoterminowych (***pkt 57***) sprawiają, że jest to trudne zadanie.

Rys. 6 – Źródło finansowania stanowisk w Departamencie Pokoju i Bezpieczeństwa Komisji Unii Afrykańskiej

Podział stanowisk według biur / jednostek	JFA		Podstawowy budżet UA		Łącznie
	Profil ogólny	Wyspecjalizowany	Profil ogólny	Wyspecjalizowany	
Biuro Komisarza	2	2	1	2	**7**
Biuro Dyrektora, w tym biura kontaktowe UA z regionalnymi wspólnotami gospodarczymi / regionalnymi mechanizmami	9	10	3	1	**23**
Dział Zapobiegania Konfliktom i Wczesnego Ostrzegania	6	15	7	6	**34**
Dział Zarządzania Kryzysowego i Odbudowy Pokonfliktowej	4	8	1	18	**31**
Dział Operacji Wspierania Pokoju	3	32	6	12	**53**
Dział Obrony i Bezpieczeństwa	2	6	1	3	**12**
Sekretariat Rady Pokoju i Bezpieczeństwa	2	6	1	2	**11**
Zespół do spraw Zarządzania Projektami	2	9	1	2	**14**
Dział Finansowania Pokoju i Bezpieczeństwa	10	14	–	–	**24**
Inne (sekretariat, dział zasobów kadrowych, dział audytu wewnętrznego itd.)	20	10	Nie dotyczy – obejmuje wiele działów		
Łącznie	**60**	**112**	**21**	**46**	**239**

Źródło: Protokół z 11. posiedzenia komitetu sterującego w sprawie wspólnego mechanizmu finansowania wspierającego zatrudnianie personelu Komisji UA pracującego w ramach programu na rzecz pokoju i bezpieczeństwa, kwiecień 2017 r., oraz przegląd personelu PSD, lipiec 2016 r.

41. UE i inni darczyńcy również wspólnie przekazują pieniądze za pośrednictwem Komisji UA, by wesprzeć sieć biur łącznikowych UA działających w 14 krajach Afryki dotkniętych konfliktem i krajach pokonfliktowych. Roczny wkład UE w finansowanie biur kontaktowych UA wynosi ok. 3,5 mln euro (ok. 25% rocznego budżetu na ten cel). Sieć zatrudnia blisko 200 osób i w obrębie tej grupy stosunek liczby pracowników wsparcia do liczby pracowników operacyjnych jest wysoki (około 70:30). Rada Pokoju i Bezpieczeństwa określa kompetencje biur kontaktowych, począwszy od monitorowania powstających kryzysów, dyplomacji prewencyjnej i zarządzania kryzysowego, a skończywszy na odbudowie pokonfliktowej. Biura reprezentują UA w terenie i odgrywają przede wszystkim rolę polityczną[46].

[46] Rolę i działania opisano w dokumentach projektowych biur kontaktowych JFA UA oraz we wspólnych sprawozdaniach opisowych Komisji UA.

42. Niedawna ocena sfinansowana przez UE[47] wykazała konstruktywną i znaczącą rolę biur kontaktowych UA w sytuacjach kryzysowych w Mali, Republice Środkowoafrykańskiej, Sudanie, Sudanie Południowym, na Komorach, w Gwinei Bissau i na Madagaskarze. Zauważono jednak również, że niewystarczające środki finansowe i problemy kadrowe doprowadziły do niewydolności operacyjnej. W ocenie stwierdzono, że oddziaływanie biur kontaktowych było „różne", ale ich praca w „poważny sposób przyczyniła się do pokoju i bezpieczeństwa". Podobnie w niedawnym sprawozdaniu Światowej Fundacji na rzecz Pokoju stwierdzono, że biura kontaktowe są „ważne i powinny nadal być wspierane"[48].

Panel Mędrców

43. Na mocy Protokołu dotyczącego ustanowienia Rady Pokoju i Bezpieczeństwa Unii Afrykańskiej utworzono Panel Mędrców jako organ doradczy składający się z pięciu szanowanych osobistości afrykańskich. Jego zadaniem jest działanie na rzecz zapobiegania konfliktom, które Panel realizował np. organizując warsztaty, a także sesje wysokiego szczebla odbywające się w ograniczonym składzie. Rola Panelu została rozszerzona o misje przedwyborcze i prace mediacyjne[49]. Pomimo rosnącego obciążenia pracą zasoby Panelu Mędrców nie wzrosły. Przykładowo w sekretariacie Panelu pracuje tylko jeden politolog, którego wynagrodzenie jest współfinansowane przez UE w ramach JFA. Panel napotyka również problemy w zakresie koordynacji z Radą Pokoju i Bezpieczeństwa oraz innymi organami, którym powierzono zadanie zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania.

---

[47] Ocena śródokresowa, „Sustaining and strengthening African Union's Liaison Offices in post-conflict countries" [Utrzymanie i wzmocnienie biur kontaktowych Unii Afrykańskiej w krajach pokonfliktowych], Unia Afrykańska, styczeń 2017 r.

[48] World Peace Foundation [Fundacja na rzecz Pokoju na Świecie], „African Politics, African Peace" [Afrykańska polityka, afrykański pokój], 2016.

[49] Na przykład zgodnie ze sprawozdaniem końcowym dotyczącym umowy w sprawie wynagrodzeń w ramach JFA II (obejmującej okres od 1 kwietnia 2013 r. do 1 lipca 2015 r.) Panel Mędrców przeprowadził dziewięć misji w krajach przygotowujących się do wyborów, a także sześć działań o charakterze misji mediacyjnych, mediacji prewencyjnych i tzw. dobrych usług. Jeden z członków Panelu przeprowadził misje dobrych usług w Demokratycznej Republice Konga w latach 2015 i 2016.

Kontynentalny system wczesnego ostrzegania (CEWS)

44. Kontynentalny system wczesnego ostrzegania (CEWS) to system wykorzystywany do gromadzenia i analizowania danych w celu przewidywania konfliktów i zapobiegania im. UE udzieliła technicznego i finansowego wsparcia na rzecz ustanowienia systemu i nadal finansuje koszty operacyjne w ramach skontrolowanych przez Trybunał umów dotyczących wynagrodzeń JFA i programu wsparcia APSA (***załącznik IV***).

45. W sprawozdaniu na temat oddziaływania APSA za 2015 r. stwierdzono, że CEWS „działa pod względem technicznym", i odnotowano, że zostały poczynione znaczne postępy we współpracy między organizacjami subregionalnymi a UA w zakresie wczesnego ostrzegania[50]. Pewne czynniki ograniczają jednak skuteczność tego systemu.

a) W planie działania APSA zwrócono uwagę na potrzebę rozwiązania problemu nierównych poziomów funkcjonalności regionalnych systemów wczesnego ostrzegania, a także poprawy połączeń między systemami centralnymi, regionalnymi i krajowymi[51].

b) Rada Pokoju i Bezpieczeństwa podkreśliła, że „utrzymuje się luka między wczesnym ostrzeganiem a wczesnym reagowaniem"[52], i stwierdziła, że państwa członkowskie UA często nie zwracają uwagi na wczesne sygnały ostrzegające o przyszłych kryzysach, co osłabia zdolność Rady do zapobiegania konfliktom, a często prowadzi do wystąpienia konfliktów[53].

Afrykańskie siły reagowania

46. Afrykańskie siły reagowania (ASF) to multidyscyplinarne siły rezerwowe przeznaczone do szybkiego rozmieszczenia przez Zgromadzenie UA oraz Radę Pokoju i Bezpieczeństwa na

---

50 Sprawozdanie na temat oddziaływania APSA, 2016, części 2.1.1 i 2.1.4 lit. b).

51 Plan działania w ramach APSA na lata 2016–2020, s. 16.

52 Komunikat prasowy z 601. posiedzenia Rady Pokoju i Bezpieczeństwa (30 maja 2016 r.), www.peaceau.org/uploads/auc-601st-psc-meeting-on-early-warning-30-may-2016.pdf.

53 Komunikat prasowy z 669. Posiedzenia Rady Pokoju i Bezpieczeństwa (21 marca 2017 r.), http://www.peaceau.org/uploads/669th-psc-com-ew-eng.pdf.

obszarach objętych konfliktem. Obejmują jednostki wojskowe, policyjne i cywilne[54]. Dzięki wsparciu UE sfinansowano poprawę zdolności afrykańskich sił reagowania i ich komponentów regionalnych w ramach Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce i regionalnych programów orientacyjnych. Wsparcie obejmowało koszty zatrudnienia personelu i działań operacyjnych (poprawa planowania, logistyka i rozwój polityki oraz wzmocnienie jednostek policyjnych i cywilnych), jak również zamówienia na infrastrukturę informatyczną (C3IS) (wykazu umów przedstawiono w ***załączniku IV***). UE sfinansowała również szkolenia dla sił reagowania, w tym wsparła ćwiczenia w terenie (program wsparcia AMANI AFRICA II).

47. Do czasu, w którym przeprowadzano kontrolę, UA nie rozmieściła jeszcze afrykańskich sił reagowania. Zainteresowane strony, z którymi Trybunał przeprowadził rozmowy, poddały w wątpliwości stopnień ich operacyjności, wskazując na to, że:

a) system dowodzenia, kontroli, łączności i informacji afrykańskich sił reagowania jeszcze nie działa (***ramka 6***);

b) afrykańskie siły reagowania nie są w stanie szybko rozmieścić jednostek ze względu na ograniczenia logistyczne, takie jak niewystarczająca zdolność strategiczna w zakresie transportu lotniczego;

c) problemy językowe i kulturowe mogą zmniejszyć skuteczność rozmieszczenia w różnych regionach.

