

Särskild rapport

Den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen: EU:s stöd behöver riktas om

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

GRANSKNINGSTEAM

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelbrottsnivå, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning III yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa, där ledamoten Bettina Jakobsen är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Juhan Parts med stöd av Ken-Marti Vaher (kanslichef) och Margus Kurm (attaché), Sabine Hiernaux-Fritsch (förstechef), Karel Meixner (uppgiftsansvarig) samt Alina Milasiute, Dirk Neumeister och Piotr Zych (revisor). Torielle Perreur-Lloyd gav redigeringsstöd vid utarbetandet av rapporten.



Från vänster till höger: Karel Meixner, Margus Kurm, Ken-Marti Vaher, Torielle Perreur-Lloyd, Juhan Parts, Dirk Neumeister, Piotr Zych och Alina Milasiute.

INNEHÅLL

	Punkt
Akronymer och förkortningar	
Sammanfattning	I-VI
Inledning	1–10
Apsa	1–7
EU:s stöd till Apsa	8–10
Revisionens inriktning och omfattning och samt revisionsmetod	11–14
lakttagelser	15–60
EU:s stöd fortsatte att vara inriktat på driftskostnader	15–30
EU:s stöd till Apsa utformades på grundval av en strategisk ram	16–19
Apsas finansiering är beroende av givarnas bidrag	20–22
EU finansierade driftskostnader utan någon plan för att rikta om stödet	23–26
Fördelningen av EU-stöd prioriterades inte tillräckligt	27–29
Risker med att fördela mer medel till regionala organisationer	30
Trots EU:s stöd står Apsa inför flera utmaningar, och dess funktion är beroende av fortsatt externt stöd	31–50
Hälften av kontrakten hade levererat resultat vid tidpunkten för revisionen	32
Apsa står inför flera utmaningar	33–47
Risk för att resultaten inte blir bestående	48–50
Genomförandet av EU-stödet påverkades av förseningar, inkonsekvent användning av finansieringsinstrument och otillräcklig information om uppnådda resultat	51–60
Förseningar i kontraktstilldelningen och den retroaktiva finansieringen hindrade genomförandet av planerad verksamhet	52–55
Finansieringsinstrument användes inte alltid konsekvent	56–58
Mekanismer för övervakning och rapportering inrättades men gav inte tillräckligt med information om resultat	59–60
Slutsatser och rekommendationer	61–64

Bilaga I – Fördelningen av EU-medel mellan organisationer som får stöd

Bilaga II – Beslutsförfaranden inom den fredsbevarande resursen för Afrika

Bilaga III – Lista över granskade kontrakt och Apsas strategiska prioriteringar

Bilaga IV – Revisionsrättens översikt över kontraktsbedömningar

Kommissionens och utrikestjänstens svar

AKRONYMER OCH FÖRKORTNINGAR

APF	den fredsbevarande resursen för Afrika
Apsa	den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen
AU	Afrikanska unionen
AUC	Afrikanska unionens kommission
CEWS	kontinentalt system för tidig varning
Eccas	Centralafrikanska staternas ekonomiska gemenskap
Ecowas	Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap
JAES	gemensam strategi EU–Afrika
JFA	gemensamt finansieringsarrangemang
PSC	freds- och säkerhetsrådet
PSD	avdelningen för fred och säkerhet
RIP	regionalt vägledande program
SRO	subregional organisation

SAMMANFATTNING

I. Medlemsstaterna i Afrikanska unionen (AU) inrättade den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen (Apsa) 2002 som ett långsiktigt strukturellt svar på freds- och säkerhetsutmaningarna på den afrikanska kontinenten. Genom Apsa har AU och de bemyndigade subregionala organisationerna tillgång till verktyg som hjälper dem att förebygga, hantera och lösa konflikter.

II. Vi granskade EU:s stöd till Apsa. Vi bedömde om EU:s stöd hade utformats och riktats väl, om det hade bidragit till bestående resultat och om det hade genomförts väl. Vi granskade kontrakt med ett totalt värde på över 100 miljoner euro som kommissionen hade ingått mellan 2014 och 2016.

III. Generellt drar vi slutsatsen att EU:s stöd till Apsa har haft mycket små effekter och behöver få en ny inriktning. Trots att en bred strategisk ram har införts konstaterade vi att EU:s stöd till Apsa länge hade varit inriktat på att bidra till de grundläggande driftskostnaderna. Apsa har på grund av AU:s bristfälliga ekonomiska egenansvar under många år varit starkt beroende av givarstöd. EU har bidragit ekonomiskt till Apsas olika komponenter, men kvaliteten på komponenternas kapacitet varierar kraftigt, och många utmaningar kvarstår.