Zagrożenia dla trwałości rezultatów

48. Główne zagrożenia dla trwałości rezultatów osiągniętych w budowaniu zdolności APSA wynikają ze słabych zdolności finansowych, instytucjonalnych i operacyjnych UA i organizacji subregionalnych oraz braku zaangażowania politycznego ze strony wielu państw członkowskich UA (***pkt 34***).

---

[54] Protokół dotyczący ustanowienia Rady Pokoju i Bezpieczeństwa Unii Afrykańskiej, art. 13.

49. Reformy zaplanowane po to, by zaradzić uchybieniom w ramach instytucjonalnych Komisji UA[55], ECOWAS[56] i ECCAS[57], przyniosły jak dotąd niewiele rezultatów. Komisja Europejska zachęcała do podejmowania takich inicjatyw i udzielała wsparcia finansowego na ich rzecz: przykładowo reforma instytucjonalna ECOWAS jest obecnie wspierana w ramach projektu unijnego wsparcia na rzecz reform zarządzania finansami publicznymi, a reformy instytucjonalne ECCAS są jednym z celów projektu na rzecz pokoju i wsparcia w ramach EFR.

50. Aby przeciwdziałać uchybieniom instytucjonalnym i operacyjnym Komisji UA i organizacji subregionalnych, wsparcie techniczne finansowane przez UE często koncentruje się na ogólnym zarządzaniu, co jest formą pomocy o ograniczonym długoterminowym oddziaływaniu na rozwój APSA. Eksperci do spraw wsparcia technicznego często pełnili funkcję kierowników projektów, dokonując „doraźnej korekty" wewnętrznych uchybień w organizacjach wdrażających. Koszt takiego działania był często bardzo wysoki: np. kwota dofinansowania dla ECOWAS w obszarze pokoju, bezpieczeństwa i stabilności wyniosła 6,7 mln euro, podczas gdy koszt wsparcia technicznego realizacji dofinansowania wyniósł kolejne 4,9 mln euro: 73% pierwotnego dofinansowania.

---

[55] Decyzja w sprawie reformy instytucjonalnej Unii Afrykańskiej, lipiec 2016 r., nr ref. Assembly/AU/Dec.606 (XXVII), a następnie sprawozdanie w sprawie proponowanych zaleceń dotyczących reformy instytucjonalnej Unii Afrykańskiej, które przygotował JE. Paul Kagame (29 stycznia 2017 r.).

[56] Reforma instytucjonalna w ECOWAS rozpoczęła się w 2013 r., a wewnętrzna kontrola instytucjonalna została zlecona przez ECOWAS firmie międzynarodowej. Kontrola trwała dwa lata i zaowocowała opracowaniem trzech wariantów reformy instytucjonalnej, które zostały zaprezentowane wewnętrznie, jednak ani wyniki kontroli, ani zalecenia nie zostały przedstawione UE ani innym darczyńcom. Do czasu, w którym przeprowadzono kontrolę, ECOWAS nie uzgodniła oficjalnie przyjęcia żadnego z wariantów reformy instytucjonalnej. Kontrola instytucjonalna spowodowała wstrzymanie rekrutacji, co doprowadziło do nadmiernej centralizacji i powstania wąskich gardeł, utrudniając zarówno realizację wielu rozpoczętych wcześniej inicjatyw, jak i finansowanie.

[57] Jeśli chodzi o ECCAS, w ramach programu EFR finansowanego z regionalnego programu orientacyjnego uwzględniono zapis o poprawie podstawowych dokumentów Rady Pokoju i Bezpieczeństwa w Republice Środkowoafrykańskiej, jednak nie osiągnięto żadnych rezultatów z powodu braku woli politycznej ze strony państw członkowskich ECCAS. Działanie to jest zaplanowane ponownie w bieżącym programie EFR.

Opóźnienia, niespójne wykorzystanie instrumentów finansowych oraz niewystarczające informacje na temat osiągniętych rezultatów miały negatywny wpływ na wdrażanie unijnego wsparcia

51. W tej sekcji Trybunał sprawdza, czy Komisja zapewniała unijne wsparcie dla APSA w sposób terminowy, przewidywalny i spójny oraz czy umowy skontrolowane przez Trybunał były realizowane zgodnie z planem. Trybunał ocenia mechanizmy monitorowania i sprawozdawczości wdrożone przez Komisję i stawia pytanie o to, czy dzięki nim uzyskano odpowiednie informacje na temat osiągniętych wyników.

Opóźnienia w zawieraniu umów i finansowanie wsteczne negatywnie wpłynęły na realizację zaplanowanych działań

52. Beneficjentami skontrolowanych umów były UA i organizacje subregionalne. Celem wsparcia było sfinansowanie i przeszkolenie personelu mającego wykonywać złożone zadania w obszarze pokoju i bezpieczeństwa oraz zapewnienie spójnej realizacji działań na całym kontynencie. Celem umów wymienionych w ***załączniku IV*** było:

a) wzmocnienie zdolności kadrowych Komisji UA i organizacji subregionalnych (regionalne wspólnoty gospodarcze i regionalne mechanizmy) w celu zapobiegania kryzysom w Afryce lub reagowania na nie;

b) wspieranie biur kontaktowych UA w zakresie monitorowania wdrażania porozumień pokojowych, wspieranie przygotowania i monitorowania wyborów oraz reprezentowanie UA na spotkaniach z organami krajowymi i organizacjami międzynarodowymi;

c) ustanowienie struktury kontynentalnej umożliwiającej UA szybkie ustanowienie łączności strategicznej i operacyjnej oraz możliwości dowodzenia i kontroli między UA w Addis Abebie, regionami i misjami w terenie;

d) oferowanie Komisji UA i organizacjom subregionalnym wiedzy specjalistycznej w zakresie prowadzonych przez nie inicjatyw na rzecz pokoju i bezpieczeństwa;

e) wspieranie organizacji subregionalnych w budowaniu zdolności i wykonywaniu kompetencji w zakresie zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania.

53. Terminowość i przewidywalność są niezbędne, aby wsparcie instytucjonalne przyniosło oczekiwane rezultaty. Zawieranie umów po terminie doprowadziło do opóźnień we wdrażaniu i spowodowało brak przewidywalności finansowania działań. Dziesięć z czternastu umów skontrolowanych przez Trybunał zostało podpisanych z opóźnieniem z co najmniej jednego z następujących powodów:

a) wnioski o finansowanie zostały przedstawione przez Komisję UA i organizacje subregionalne z opóźnieniem lub były złej jakości;

b) negocjacje dotyczące budżetu umów, działań i zarządzania finansami przebiegały z komplikacjami;

c) występowały problemy techniczne dotyczące systemu informacyjnego Komisji Europejskiej.

54. Ponadto osiem z tych dziesięciu umów dotyczyło finansowania działań z mocą wsteczną[58]. Trzy z nich podpisano zaledwie kilka dni przed terminem zakończenia finansowanych działań. Trybunał stwierdził, że opóźnienia w podpisywaniu umów, w połączeniu z istniejącymi wewnętrznymi uchybieniami w UA i organizacjach subregionalnych, w negatywny sposób oddziaływały na realizację działań w przypadku sześciu z czternastu umów (***załącznik IV***). W ***ramce 5*** przedstawiono negatywne oddziaływanie opóźnień w zawieraniu umów oraz finansowania wstecznego na dwa programy wsparcia APSA.

Ramka 5 – Finansowanie programów wsparcia APSA z mocą wsteczną

Za pośrednictwem programów wsparcia APSA UE wspomaga finansowo Komisję UA i organizacje subregionalne w prowadzeniu działań APSA. Trybunał kontrolował drugą i trzecią umowę dotyczącą tych programów. Wartość tych umów wyniosła odpowiednio 5 227 335 euro i 28 770 000 euro.

Druga umowa dotycząca programu wsparcia APSA obejmowała takie działania, jak ukończenie planu działania w ramach APSA na lata 2016–2020. Umowa została podpisana z opóźnieniem, co oznacza,

[58] Komisja może wykorzystać środki pochodzące z EFR do finansowania działań, które już zostały podjęte, aby „zapewnić wczesne rozpoczęcie projektu, uniknąć przerw między kolejnymi projektami i zapobiec opóźnieniom” – art. 19 załącznika IV do umowy z Kotonu.

że wiele planowanych działań nie zostało zrealizowanych lub musiało zostać sfinansowanych z innych źródeł. Pomimo otrzymania środków finansowych z opóźnieniem organizacje subregionalne utrzymały większość personelu opłacanego w ramach tej umowy. Niektórzy pracownicy zostali jednak zwolnieni, co spowodowało utratę wypracowanych zdolności. W konsekwencji wykorzystano jedynie 56% budżetu umowy.

Trzecia umowa dotycząca programu wsparcia APSA została podpisana dopiero w grudniu 2016 r., chociaż okres realizacji obejmował 36 miesięcy, począwszy od stycznia 2016 r. Komisja UA przekazała środki finansowe z umowy organizacjom subregionalnym dopiero w maju 2017 r. z powodu opóźnień w zawieraniu umów przez te organizacje. W niektórych przypadkach niedobór środków finansowych został pokryty przez innych darczyńców lub spowodował opóźnienie zaplanowanych działań.

55. W ***ramce 6*** przedstawiono przykład opóźnień w zakupie systemu informacyjnego dla afrykańskich sił reagowania. W tym przypadku wewnętrzne uchybienia w UA zwiększyły opóźnienie spowodowane zwłoką w podpisaniu umowy.

Ramka 6 – Opóźnienia w ustanowieniu systemu dowodzenia, kontroli, łączności i informacji (C3IS) dla afrykańskich sił reagowania

UE wsparła rozwój afrykańskich sił reagowania oraz zarządzanie operacjami pokojowymi dowodzonymi przez państwa afrykańskie przy pomocy umowy w sprawie C3IS. W planie działania w ramach APSA na lata 2011–2013 C3IS był jednym z głównych priorytetów. Został on opracowany w celu umożliwienia UA szybkiego uruchomienia komunikacji strategicznej i operacyjnej. Przykładowo umożliwiłby on UA w Addis Abebie przekazywanie rozkazów oraz sporządzanie sprawozdań i map do celów zarządzania operacjami w terenie.

UA złożyła wniosek w sprawie finansowania w lutym 2013 r., a w lutym 2014 r. podpisała umowę w sprawie unijnego wsparcia w wysokości 12,5 mln euro. UE sfinansowała z mocą wsteczną działania przygotowawcze Komisji UA podejmowane od marca 2013 r. i przekazała Komisji UA zarządzanie złożonymi procedurami udzielania zamówień, aby wesprzeć odpowiedzialność UA za system. Spowodowało to jednak duże opóźnienia w procedurze udzielania zamówień publicznych, która nadal trwała w czasie przeprowadzania kontroli. UE przedłużyła okres realizacji umowy z pierwotnie zaplanowanych 24 miesięcy do 67 miesięcy.

Opóźnienie to w negatywny sposób wpłynęło na inne planowane działania. Przykładowo jeden z głównych komponentów niezbędnego szkolenia afrykańskich sił reagowania (AMANI Africa II, również wspierany przez UE) został pominięty.

Instrumenty finansowe nie zawsze były wykorzystywane w spójny sposób

56. Ani Komisja Europejska, ani ESDZ nie przeprowadziły analizy przewagi komparatywnej wszystkich instrumentów, którymi dysponują w obszarze pokoju i bezpieczeństwa (***pkt 9***). Trybunał ustalił, że instrumenty finansowe nie zawsze były wykorzystywane w spójny sposób. APF jest dobrze dostosowany do finansowania doraźnych potrzeb, ponieważ cykl finansowania trwa od dwóch do trzech lat. Z drugiej strony, regionalne programy orientacyjne, które mają siedmioletni cykl finansowania, nadają się bardziej do finansowania długoterminowych potrzeb.

57. Trybunał stwierdził przypadki wykorzystywania krótkoterminowych umów APF do finansowania długoterminowego zatrudnienia, np. w ramach umów dotyczących wynagrodzeń JFA (***pkt 39***). W tym przypadku wykorzystanie odnawialnych umów na okres od roku do dwóch lat doprowadziło do pogorszenia zarządzania zasobami ludzkimi i renegocjowania liczby i rodzajów stanowisk niemal każdego roku. Przyczyniło się to do opóźnień w zawieraniu umów (***pkt 53***) oraz do niepewności zatrudnienia, prowadząc do utraty doświadczonego personelu. W innych przypadkach regionalne programy orientacyjne zostały wykorzystane do zaspokojenia doraźnych potrzeb, do których są one gorzej dostosowane.

58. Komisja Europejska i ESDZ nie ustanowiły ram koordynacji obejmujących wszystkie instrumenty, jakimi dysponują w obszarze pokoju i bezpieczeństwa. Od 2015 r. podejmują one jednak kroki zmierzające do tego, by APF i regionalne programy orientacyjne skuteczniej się uzupełniały, w szczególności przez:

a) wyjaśnienie sposobu finansowania stanowisk w organizacjach subregionalnych. W tym celu Komisja Europejska i ESDZ zdecydowały, że koszty personelu cywilnego organizacji regionalnych wspieranych przez UE powinny zostać przeniesione z APF na regionalne programy orientacyjne. Decyzja ta została jednak podjęta po przyjęciu regionalnych programów orientacyjnych, co utrudniło jej wdrożenie. Ostatecznie przeniesienie zostało przełożone na styczeń 2018 r.;

b) zaangażowanie regionalnych delegatur UE w przegląd planów prac regionalnego programu wsparcia APSA finansowanych w ramach APF w celu zapewnienia ich

komplementarności z programami finansowanymi z regionalnych programów orientacyjnych;

c) począwszy od 2017 r. włączenie regionalnych delegatur UE do komitetu sterującego programu wsparcia APSA.

Ustanowiono mechanizmy monitorowania i sprawozdawczości, które nie dostarczały jednak wystarczających informacji na temat rezultatów

59. Komisja ustanowiła mechanizmy monitorowania i sprawozdawczości dla wszystkich umów skontrolowanych przez Trybunał. Obejmowały one okresowe przedkładanie sprawozdań opisowych i finansowych (głównie półrocznych), regularne posiedzenia komitetu sterującego oraz niezależne zewnętrzne kontrole wydatków. W praktyce w mechanizmach monitorowania stosowanych przez Komisję występowały uchybienia i nie zapewniły one wystarczających informacji na temat rezultatów. W skontrolowanych umowach znaleziono następujące przykłady:

a) w sześciu z czternastu umów planowane produkty były zbyt ogólne lub niewymierne. Przykładowo oczekiwano, że pomoc doprowadzi do „wzmocnienia zdolności", „wzmocnienia roli" lub osiągnięcia „pełnej operacyjności" wspieranych departamentów lub instrumentów. W niektórych z tych przypadków dotyczące ich działania nie odnosiły się bezpośrednio do produktów;

b) niektóre ze wskaźników opracowanych dla dwunastu umów obejmowały wykaz wkładów i działań, nie określały natomiast produktów, które miały zostać wypracowane, a zatem miały ograniczone zastosowanie do celów monitorowania. W innych przypadkach nie określono poziomów bazowych ani wartości docelowych niezbędnych do pomiaru postępów;

c) w trzech przypadkach umowy zostały podpisane w ostatnich dniach okresu ich realizacji, co oznaczało, że z powodu finansowania z mocą wsteczną zapisy dotyczące monitorowania stały się w praktyce nieprzydatne;

d) sprawozdania przygotowywane przez UA i organizacje subregionalne często były przedkładane z opóźnieniem. W przypadku sześciu umów sprawozdania te nie zawierały dostatecznie szczegółowych informacji na temat produktów i wskaźników umownych.

60. Zasadniczo pracownicy instytucji UE, z którymi przeprowadzono rozmowy, posiadali odpowiednią wiedzę na temat realizacji umów, chociaż nie zawsze znajdowała ona odzwierciedlenie w sprawozdaniach. Komisja UE nie przeprowadziła jeszcze żadnej misji z zakresu monitorowania zorientowanego na rezultaty (ROM) w odniesieniu do skontrolowanych umów[59]. Przeprowadzono zewnętrzną ocenę tylko jednej umowy. Oznaczało to, że ograniczone informacje na temat rezultatów przekazane przez UA i organizacje subregionalne nie zostały uzupełnione z innych źródeł.

WNIOSKI I ZALECENIA

61. Państwa członkowskie UA ustanowiły APSA jako strukturalną, długoterminową odpowiedź na wyzwania związane z pokojem i bezpieczeństwem na kontynencie afrykańskim. Za pośrednictwem APSA Unia Afrykańska i upoważnione organizacje subregionalne mają dostęp do narzędzi, które pomagają im w zapobieganiu konfliktom, zarządzaniu nimi i ich rozwiązywaniu. UE zapewniła wsparcie na rzecz APSA w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju. Trybunał przeprowadził kontrolę unijnego wsparcia udzielanego przez trzy lata, tj. między rokiem 2014 a 2016, i ustalił, że przyniosło ono słabe efekty i wymaga zmiany kierunku.

62. UE nie określiła jasnych priorytetów udzielanego wsparcia, a w jej strategii brakowało długoterminowej wizji ewolucji udzielanej pomocy. Przykładowo w okresie objętym kontrolą UE nie koncentrowała się w wystarczającym stopniu na odejściu od wypłacania wynagrodzeń na rzecz budowania zdolności, które miałoby na celu zapewnienie długoterminowego powodzenia unijnego wsparcia. Niedociągnięcia państw członkowskich UA w zakresie odprowadzania składek do budżetu UA i Funduszu na rzecz Pokoju spowodowały, że APSA

---

[59] ROM to zewnętrzny system monitorowania Komisji Europejskiej skoncentrowany w dużym stopniu na rezultatach. Wybrane projekty finansowane przez UE są oceniane przez ekspertów zewnętrznych zgodnie z czterema kryteriami określonymi przez Komitet Pomocy Rozwojowej: adekwatności, wydajności, skuteczności i trwałości. Zob. https://ec.europa.eu/europeaid/results-oriented-monitoring_en.

stała się w dużym stopniu zależna od wsparcia ze strony darczyńców, w tym od UE. UE poparła plany UA dotyczące osiągnięcia niezależności finansowej w zakresie APSA, które zostały sformalizowane w decyzji UA z 2016 r., ale ich realizacja znajdowała się dopiero na wczesnym etapie (***pkt 16–30***).

63. Trybunał ustalił, że do czasu przeprowadzenia kontroli w przypadku blisko połowy umów finansowanych przez UE osiągnięto większość lub część oczekiwanych rezultatów. UE wspiera reformy mające na celu poprawę zdolności finansowych, operacyjnych i instytucjonalnych UA i organizacji subregionalnych, ale dotychczas przynoszą one niewielkie rezultaty. Zdolności APSA w ramach poszczególnych komponentów znacznie się różniły, a brak zaangażowania politycznego i ograniczone finansowanie stanowiły dodatkowe wyzwania (***pkt 32–50***).

Zalecenie 1

Zwiększenie odpowiedzialności UA za APSA i zmiana kierunku wsparcia unijnego

ESDZ i Komisja powinny wspólnie opracować jasną, długoterminową wizję dotycząca wsparcia unijnego na rzecz APSA w celu:

- stopniowego zmniejszania, a ostatecznie wycofania wsparcia UE przeznaczonego na pokrywanie podstawowych kosztów operacyjnych APSA, przy jednoczesnym zwiększeniu wsparcia na rzecz dobrze ukierunkowanych programów budowania zdolności;
- uzależnienia wsparcia w zakresie budowania zdolności na rzecz APSA od poprawy sposobu funkcjonowania UA i organizacji subregionalnych;

ścisłego monitorowania realizacji zobowiązania Unii Afrykańskiej do osiągnięcia niezależności finansowej.