IV. Vi konstaterade att EU inte hade fastställt tydliga kriterier för sitt stöd till Apsa och att EU:s strategi saknade en långsiktig vision för hur det ska utvecklas. Under den granskade perioden fokuserade inte EU tillräckligt på övergången från löneutbetalningar till inriktning på kapacitetsuppbyggnad för att säkerställa att EU-stödet blir framgångsrikt på lång sikt. EU stödde Afrikanska unionens planer på att bli ekonomiskt oberoende för att kunna stå för en växande andel av driftskostnaderna för Apsa, men genomförandet var ännu i sin linda.

V. Vi konstaterade också att sex av de 14 kontrakt som vi granskade, och som huvudsakligen gällde personalkostnader, hade levererat merparten av de förväntade resultaten vid tidpunkten för revisionen. Två hade endast levererat delvis och ett hade inte levererat alls. I fem fall innebar förseningar i genomförandet att vi inte kunde bedöma huruvida kontraktet hade uppfyllts. Förseningar i kontraktstilldelningen och den retroaktiva finansieringen samt brist på information om uppnådda resultat hindrade också

genomförandet av EU:s stöd. Under den granskade perioden användes inte alltid finansieringsinstrument konsekvent.

VI. Utifrån iakttagelserna i denna rapport rekommenderar revisionsrätten att

- i. kommissionen och Europeiska utrikestjänsten främjar Afrikanska unionens egenansvar för Apsa så att den kan bli ekonomiskt oberoende och riktar EU:s stöd till kapacitetsuppbyggande åtgärder i stället för till driftskostnader,
- ii. kommissionen gör insatserna genomgående resultatbaserade, minskar förseningarna i kontraktstilldelningen och den retroaktiva finansieringen, förbättrar övervakningen och använder finansieringsinstrument på ett konsekvent sätt.

INLEDNING

Apsa

1. Den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen (Apsa) är en uppsättning institutioner, lagar och förfaranden som syftar till att förebygga konflikter och främja fred och säkerhet på den afrikanska kontinenten. I Afrikanska unionens konstituerande akt¹ anges den rättsliga grunden för Apsa. I protokollet om inrättandet av Afrikanska unionens freds- och säkerhetsråd, som antogs av AU-medlemsstaterna 2002, fastställs dess organisation, mål och principer. Tio afrikanska subregionala organisationer, som berörda medlemsstater har gett mandat att agera på området fred och säkerhet, spelar också en roll i Apsa. Åtta är regionala ekonomiska gemenskaper (REC), och två är regionala mekanismer för förebyggande, hantering och lösning av konflikter (RM)². Samarbetet mellan dessa organisationer och AU inom Apsa omfattas av subsidiaritets- och komplementaritetsprinciperna³.
2. I centrum för Apsa står freds- och säkerhetsrådet som inrättats av AU:s medlemsstater som ett permanent beslutsorgan för förebyggande, hantering och lösning av konflikter. Det får stöd av Afrikanska unionens kommission, en expertpanel, ett kontinentalt system för tidig varning, en afrikansk beredskapsstyrka och en fredsfond⁴ (**figur 1**).

¹ Afrikanska unionen etablerades år 2000 som efterföljare till Organisationen för afrikansk enhet. Alla 55 afrikanska länder var medlemmar av Afrikanska unionen 2017.