Ramy czasowe: koniec 2020 r.

64. Trybunał przeprowadził kontrolę wszystkich czternastu umów zawartych w latach 2014–2016, w ramach których UE wspierała APSA. Ustalił, że umowy nie zawsze były wydajnie zarządzane. Dziesięć umów podpisano z opóźnieniem, co oznaczało, że środki finansowe nie były dostępne terminowo i w przewidywalny sposób. Doprowadziło to do utraty części doświadczonego personelu i opóźnień w realizacji działań w ramach APSA (***pkt 52–55***).

Trybunał ustalił ponadto, że chociaż istniały mechanizmy monitorowania, nie funkcjonowały one prawidłowo, na przykład w przypadku gdy umowy były finansowane z mocą wsteczną. Sprawozdawczość była niekompletna i nie zapewniła wystarczających informacji na temat rezultatów. W okresie objętym kontrolą instrumenty finansowe nie zawsze były wykorzystywane w spójny sposób. Trybunał odnotował pewną poprawę w tym zakresie, począwszy od 2015 r. (***pkt 56–60***).

Zalecenie 2

Interwencje powinny być konsekwentnie ukierunkowane na rezultaty

Komisja powinna:

- w dalszym ciągu ograniczać opóźnienia w zawieraniu umów oraz unikać finansowania wstecznego;
- opierać monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie umów na konkretnych i wymiernych rezultatach, stosując wskaźniki umożliwiające pomiar osiągniętych postępów;
- zintensyfikować „monitorowanie zorientowane na rezultaty” w odniesieniu do programów APSA w zakresie budowania zdolności i zwiększyć częstotliwość ocen;
- przeprowadzić analizę porównawczą dostępnych instrumentów finansowych w obszarze pokoju i bezpieczeństwa oraz korzystać z tych instrumentów w sposób spójny.

Ramy czasowe: koniec 2019 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczyła Bettina JAKOBSEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 26 czerwca 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

ZAŁĄCZNIK I

ZESTAWIENIE UNIJNYCH ŚRODKÓW FINANSOWYCH PRZYZNANYCH KAŻDEJ ORGANIZACJI OTRZYMUJĄCEJ WSPARCIE

(w euro)

Wspierana organizacja / Umowa		C3IS	Zamówienie publiczne na usługi APF	Wynagrodzenia JFA II	Biura kontaktowe JFA UA II	Biura kontaktowe JFA UA III	Biura kontaktowe JFA UA IV	Wynagrodzenia JFA III	Program wsparcia APSA II	Program wsparcia APSA III	Program kontroli broni strzeleckiej ECOWAS-UE	Wsparcie techniczne ECOWAS (wspieranie wdrażania)	Dofinansowanie I na rzecz ECOWAS	Dofinansowanie II na rzecz ECOWAS	ECCAS – prognoza programu nr 4	Łącznie
UA	Biura kontaktowe				6 000 000	3 000 000	7 000 000									**16 000 000**
UA	Departament Pokoju i Bezpieczeństwa	12 500 000		10 000 000				5 000 000	1 384 238	4 455 516						**33 339 754**
CEN-SAD									–	–						**0**
COMESA									595 562	3 019 999						**3 615 561**
EAC									337 564	2 833 320						**3 170 884**
EASFSEC									525 379	3 383 092						**3 908 471**
ECCAS									465 795	3 428 102					1 865 674	**5 759 571**
ECOWAS									617 014	3 550 000	5 560 000	4 896 500	6 724 594	2 757 182		**24 105 291**
IGAD									279 152	1 700 000						**1 979 152**
NARC									511 218	1 899 971						**2 411 189**
SADC									509 413	4 500 000						**5 009 413**
Przekrojowe / nieprzyznane			3 235 400						2 000	0						**3 237 400**
Łącznie		**12 500 000**	**3 235 400**	**10 000 000**	**6 000 000**	**3 000 000**	**7 000 000**	**5 000 000**	**5 227 335**	**28 770 000**	**5 560 000**	**4 896 500**	**6 724 594**	**2 757 182**	**1 865 674**	**102 536 686**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skontrolowanych umów.

ZAŁĄCZNIK II

PROCEDURY DECYZYJNE W RAMACH INSTRUMENTU NA RZECZ POKOJU W AFRYCE

Procedury decyzyjne w ramach Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce

Wniosek złożony przez UA **lub** organizację subregionalną (REC/RM) i zatwierdzony przez UA

Proces standardowy (operacje wspierania pokoju, APSA)

1. ESDZ i Komisja przedstawiają wspólną notę informacyjną odpowiednim grupom roboczym Rady (np. COAFR)
2. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa Rady UE zatwierdza wniosek
3. W przypadku nowych operacji pokojowych wymagany jest wewnętrzny proces decyzyjny wraz z decyzją Komisji (DEC)

–> 2-3 miesiące

Mechanizm wczesnego reagowania*

1. ESDZ i Komisja oceniają wniosek i wspólnie podejmują decyzję w sprawie stosowności finansowania wniosku
2. O decyzji informuje się Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa oraz odpowiednie grupy robocze Rady

* Na okres do 12 miesięcy w przypadku interwencji, które ze względu na swój charakter wymagają natychmiastowego wsparcia

–> 2 tygodnie

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie załącznika 1 do planu działań APF na lata 2014–2016.

ZAŁĄCZNIK III

WYKAZ SKONTROLOWANYCH UMÓW I PRIORYTETÓW STRATEGICZNYCH APSA

Umowy							Priorytety strategiczne APSA				
Program	**Numer umowy**	**Tytuł umowy**	**Wspierana organizacja**	**Budżet przeznaczony na umowę** *(EUR)*	**Wypłacono*** *(EUR)*	**Wypłacono*** *(%)*	**Zapobieganie konfliktom (w tym wczesne ostrzeganie i dyplomacja prewencyjna)**	**Zarządzanie kryzysowe / zarządzanie konfliktami – ASF**	**Odbudowa pokonfliktowa i budowanie pokoju**	**Kwestie bezpieczeństwa strategicznego**	**Koordynacja i partnerstwa**
Program działań APF 2011-2013	325231	C3IS dla operacji pokojowych prowadzonych przez państwa afrykańskie	UA	12 500 000	10 534 027	84%		X			
	336871	Umowa o świadczenie usług APF	UA i regionalne wspólnoty gospodarcze / regionalne mechanizmy	3 235 400	1 976 133	61%	X	X	X	X	X
	327360	Wynagrodzenia JFA II	UA	10 000 000	9 000 000	90%	X	X	X	X	X
	327370	Biura kontaktowe JFA Unii Afrykańskiej II	UA	6 000 000	5 500 000	92%	X	X	X		X
Program działań APF 2014-2016	371416	Biura kontaktowe JFA UA III	UA	3 000 000	2 400 000	80%	X	X	X		X
	375189	Biura kontaktowe JFA UA IV	UA	7 000 000	3 171 431	45%	X	X	X		X
	373209	Wynagrodzenia JFA III	UA	5 000 000	4 000 000	80%	X	X	X	X	X
	366481	Tymczasowy program wsparcia afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa (program wsparcia APSA II)	UA i regionalne wspólnoty gospodarcze / regionalne mechanizmy	5 227 335	4 181 868	80%	X	X		X	X
	380897	Program wsparcia afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa III (program wsparcia APSA III)	UA i regionalne wspólnoty gospodarcze / regionalne mechanizmy	28 770 000	7 674 227	27%	X	X	X	X	X
RIP Afryka Zachodnia	345376	Program dotyczący broni strzeleckiej ECOWAS-UE	ECOWAS	5 560 000	4 185 614	75%	X			X	
	355873	Pomoc techniczna we wdrażaniu unijnego wsparcia na rzecz realizacji mandatu ECOWAS dotyczącego zapewniania pokoju, bezpieczeństwa i stabilności	ECOWAS	4 896 500	1 780 903	36%	X	X	X	X	X
	368246	Dofinansowanie na rzecz ECOWAS – Wzmacnianie pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w Afryce Zachodniej	ECOWAS	6 724 594	2 662 174	40%	X	X	X	X	X
	380850	Dofinansowanie na rzecz ECOWAS – Wzmacnianie pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w Afryce Zachodniej II	ECOWAS	2 757 182	1 313 599	48%				X	
RIP Afryka Środkowa	359795	ECCAS – prognoza realizacji i zamknięcia programu nr 4	ECCAS	1 865 674	789 007	42%	X	X		X	X
Łącznie				**102 536 686**	**59 168 983**	58%	**12**	**12**	**9**	**10**	**11**

* Kwota wypłacona według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r.

ZAŁĄCZNIK IV

PRZEGLĄD OCEN UMÓW PRZYGOTOWANY PRZEZ EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Program	Numer umowy	Tytuł umowy	Cel umowy	Odpowiedniość koncepcji		Wdrażanie i monitorowanie			Rezultaty i ich trwałość	
				Znaczenie dla APSA	Inne kwestie dotyczące projektu (np. wyciągnięte wnioski, ramy koordynacji i monitorowania)	Terminowość podpisania umowy	Wdrażanie działań	Sprawozdawczość i monitorowanie	Osiągnięte rezultaty	Problemy związane z trwałością
Program działań APF 2011-2013	325231	C3IS dla operacji pokojowych prowadzonych przez państwa afrykańskie	Ustanowienie struktury kontynentalnej umożliwiającej UA szybkie uruchomienie strategicznych i operacyjnych zdolności w zakresie łączności, dowodzenia i kontroli między UA w Addis Abebie, szczeblem regionalnym i misją w terenie. C3IS to kluczowy czynnik umożliwiający przeprowadzenie ćwiczeń AMANI AFRICA II, operacjonalizację afrykańskich sił reagowania i zarządzanie operacjami pokojowymi prowadzonymi przez państwa afrykańskie.							
	336871	Umowa o świadczenie usług APF	Terminowe zapewnienie Komisji UA i regionalnym wspólnotom gospodarczym / regionalnym mechanizmom dobrej jakości zewnętrznej wiedzy specjalistycznej umożliwiającej realizację programów związanych z planem działania partnerstwa na rzecz pokoju i bezpieczeństwa. Szczególny nacisk zostanie położony na wdrożenie APSA poprzez pojedyncze długoterminowe zadania, jak również poprzez doraźną pomoc techniczną w szerokim zakresie działań związanych z zapobieganiem sytuacjom kryzysowym / rozwiązywaniem ich oraz działań pokryzysowych, w tym w zakresie kształtowania polityki. W razie potrzeby wsparcie techniczne mogłoby również przyczynić się do wzmocnienia spójności między APF a regionalnymi programami orientacyjnymi w obszarze pokoju i bezpieczeństwa.							
	327360	Wynagrodzenia JFA II	Zapewnienie, aby Departament Pokoju i Bezpieczeństwa Komisji UA nadal był siłą napędową agendy UA na rzecz pokoju i bezpieczeństwa na kontynencie, poprzez zwiększenie zdolności i poprawę organizacji zgodnie z aspiracjami tego departamentu.							
	327370	Biura kontaktowe JFA Unii Afrykańskiej II	Biura kontaktowe Unii Afrykańskiej (UA LO) są niestałymi strukturami Unii Afrykańskiej obecnymi w regionach Afryki o największym znaczeniu dla bezpieczeństwa i pokoju. Ich rolą jest wspieranie Rady Pokoju i Bezpieczeństwa oraz Komisji UA, uczestnictwo w mechanizmach podejmowania działań następczych przewidzianych w porozumieniach pokojowych oraz wspieranie ich wdrażania. Program jest działaniem wspieranym przez wielu darczyńców, którzy pokrywają koszty zatrudnienia personelu i koszty operacyjne biura kontaktowego UA.							
Program działań APF 2014-2016	371416	Biura kontaktowe JFA UA III	Biura kontaktowe Unii Afrykańskiej (UA LO) są niestałymi strukturami Unii Afrykańskiej obecnymi w regionach Afryki o największym znaczeniu dla bezpieczeństwa i pokoju. Ich rolą jest wspieranie Rady Pokoju i Bezpieczeństwa oraz Komisji UA, uczestnictwo w mechanizmach podejmowania działań następczych przewidzianych w porozumieniach pokojowych oraz wspieranie ich wdrażania. Program jest działaniem wspieranym przez wielu darczyńców, którzy pokrywają koszty zatrudnienia personelu i koszty operacyjne biura kontaktowego UA.							
	375189	Biura kontaktowe JFA UA IV	Biura kontaktowe Unii Afrykańskiej (UA LO) są niestałymi strukturami Unii Afrykańskiej obecnymi w regionach Afryki o największym znaczeniu dla bezpieczeństwa i pokoju. Ich rolą jest wspieranie Rady Pokoju i Bezpieczeństwa oraz Komisji UA, uczestnictwo w mechanizmach podejmowania działań następczych przewidzianych w porozumieniach pokojowych oraz wspieranie ich wdrażania. Program jest działaniem wspieranym przez wielu darczyńców, którzy pokrywają koszty zatrudnienia personelu i koszty operacyjne biura kontaktowego UA.							
	373209	Wynagrodzenia JFA III	Zapewnienie, aby Departament Pokoju i Bezpieczeństwa Komisji UA nadal był siłą napędową agendy UA na rzecz pokoju i bezpieczeństwa na kontynencie, poprzez zwiększenie zdolności i poprawę organizacji zgodnie z aspiracjami tego departamentu.							
	366481	Tymczasowa afrykańska architektura pokoju i bezpieczeństwa (program wsparcia APSA II)	Celem interwencji jest wzmocnienie zdolności i skuteczności Komisji UA, regionalnych wspólnot gospodarczych i regionalnych mechanizmów w zakresie zapobiegania kryzysom w Afryce lub reagowania na nie. Działania skoncentrowane na czynnościach niezbędnych, aby umożliwić Komisji UA i regionalnym wspólnotom gospodarczym / regionalnym mechanizmom utrzymanie działalności oraz sfinalizowanie i polityczne zatwierdzenie kluczowych afrykańskich strategii w zakresie pokoju i bezpieczeństwa, takich jak plan działania w sprawie APSA.							
	380897	Program wsparcia afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa III (program wsparcia APSA III)	Przyczynianie się do pokoju i bezpieczeństwa w Afryce, a tym samym zapewnienie niezbędnych warunków i wymogów dla rozwoju, zgodnie z celem UA polegającym na zakończeniu konfliktów zbrojnych do 2020 r. („Silence the Guns by 2020").							
RIP Afryka Zachodnia	345376	Program kontroli broni strzeleckiej ECOWAS-UE	Ograniczenie skutków konfliktów i przemocy poprzez zinstytucjonalizowane, skoordynowane zapobieganie i zarządzanie oraz ustanowienie architektury pokoju na rzecz odpornych społeczności.							
	355873	Pomoc techniczna we wdrażaniu unijnego wsparcia na rzecz realizacji mandatu ECOWAS dotyczącego zapewniania pokoju, bezpieczeństwa i stabilności	Zapewnienie zespołu wsparcia technicznego (ekspertyzy długo- i krótkoterminowe) odrywającego rolę doradczą do zarządzania projektem EU ECOWAS PSS i jego nadzorowania.							
	368246	Dofinansowanie na rzecz ECOWAS – Wzmacnianie pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w Afryce Zachodniej	Wspieranie ECOWAS w zakresie kompetencji dotyczących zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania w zrównoważony sposób, w szczególności poprzez przejście od trybu reaktywnego do trybu prewencyjnego w nabywaniu zwiększonych zdolności strategicznych, operacyjnych i zarządczych.							
	380850	Dofinansowanie na rzecz ECOWAS – Wzmacnianie pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w Afryce Zachodniej II	Dofinansowanie dotyczy trzech projektów: 1. Zarządzanie bronią strzelecką i lekką w Nigerii (uzupełniające projekt UE–ECOWAS dotyczący broni strzeleckiej, większość budżetu), 2. Wizyta studyjna w Lyonie w związku z inicjatywą dotyczącą policyjnego systemu informacji w Afryce Zachodniej (WAPIS), 3. Wzmocnienie zdolności operacyjnych ECOWAS w celu włączenia problematyki płci do architektury pokojowej i bezpieczeństwa ECOWAS.							
RIP Afryka Środkowa	359795	ECCAS – prognoza realizacji i zamknięcia programu nr 4	Działanie „Prognoza programu nr 4" („Devis programme n°4") jest ostatnią prognozą programu wsparcia na rzecz ECCAS w zakresie pokoju i bezpieczeństwa (PAPS II), a jego celem jest kontynuacja wsparcia dla ECCAS służąca utrzymaniu zdolności w obszarze pokoju i bezpieczeństwa.							

Wyjaśnienia dotyczące kolorów:

- Normy spełniono w odniesieniu do wszystkich istotnych aspektów
- Nie spełniono niektórych norm
- Znaczne odstępstwa od norm
- Za wcześnie, by przeprowadzić ocenę, lub brak wystarczających informacji

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„AFRYKAŃSKA ARCHITEKTURA POKOJU I BEZPIECZEŃSTWA – KONIECZNA JEST ZMIANA UKIERUNKOWANIA UNIJNEGO WSPARCIA"

STRESZCZENIE

III. Unijne wsparcie dla afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa (APSA) wnosi znaczny wkład w rozwój tej architektury zarówno pod względem zdolności, jak i odpowiedzialności finansowej, choć oczekiwane rezultaty nie są osiągane systematycznie.

Udział w finansowaniu wynagrodzeń lub pokrywaniu innych kosztów operacyjnych sam w sobie nie stanowi problemu, pod warunkiem że służy osiąganiu rezultatów i stanowi element szerszej strategii wsparcia uwzględniającej wyraźną strategię wyjścia.

IV. UE określiła konkretne priorytety wsparcia na rzecz APSA. W szczególnym interesie UE leży wspieranie afrykańskich rozwiązań problemów w zakresie pokoju i bezpieczeństwa w Afryce, aby ustabilizować sytuację panującą na tym kontynencie. Stanowi to podstawowy cel unijnego wsparcia dla afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa (APSA). Jest to przedsięwzięcie długoterminowe, którego rezultatów nie da się zmierzyć od razu.

Z operacyjnego punktu widzenia cel UE ma zostać osiągnięty dzięki realizacji wyraźnie sformułowanej strategii: planu działania w ramach APSA na lata 2016–2020[1]. Realizacja tego planu działania jest objęta bezpośrednim wsparciem w ramach zestawu programów, szczególnie trwającego obecnie trzeciego etapu programu wsparcia APSA („APSA III")[2]. Działania w ramach APSA III są bardziej szczegółowo określane w rocznych planach prac, dzięki czemu możliwe jest ustalenie priorytetów unijnego wsparcia oraz porównanie konkretnych rezultatów z konkretnymi celami.

Aby osiągnąć te rezultaty, Komisja bierze na siebie zestaw działań, których realizacja wymaga wsparcia w zakresie finansowania kosztów operacyjnych, takich jak np. koszty szkoleń, podróży i wynagrodzeń pracowników Departamentu Pokoju i Bezpieczeństwa Komisji Unii Afrykańskiej (Komisja UA). Finansowanie tych kosztów ma podstawowe znaczenie dla osiągnięcia głównego celu unijnego wsparcia.

V. Brak informacji na temat rezultatów nie oznacza braku rezultatów. Nie można zatem uznać, że sam brak informacji o rezultatach utrudnia udzielanie unijnego wsparcia.