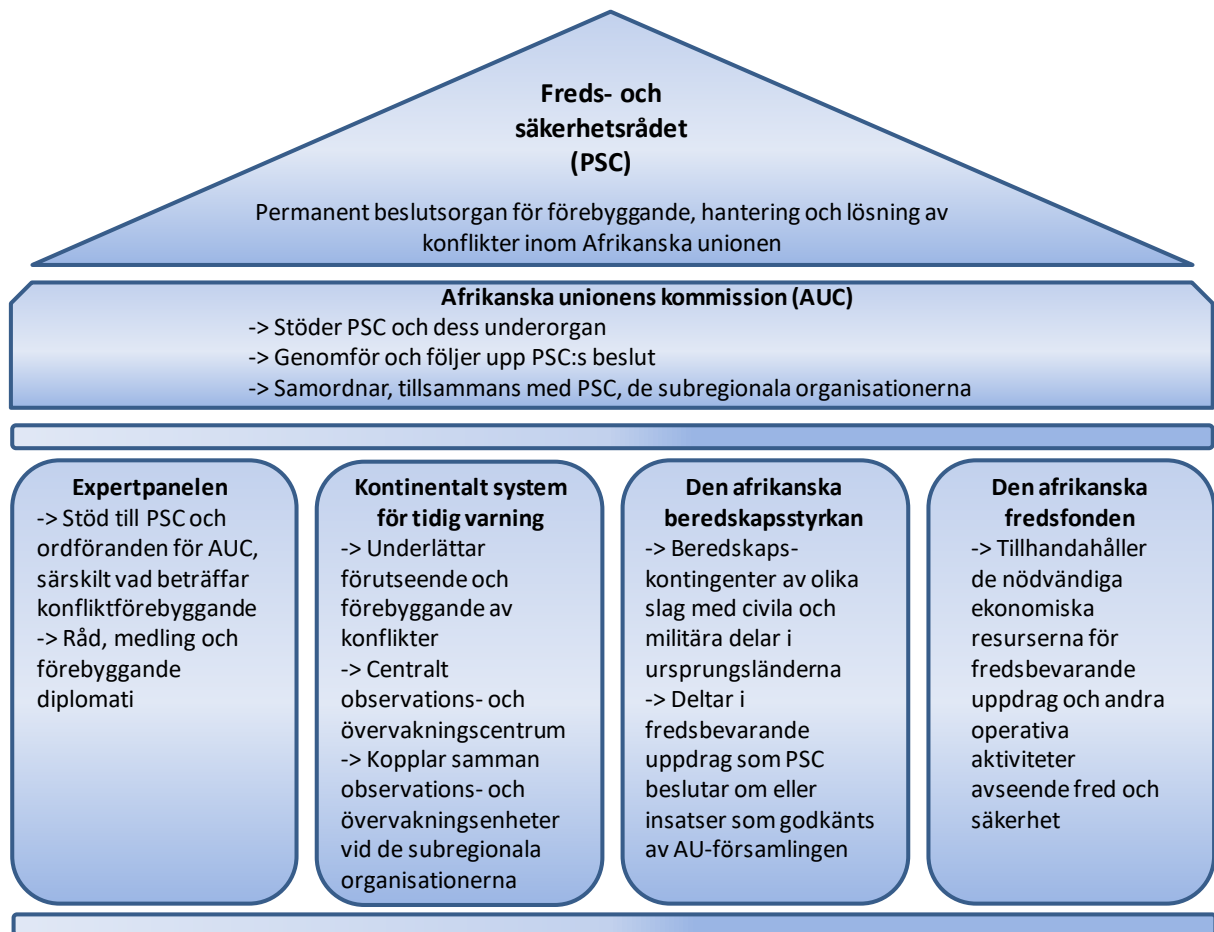
² Regionala ekonomiska gemenskaper: Arabiska Maghrebunionen (AMU), Sahel-Saharaländernas gemenskap (CEN-SAD), Gemensamma marknaden för östra och södra Afrika (Comesa), Östafrikanska gemenskapen (EAC), Centralafrikanska staternas ekonomiska gemenskap (Eccas), Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (Ecowas), den mellanstatliga utvecklingsmyndigheten (Igad) och Södra Afrikas utvecklingsgemenskap (SADC).

Mekanismer för förebyggande, hantering och lösning av konflikter: Östra Afrikas mekanism för samordning av reservtrupper (EASFCOM) och Nordafrikas freds- och säkerhetskapacitet (NARC).

³ Artikel IV i samförståndsavtalet om samarbete inom området för fred och säkerhet mellan Afrikanska unionen, de regionala ekonomiska gemenskaperna och samordningsmekanismerna för Östafrikas och Nordafrikas regionala beredskapsbrigader.

⁴ Enligt protokollet om inrättandet av Afrikanska unionens freds- och säkerhetsråd.

Figur 1 – Den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturens olika komponenter på AU-nivå



Källa: Europeiska revisionsrätten, baserat på AU-protokollet från 2002.

3. Apsa ska ge AU och de afrikanska subregionala organisationerna en ram och verktyg så att de kan spela en aktiv roll för att förebygga och lösa konflikter i Afrika som har olika orsaker (**ruta 1**).

Ruta 1 – Konfliktorsaker

Enligt institutet för säkerhetsstudier är svaga stater den främsta orsaken till osäkerheten i Afrika⁵.