Późne zawieranie umów i finansowanie wsteczne bardzo często wynikają z opóźnień w przedkładaniu wniosków oraz z faktu, iż stosowne informacje przekazywane przez organizacje wdrażające unijną pomoc są niewystarczające.

Jeżeli chodzi o spójność, Komisja podkreśla, że poczyniono znaczne postępy w kierunku bardziej spójnego wykorzystania instrumentów finansowych.

W szczególności Komisja utworzyła nieformalną sieć punktów kontaktowych APSA. Sieć ta ułatwia prowadzenie konsultacji w ramach Komisji na etapie identyfikacji i określania zarówno programów wsparcia APSA w ramach APF (Instrument na rzecz Pokoju w Afryce), jak i RIP

[1] http://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf

[2] https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annex-9-ausp-3_en_0.pdf

(regionalnych programów orientacyjnych). Ponadto przedstawiciele wszystkich odpowiednich służb Komisji / ESDZ wchodzą w skład wewnętrznych grup ds. zapewnienia jakości, na forum których omawia się kwestie dotyczące programów na rzecz pokoju i bezpieczeństwa oraz dokonuje się przeglądu wzajemnej komplementarności instrumentów.

VI.

(i) Komisja i ESDZ przyjmują to zalecenie. W pewnych okolicznościach konieczne może być jednak udzielenie doraźnego wsparcia na pokrycie kosztów operacyjnych.

(ii) Komisja przyjmuje to zalecenie.

WSTĘP

Ramka 2: Przykład interwencji w ramach APSA

Jest to przykład dobrej praktyki polegającej na spójnym wykorzystaniu unijnych narzędzi do wsparcia pozytywnej interwencji APSA w Gambii w ramach ECOWAS (Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej): długoterminowe budowanie zdolności ECOWAS w obszarze pokoju i bezpieczeństwa w ramach Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce i regionalnego programu orientacyjnego w połączeniu ze wsparciem w ramach Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce dotyczącym misji ECOWAS w samej Gambii (ECOMIG) (najpierw w ramach mechanizmu wczesnego reagowania, a następnie w ramach puli środków finansowych przeznaczonych na operacje pokojowe[3]).

6. Obecnie wkład finansowy państw członkowskich UA na poczet Funduszu na rzecz Pokoju wynosi 42,4 mln USD. Za sam 2017 r. zebrano 39,9 mln USD, co stanowiło największą kwotę wpłaconą przez państwa członkowskie UA od czasu ustanowienia unii w 1993 r.

7. Opracowaniem planów działania w ramach APSA faktycznie zajmują się organizacje afrykańskie. UE wspiera jednak ten proces, zapewniając pomoc techniczną i ułatwiając organizację spotkań i seminariów w ramach programu wsparcia APSA II.

UWAGI

23. Jeżeli chodzi o odpowiedzialność finansową i stabilność finansowania, Komisja i ESDZ uznają, iż ważne jest, aby Unia Afrykańska i afrykańskie organizacje subregionalne stopniowo zwiększały swój udział w niezbędnym finansowaniu. Z tego względu UE wspiera inicjatywy UA w tym zakresie w ramach pozabudżetowych środków finansowych (art. 41 ust. 2 TUE), w szczególności proces prowadzony przez Donalda Kaberukę i wdrażanie 0,2% podatku od przywożonych towarów. W rezultacie już teraz UA ponosi coraz większą odpowiedzialność finansową za APSA. Przykładowo w 2018 r. wynagrodzenia pracowników Komisji UA zatrudnionych na podstawie umów krótkoterminowych przy opracowaniu programów na rzecz pokoju i bezpieczeństwa w 57% zostaną pokryte ze składek uiszczanych przez państwa członkowskie UA, a jedynie w 15% z wkładu UE (w porównaniu z 34% w ciągu poprzednich 16 miesięcy). Zasadniczo w rezultacie tych działań już obecnie wzrósł wkład UA w jej budżet na 2018 r.: 41,3% w 2018 r. (318 mln USD z 770 mln USD) w przeciwieństwie do 26,2% w 2017 r. (205 mln USD z 783 mln USD). Pozostali

[3] Decyzja Komisji C(2017) 8294 final z 12.12.2017.

darczyńcy aktywnie wspierający APSA to: Norwegia, Zjednoczone Królestwo, Dania, Niemcy i Niderlandy.

W związku z powyższym państwa członkowskie UA stopniowo wnoszą coraz większy wkład w finansowanie kosztów operacyjnych APSA. Z danych wynika, że uzależnienie od wsparcia ze strony darczyńców maleje, a nie rośnie.

Przyjmując realistyczne założenia, nie można oczekiwać, że w najbliższej przyszłości darczyńcy całkowicie zaprzestaną udzielania wsparcia afrykańskim partnerom UE w obszarze APSA. Ponadto kwestia odpowiedzialności finansowej i stabilności finansowania to kwestia możliwości i wyboru politycznego. Ponieważ, jak wyjaśniono powyżej, wspieranie APSA leży w interesie własnym UE, dopóki Komisja, ESDZ i państwa członkowskie UE uznają takie wsparcie za strategiczne narzędzie istotne z punktu widzenia stabilizacji sytuacji w Afryce, nie ma bezpośredniego uzasadnienia dla zaprzestania finansowania podstawowych kosztów operacyjnych APSA.

24. Komisja i ESDZ przywołują zasadę odpowiedzialności partnerów określoną w kilku umowach międzynarodowych, takich jak porozumienie z Monterrey z 2003 r.[4] Zasady te oznaczają, że ogólną odpowiedzialność za wsparcie powinni ponosić partnerzy (zob. również odpowiedź do pkt 28).

Unia Afrykańska przyjęła wyraźny plan w celu osiągnięcia stabilności finansowania do 2020 r. UE – która finansowała koszty związane z zatrudnieniem przez Komisję UA ekspertów technicznych do pomocy przy opracowaniu tego planu – z zadowoleniem przyjęła przewidziane w nim działania. W przyszłości unijne wsparcie będzie dostosowane do założeń tego planu. Przewidziane w planie działania służące zapewnieniu stabilności wiążą się z koniecznością zapewnienia przez państwa członkowskie UA wkładu na pokrycie 100% kosztów operacyjnych Komisji UA i 25% kosztów operacji pokojowych do 2020 r. W tym celu państwa członkowskie UA wprowadzają specjalny podatek w wysokości 0,2% od kwalifikującego się przywozu (plan Kaberuki).

Ponadto UE wspiera prowadzoną przez Komisję Unii Afrykańskiej reformę swoich systemów zarządzania finansami i zarządzania administracyjnego mającą na celu zapewnienie zgodności tychże systemów z normami międzynarodowymi. Komisja wspiera takie reformy, zapewniając pomoc techniczną mającą na celu poprawę sytuacji w zakresie księgowości, audytu wewnętrznego, zamówień publicznych i zarządzania aktywami, a w ramach przeglądu systemów Komisji UA z kwietnia 2018 r.[5] odnotowano postępy. Do końca 2018 r. Komisja zamierza przeprowadzić dalszą szczegółową ocenę systemów Komisji UA.

Ramka 3 – Sukcesy i porażki regionalnego systemu wczesnego ostrzegania

Akapit drugi: za sprawą unijnego wsparcia (głównie program PAPS II – Political Affairs, Peace and Security (sprawy polityczne, pokój i bezpieczeństwo) – w ramach 10. edycji RIP EFR) rozwinięto zdolności MARAC (Mécanisme d'Alerte Rapide d'Afrique Centrale). Przykładowo wsparcie to umożliwiło nabycie i dostarczenie wyposażenia sali do celów strategicznych działań związanych z wczesnym ostrzeganiem. Po zakończeniu realizacji PAPS II ECCAS nie udało się wykorzystać osiągniętych postępów, co wynika w szczególności z faktu, że znaczna część personelu technicznego została zwolniona.

---

[4] http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf

[5] Ocena została przeprowadzona przez Ernst & Young, a sprawozdanie zostało wydane w dniu 16 kwietnia 2018 r. (Ares(2018)2249815).

Uznając tę kwestię, UE i ECCAS uzgodniły, że wsparcie w ramach programu wsparcia APSA III finansowanego z APF powinno obejmować minimalny standard ciągłości działania. Z tego względu program ten zawiera przepisy szczegółowe na potrzeby wsparcia niektórych działań w zakresie budowania zdolności MARAC określonych w planach prac ECCAS na lata 2017 i 2018.

Uznaje się, że działanie to służy zlikwidowaniu luk na etapie kończenia przygotowań do procedury zawierania umów w związku z 11. programem na rzecz pokoju i bezpieczeństwa w ramach RIP EFR dla Afryki Środkowej. Jednym z oczekiwanych rezultatów nowego programu jest dalsze zwiększenie zdolności MARAC w oparciu o doświadczenia i wnioski z PAPS II w zakresie stabilności.

26. Komisja i ESDZ są zdania, że działania w tym kierunku są już podejmowane. Na przykładzie programu wynagrodzeń w ramach JFA (wspólny mechanizm finansowania) poczyniono następujące postępy na 2018 r.:

* w porównaniu z poprzednim etapem tego unijnego wsparcia (wynagrodzenia w ramach JFA IV) ograniczono udział środków unijnych w całkowitym budżecie z 34% do 15%. Ponadto w wyniku starań Komisji UA w kierunku ograniczenia liczby stanowisk finansowanych przez partnerów większą część budżetu stanowią zobowiązania podjęte przez państwa członkowskie UA na 2018 r.;

* stanowiska finansowane przez partnerów ograniczono do P3 i P4 (tj. wyspecjalizowani pracownicy), a Komisja UA przejęła finansowanie wszystkich stanowisk ogólnych. Obecnie stanowią one 12,6% stanowisk finansowanych w ramach obowiązującego JFA, co oznacza znaczną poprawę w porównaniu z sytuacją w poprzednich latach;

* partnerzy i Komisja UA uzgodnili, że Komisja UA nadal będzie stopniowo zwiększać swój udział w ponoszeniu kosztów zatrudnienia swojego personelu realizującego programy na rzecz pokoju i bezpieczeństwa, tak aby partnerzy mogli przeznaczać wsparcie na koszty programowe, a nie operacyjne. Umowa ta jest częścią strategii wyjścia z JFA.

28. Komisja i ESDZ przywołują zasadę odpowiedzialności partnerów i są zdania, że określiły szczegółowe priorytety wsparcia udzielanego na rzecz APSA. Priorytety te zostały omówione i uzgodnione z Komisją Unii Afrykańskiej i afrykańskimi regionalnymi wspólnotami gospodarczymi na etapie formułowania planu działania w ramach APSA na lata 2016–2020[6]. W tym planie działania wyznaczono jasny cel polegający na wspieraniu afrykańskich rozwiązań problemów w zakresie pokoju i bezpieczeństwa w Afryce. Realizacja tego planu działania jest objęta wsparciem w ramach zestawu programów, szczególnie trwającego obecnie trzeciego etapu programu wsparcia APSA („APSA III"). Działania w ramach APSA III są bardziej szczegółowo określane w rocznych planach prac[7], dzięki czemu możliwe jest ustalenie priorytetów unijnego wsparcia oraz porównanie konkretnych rezultatów z konkretnymi celami.

Aby osiągnąć te rezultaty, Komisja bierze zatem na siebie zestaw działań, których realizacja wymaga wsparcia w zakresie finansowania kosztów operacyjnych, takich jak np. koszty z tytułu szkoleń, podróży i wynagrodzeń. Finansowanie tych kosztów ma podstawowe znaczenie dla osiągnięcia celu unijnego wsparcia.

30.

---

6 http://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf

7 https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annex-9-ausp-3_en_0.pdf

c) UE podjęła decyzję o przeniesieniu całego przydziału dla Międzyrządowego Organu ds. Rozwoju w ramach regionalnego programu orientacyjnego do funduszu powierniczego między innymi przez wzgląd na spójność. Większość przydzielonych środków przeznacza się na działania związane z kwestiami pokoju i bezpieczeństwa, odporności i migracji. Zastosowanie funduszu powierniczego zapewniło większy poziom spójności na przykład w sytuacji, w której działania przewidziane w ramach regionalnego programu orientacyjnego były odpowiedniejsze lub znacznie przyczyniały się do osiągnięcia celów funduszu powierniczego związanych z migracją w sytuacjach wyjątkowych.

d) Obawa przed tym ryzykiem jest jednym z powodów, dla których UE w dalszym ciągu jest zdeterminowana, aby kontynuować współpracę z UA.

e) UA ma dostęp do wojskowej wiedzy fachowej w delegaturze UE zarządzającej programem. W razie potrzeby źródłem takiej wojskowej wiedzy fachowej może być wiedza fachowa dostępna w regionalnych delegaturach UE. W 2018 r. w siedzibie ESDZ zatrudniono dodatkowych ekspertów.

Działania realizowane w ramach regionalnych programów orientacyjnych – które są programami rozwojowymi – nie wymagają udziału pracowników o profilach wojskowych.

Co więcej, w delegaturach utworzono szereg nowych stanowisk Komisji w celu zarządzania pracami związanymi z funduszem powierniczym na rzecz Afryki, z których część dotyczy celów w obszarze pokoju i stabilności.

37. Jeżeli chodzi o jednomyślność, art. 13 protokołu PSC UA (Rada Pokoju i Bezpieczeństwa) stanowi, że wystarczy uzyskać zwykłą większość (w kwestiach proceduralnych) i większość dwóch trzecich głosów (we wszelkich pozostałych kwestiach).

49. Wyniki zewnętrznego przeglądu przeprowadzonego w kwietniu 2018 r.[8] wskazują, że systemy Komisji UA zostały udoskonalone.

W marcu 2018 r. szefowie państw ECCAS omówili kwestię reorientacji działalności w kierunku kompetencji wyraźnie skoncentrowanych na obszarze pokoju i bezpieczeństwa, a ECCAS prowadzi obecnie prace nad nową „Komisją Afryki Środkowej", która miałaby prowadzić działalność ECCAS.

Jeżeli chodzi o ECOWAS, reformy zostały wstrzymane ze względu na brak porozumienia między państwami członkowskimi tej wspólnoty, co skutkowało przesunięciem zmian w procesach biznesowych wspólnoty na czerwiec 2018 r. Przewiduje się, że w pierwszym kwartale 2019 r. Komisja ECOWAS zostanie poddana unijnej ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów.

50. Podejście Komisji w zakresie wsparcia technicznego udzielanego Komisji UA zostało zmienione. Obecnie wsparcie techniczne zapewnia się w sposób ukierunkowany na podstawie wniosków ze strony Komisji UA. W 2017 r. oddelegowano 9 ekspertów. Ich zadania nie dotyczyły konkretnych programów, tylko koncentrowały się na kwestiach przekrojowych i organizacyjnych o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania Komisji UA w zakresie rozwoju APSA.

53. Większość opóźnień w zawieraniu umów wynikała z trudności Komisji UA i organizacji subregionalnych z terminowym przedstawianiem dopuszczalnych pod względem jakości wniosków o finansowanie.

---

[8] Ocena została przeprowadzona przez Ernst & Young, a sprawozdanie zostało wydane w dniu 16 kwietnia 2018 r. (Ares(2018)2249815).

W wyniku rozmów prowadzonych w dniu 24 maja 2017 r. na forum Komisji Europejskiej / komitetu sterującego Komisji Unii Afrykańskiej w 2018 r. Komisja UA zwiększyła zespół zarządzający programem odpowiedzialny za programy finansowane ze środków unijnych, zatrudniając 4 dodatkowych pracowników. Komisja oczekuje, że będzie to skutkować poprawą jakości wniosków i sprawozdań przedkładanych UE.

c) Problemy techniczne z systemem informacyjnym Komisji Europejskiej mają bardzo nieznaczny wpływ na opóźnienia w zawieraniu umów, finansowaniu i wdrażaniu, szczególnie w porównaniu z wpływem, jaki wywarły problemy przedstawione w pkt 53 lit. a) i b). Zasadniczo tego typu problemy techniczne miały wpływ jedynie na dwie skontrolowane umowy i w obu przypadkach spowodowały kilkutygodniowe opóźnienie w podpisaniu tychże umów.

54. W większości przypadków opóźnienia w zawieraniu umów i finansowanie wsteczne często wynikają z opóźnień w przedkładaniu wniosków oraz z faktu, iż informacje przekazywane przez organizacje wdrażające unijną pomoc są niewystarczające.

Komisja wprowadziła już szczególne środki, m.in. zwiększając dostępne zasoby ludzkie na potrzeby zarządzania programami APF. W 2018 r. Komisja UA również wprowadziła środki w tym zakresie, zwiększając liczebność zespołu zarządzającego programem w ramach swojego Departamentu Pokoju i Bezpieczeństwa, który jest odpowiedzialny za programy na rzecz budowania zdolności finansowane ze środków unijnych.

Ramka 5 – Finansowanie z mocą wsteczną programów wsparcia APSA

Akapit drugi: jeżeli chodzi o drugą umowę dotyczącą programu wsparcia APSA, należy zauważyć, że pomimo opóźnień w zawieraniu umów w praktyce osiągnięto główny produkt, gdyż dzięki zachowanej ciągłości działania możliwe było ukończenie planu działania w ramach APSA.

56. Komisja i ESDZ zgadzają się, że istnieje szeroki wachlarz potencjalnych instrumentów, i potwierdzają, że podjęto kroki w kierunku optymalizacji przewagi komparatywnej tych instrumentów. Przykładem jest koordynacja między Instrumentem na rzecz Pokoju w Afryce a regionalnymi programami orientacyjnymi obejmująca niedawno przeprowadzoną ocenę kosztów zatrudnienia personelu i przesunięcie środków. Od 2016 r. obowiązuje wyraźny podział pracy oparty na przewadze komparatywnej zachodzącej między RIP a APF w celu jasnego określenia roli obu instrumentów. Komisja utworzyła nieformalną sieć punktów kontaktowych APSA, obejmujących: regionalne delegatury, jednostki geograficzne i jednostki odpowiedzialne za zarządzanie APF. Sieć ułatwia prowadzenie konsultacji w ramach Komisji na etapie identyfikacji i określania zarówno programów wsparcia APSA w ramach APF, jak i programów RIP. Ponadto przedstawiciele wszystkich odpowiednich służb Komisji / ESDZ wchodzą w skład wewnętrznych grup ds. zapewnienia jakości, na forum których omawia się kwestie dotyczące programów na rzecz pokoju i bezpieczeństwa oraz dokonuje się przeglądu wzajemnej komplementarności instrumentów. W ramach, jakie zapewnia plan działania w ramach APSA, potrzeby w zakresie wdrożenia APSA na poziomie regionalnym traktuje się priorytetowo w regionalnych programach orientacyjnych 11. EFR.

Ponadto APF nie sprawdza się jedynie w przypadku finansowania doraźnych potrzeb. Role poszczególnych instrumentów zostały dobrze określone w dotyczących ich aktach podstawowych oraz w wytycznych. Zakres stosowania APF wykracza poza finansowanie krótkoterminowych wojskowych operacji pokojowych prowadzonych przez kraje afrykańskie, gdyż jego docelowym założeniem jest budowa afrykańskich zdolności w obszarze pokoju i bezpieczeństwa w szczególności na bazie APSA. Z definicji jest to przedsięwzięcie długoterminowe, finansowane ze środków APF głównie w ramach wieloletnich programów wsparcia APSA. Zobacz również odpowiedź do pkt 58.