Svaga stater leder också till svaga regionala säkerhetsmekanismer. Sett mot den bakgrunden orsakas

⁵ Institutet för säkerhetsstudier, *How EU Support of the African Peace and Security Architecture Impacts Democracy Building and Human Security Enhancement in Africa* (hur EU:s stöd till den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen påverkar demokratiuppbyggnad och främjar människors säkerhet i Afrika), 2009.

enskilda konflikter av en komplex blandning av faktorer, men tre huvudsakliga utlösande faktorer har identifierats: regeringsskiften, mellanstatliga tvister och våldsbejakande extremiströrelser.

Omtvistade regeringsskiften är en viktig källa till konflikt. De ekonomiska fördelarna med att vara förtroendevald är mycket stora, och förvaltningssystemen har ofta brister. Det ger stora incitament att använda våld för att säkerställa inval i olika församlingar. Våldet i samband med val har ökat de senaste åren.

Mellanstatliga tvister. Antagonism mellan stater (mellanstatliga tvister) är vanliga i Afrika. Den tar sig ofta uttryck i att stater underblåser våld i grannländer för att främja sina egna politiska mål. Det kan ske i form av hemliga gränsöverskridande militäroperationer eller dolt eller öppet stöd till rebeller på andra sidan gränsen. Många konflikter som traditionellt betraktas som "interna" är i själva verket utlösta eller hålls vid liv genom utländskt inflytande av detta slag.

Våldsbejakande extremiströrelser ligger bakom en hel del väpnade konflikter i Afrika. När de har fått fotfäste tenderar de att sprida sig över gränserna: till exempel har militanta grupperns våld i Libyen, Mali, nordöstra Nigeria och Somalia spridits till grannländerna, och ytterligare attacker har ägt rum i till exempel Algeriet, Burkina Faso, Kenya och Uganda⁶.

4. AU och de afrikanska subregionala organisationerna ingrep inom ramen för Apsa i 28 av de 67 väpnade konflikter (42 %) som pågick i Afrika 2016. Ingripandena skedde i form av diplomati, medling och fredsfrämjande insatser, eller en kombination av alla tre. Utvärderingar av de 28 insatserna visade att 21 åtminstone delvis hade lyckats förebygga en konflikt eller trappa ner konflikten i fråga⁷ (***ruta 2***).

Ruta 2: Exempel på en insats inom Apsa

Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (Ecowas) ingrep för att återställa ordningen i samband med den konstitutionella kris som följde efter presidentvalet i Gambia 2016. Först tog Ecowas diplomatiska initiativ och genomförde medling på hög nivå med bland annat presidenterna i Ghana, Guinea, Liberia, Mauretanien och Nigeria. Eftersom detta inte ledde någon vart, gav Ecowas order

⁶ World Peace Foundation, *African Politics, African Peace* (afrikansk politik, afrikansk fred), 2016.

⁷ *APSA Impact Report 2016* (Apsas effektrapport 2016), institutet för freds- och säkerhetsstudier, Addis Abebas universitet, oktober 2017.

om ett militärt ingripande. Omkring 7 000 soldater från Ecowas beredskapsstyrka stod beredda att gå in i Gambia. Kombinationen av diplomati och hot om ett militärt ingripande ledde till en snabb och effektiv lösning på konflikten i Gambia utan några rapporterade dödsoffer.

5. AU-medlemsstaterna inrättade den afrikanska fredsfonten för att skaffa finansiering till AU:s fredsbevarande uppdrag och operativa verksamhet för fred och säkerhet⁸. Medlen skulle främst komma från AU:s budget, med möjlighet till ytterligare medel i form av frivilliga bidrag från andra källor. Men färre än hälften av de afrikanska staterna betalade hela sitt bidrag till AU:s budget i tid⁹, vilket resulterade i ett underskott på 33 % under perioden 2011–2015¹⁰. Det har fått till följd att givare finansierar en stor del av AU:s budget¹¹ (54 % år 2017¹²).

6. Dessutom går endast en liten del av AU:s budget till den afrikanska fredsfonten. AU:s medlemsstater beslutade att öka medlen till den afrikanska fredsfonten till 12 % av AU:s ordinarie budget senast 2014. År 2016 motsvarade dock det inbetalda beloppet 7 % av den ordinarie budgeten (dvs. mindre än 6 miljoner euro)¹³.