57. Finansowanie długoterminowego zatrudnienia w ramach umów dotyczących wynagrodzeń JFA to działanie tymczasowe uzgodnione przez partnerów międzynarodowych, które ma na celu pokrycie kosztów stanowisk długoterminowych w okresie, w którym Komisja UA opracowuje i wdraża trwającą reformę zasobów ludzkich.

58. Oprócz nieformalnej sieci wspomnianej w pkt 56 istnieje wiele sytuacji, w których prowadzi się doraźną koordynację w celu komplementarnego i spójnego wykorzystania wszystkich stosownych instrumentów.

Przykładem tego są następujące sytuacje:

* ESDZ i Komisja odbywają regularne posiedzenia w sprawie Somalii celem sformułowania i wdrożenia kompleksowego podejścia w zakresie wspierania wyjścia z konfliktu i rozpoczęcia odbudowy po konflikcie. Wymaga to ciągłej analizy skoordynowanego wykorzystania najodpowiedniejszych instrumentów: APF na rzecz wsparcia AMISOM, kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki w zakresie odbudowy, krajowego programu orientacyjnego w zakresie budowania państwa, WPZiB w zakresie szkoleń somalijskiej armii krajowej oraz Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju w zakresie wczesnych działań stabilizacyjnych;

* taka sama regularna koordynacja prowadzona jest w regionie Sahel, w którym wsparcie APF dla połączonych sił Grupy Pięciu na rzecz Sahelu stanowi element szerszej strategii promowania stabilności z wykorzystaniem kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki, Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju oraz krajowych programów orientacyjnych do zapewnienia obecności różnych służb państwowych na obszarach objętych konfliktem.

Ogólnie rzecz ujmując, tego typu doraźna koordynacja prowadzona jest za każdym razem, gdy następuje określony kryzys (Gambia, Gwinea Bissau).

59. Komisja zgadza się, że monitorowanie można poddać dalszemu usprawnieniu w szczególności w zakresie formułowania wskaźników, podkreśla jednak, że obowiązujące systemy zapewniają cenne informacje jakościowe.

a) Komisja zgadza się, że wskaźniki można udoskonalić tak, aby w przyszłych programach były bardziej szczegółowe. Na ich podstawie zyskano jednak cenne informacje jakościowe, które umożliwiły poprawę koncepcji programu budowania zdolności, jak wskazano w ocenie zewnętrznej APF za 2017 r.

b) Nawet jeżeli w niektórych przypadkach wskaźniki zanadto koncentrowały się na działaniach, przez co ich wartość w zakresie pomiaru rezultatów była ograniczona, były one jednak odpowiednie do celów ułatwienia monitorowania kwestii, czy uzgodnione produkty zostały osiągnięte, oraz, docelowo, do celów spójności między realizacją programu a zatwierdzoną koncepcją programu.

c) Opóźnienia w zawieraniu umów wynikały z trudności organizacji wdrażającej z terminowym przedstawianiem dopuszczalnych pod względem jakości wniosków o finansowanie.

60. W 2017 r. przeprowadzono ogólną zewnętrzną ocenę APF za okres 2014–2016 (sprawozdanie opublikowane w marcu 2018 r.[9]). Sprawozdanie z tej oceny zawiera konkretne wnioski i zalecenia dotyczące programów na rzecz budowania zdolności związanych z APSA. Komisja i ESDZ wezmą je pod uwagę przy sporządzaniu programu działań APF na lata 2019–2020.

---

[9] https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/apf-evaluation-2017-vol._1_en.pdf

WNIOSKI I ZALECENIA

61. Unijne wsparcie dla APSA, od momentu utworzenia architektury w 2004 r., wnosi znaczny wkład w jej rozwój zarówno pod względem zdolności, jak i odpowiedzialności finansowej, choć oczekiwane rezultaty nie są osiągane systematycznie.

62. UE określiła konkretne priorytety wsparcia na rzecz APSA. Komisja, ESDZ i państwa członkowskie UE są zgodne co do tego, że w szczególnym interesie UE leży wspieranie afrykańskich rozwiązań problemów w zakresie pokoju i bezpieczeństwa w Afryce, aby ustabilizować sytuację panującą na tym kontynencie. Stanowi to podstawowy obszar działalności afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa (APSA) wspieranej przez UE. Jest to przedsięwzięcie długoterminowe, którego rezultatów nie da się zmierzyć od razu.

Z operacyjnego punktu widzenia cel UE ma zostać osiągnięty dzięki realizacji wyraźnie sformułowanej strategii: planu działania w ramach APSA na lata 2016–2020. Realizacja tego planu działania jest objęta bezpośrednim wsparciem w ramach zestawu programów, szczególnie trwającego obecnie trzeciego etapu programu wsparcia APSA („APSA III"). Działania w ramach APSA III są bardziej szczegółowo określane w rocznych planach prac, dzięki czemu możliwe jest ustalenie priorytetów unijnego wsparcia oraz porównanie konkretnych rezultatów z konkretnymi celami.

Aby osiągnąć te rezultaty, Komisja bierze zatem na siebie zestaw działań, których realizacja wymaga wsparcia w zakresie finansowania kosztów operacyjnych, takich jak np. koszty z tytułu szkoleń, podróży i wynagrodzeń. Finansowanie tych kosztów ma podstawowe znaczenie dla osiągnięcia głównego celu unijnego wsparcia. Udział w finansowaniu wynagrodzeń lub pokrywaniu innych kosztów operacyjnych sam w sobie nie stanowi problemu, pod warunkiem że służy osiąganiu rezultatów, gdyż stanowi element szerszej strategii wsparcia oraz przewidziano wyraźną strategię wyjścia.

63. Komisja i ESDZ są zdania, że reformy administracyjne w Unii Afrykańskiej zaczęły przynosić rezultaty.

Komisja wspiera reformy prowadzone przez Komisję UA, zlecając specjalną pomoc techniczną mającą na celu poprawę sytuacji między innymi w takich obszarach jak księgowość, audyt wewnętrzny, zamówienia publiczne i zarządzanie aktywami, w ramach dwóch konkretnych umów. Aby uzyskać więcej informacji, zob. odpowiedź do pkt 23.

Zalecenie 1:
Wzmacnianie odpowiedzialności UA za APSA i zmiana kierunku wsparcia ze strony UE

Komisja i ESDZ przyjmują to zalecenie. W pewnych okolicznościach konieczne może być jednak udzielenie doraźnego wsparcia na pokrycie kosztów operacyjnych. Udział w finansowaniu wynagrodzeń lub pokrywaniu innych kosztów operacyjnych sam w sobie nie stanowi problemu, pod warunkiem że służy osiąganiu rezultatów, gdyż stanowi element szerszej strategii wsparcia oraz przewidziano wyraźną strategię wyjścia.

64. Opóźnienia w zawieraniu umów wynikały głównie z opóźnień w przedkładaniu wniosków oraz z faktu, iż stosowne informacje przekazywane przez organizacje wdrażające unijną pomoc były niewystarczające.

W większości przypadków opóźnienia w zawieraniu umów nie uniemożliwiły osiągnięcia głównych produktów. Przykładowo opóźnienie w podpisaniu drugiej umowy dotyczącej programu wsparcia APSA nie uniemożliwiło ukończenia planu działania w ramach APSA.

W kwestii monitorowania w 2017 r. przeprowadzono ogólną zewnętrzną ocenę APF za okres 2014–2016 (sprawozdanie opublikowane w marcu 2018 r.). Sprawozdanie z tej oceny zawiera konkretne wnioski i zalecenia dotyczące programów na rzecz budowania zdolności związanych z APSA. Komisja i ESDZ wezmą je pod uwagę przy sporządzaniu programu działań APF na lata 2019–2020.

W zakresie spójnego wykorzystania instrumentów finansowych poczyniono już znaczne postępy, szczególnie jeżeli chodzi o komplementarność APF i RIP (nieformalne systemy monitorowania, o których mowa w pkt 56 i 58, wzajemne konsultacje w ramach spotkań grup ds. zapewniania jakości, ale również obejmujące APF i Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju, a także doraźna koordynacja, o której mowa w pkt 58).

Zalecenie 2:
Interwencje powinny być konsekwentnie uzależnione od rezultatów

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	24.1.2017
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	27.4.2018
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	26.6.2018
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	18.7.2018

PDF ISBN 978-92-847-0343-2 doi:10.2865/164789 QJ-AB-18-016-PL-N

HTML ISBN 978-92-847-0371-5 doi:10.2865/40541 QJ-AB-18-016-PL-Q

W 2002 r. państwa członkowskie Unii Afrykańskiej ustanowiły afrykańską architekturę pokoju i bezpieczeństwa (APSA) jako długofalowe zorganizowane przedsięwzięcie w odpowiedzi na wyzwania w obszarze pokoju i bezpieczeństwa na kontynencie afrykańskim. Za pośrednictwem APSA Unia Afrykańska i upoważnione organizacje subregionalne mają dostęp do narzędzi, które pomagają im w zapobieganiu konfliktom, zarządzaniu nimi i ich rozwiązywaniu.
Trybunał przeprowadził kontrolę unijnego wsparcia na rzecz rozwoju APSA i ustalił, że przyniosło ono słabe efekty i wymaga zmiany ukierunkowania. Przez wiele lat APSA była w dużym stopniu zależna od finansowania ze strony darczyńców, a wsparcie unijne było przeznaczone przede wszystkim na pokrywanie jej podstawowych kosztów operacyjnych. Trybunał sformułował szereg zaleceń dotyczących usprawnienia podejścia UE, które mają przyczynić się do zwiększenia odpowiedzialności Unii Afrykańskiej za APSA, przekierowania wsparcia unijnego oraz do tego, by interwencje Komisji były konsekwentnie zorientowane na rezultaty.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

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