7. AU och de afrikanska subregionala organisationerna har styrt utvecklingen av Apsa med hjälp av färdplaner. De antog den nuvarande färdplanen för Apsa, som omfattar perioden från 2016 till 2020, i december 2015. Den innehåller fem strategiska prioriteringar:

⁸ Artikel 21 i protokollet om inrättandet av Afrikanska unionens freds- och säkerhetsråd.

⁹ I december 2016 hade endast 25 av AU:s 54 medlemsstater betalat hela sitt bidrag för 2016. *Källa: H.E. Paul Kagame Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union* (rapport om de föreslagna rekommendationerna till institutionell reform av Afrikanska unionen), 29 januari 2017, s. 13.

¹⁰ Afrikanska unionen, *Background Paper on Implementing the Kigali Decision on Financing the Union* (bakgrundsdokument om genomförandet av beslutet från Kigali om finansiering av unionen), september 2016.

¹¹ AU:s årliga budget (2017) på 446 miljoner US-dollar (cirka 395 miljoner euro) motsvarar omkring 0,018 % av AU:s totala BNP (2 257 miljarder euro 2016).

¹² Häri ingår inte fredsfrämjande insatser i Somalia. Se beslut från AU:s verkställande råd om Afrikanska unionens budget för budgetåret 2017, Doc. EX.CL/956(XXIX).

¹³ *AU Peace Fund, Securing Predictable and Sustainable Financing for Peace in Africa* (AU:s fredsfont, att säkra förutsägbar och hållbar finansiering för fred i Afrika), augusti 2016.

konfliktförebyggande, kris- och konflikthantering, återuppbyggnad efter konflikter och fredsskapande verksamhet, strategiska säkerhetsfrågor¹⁴ och samordning och partnerskap inom Apsa-ramen.

EU:s stöd till Apsa

8. EU beslutade att fred och säkerhet på den afrikanska kontinenten är en prioritering och fastställde de grundläggande principerna för sin politik 1996¹⁵. EU har upprepat dessa principer och påpekat att man har ett egenintresse av att fokusera på fred och säkerhet på den afrikanska kontinenten i flera högnivåstrategier för konfliktförebyggande och säkerhet¹⁶, senast i EU:s globala strategi för 2016¹⁷. År 2007 antog AU och EU den gemensamma strategin EU–Afrika som en ram för samarbete och politisk dialog och underströk betydelsen av fred och säkerhet för båda unionerna. Sedan dess har man i handlingsplanerna för den gemensamma strategin EU–Afrika prioriterat att göra Apsa operativt.

9. EU ger sitt ekonomiska stöd till utvecklingen av Apsa genom Europeiska utvecklingsfonden (EUF)¹⁸. De viktigaste kanalerna för EUF-stödet är den fredsbevarande

¹⁴ Strategiska säkerhetsfrågor inbegriper det illegala flödet av handeldvapen och lätta vapen, bekämpning av improviserade sprängladdningar/sprängämneshantering, nedrustning och icke-spridning av massförstörelsevapen, terrorismbekämpning, olagliga finansiella flöden, införlivande av Afrikas integrerade havspolitik i Apsa och bekämpning av gränsöverskridande brottslighet och it-brottslighet.

¹⁵ I *EU and the Issue of Conflicts in Africa: Peace Building Conflict Prevention and Beyond* (EU och problemet med konflikter i Afrika: fredsbyggande åtgärder, konfliktförebyggande med mera) (SEK/96/32) anges den grundläggande strategin för konflikterna i Afrika (betydelsen av politisk analys av underliggande strukturella orsaker och fokus på strukturell stabilitet), en lista över åtgärder som EU skulle kunna vidta i olika konfliktsituationer och det framtida tillvägagångssättet (konfliktförebyggande, system för tidig varning, samarbete med AU och regionala organisationer och FN samt förstärkning av Afrikas fredsbevarande resurser).

¹⁶ Till exempel meddelandet från kommissionen om konfliktförebyggande (KOM(2001) 211), den europeiska säkerhetsstrategin från 2003 och EU:s övergripande strategi för externa konflikter och kriser (JOIN(2013) 30).

¹⁷ *En global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik – Delade visioner, gemensamma åtgärder: Ett starkare Europa* (2016).

¹⁸ EUF är huvudinstrumentet för EU:s utvecklingsbistånd till stater i Afrika, Karibien och Stillahavsområdet och utomeuropeiska länder och territorier. Den inrättades 1959 genom ett internt avtal, finansieras med direkta bidrag från EU:s medlemsstater och ingår inte i EU-

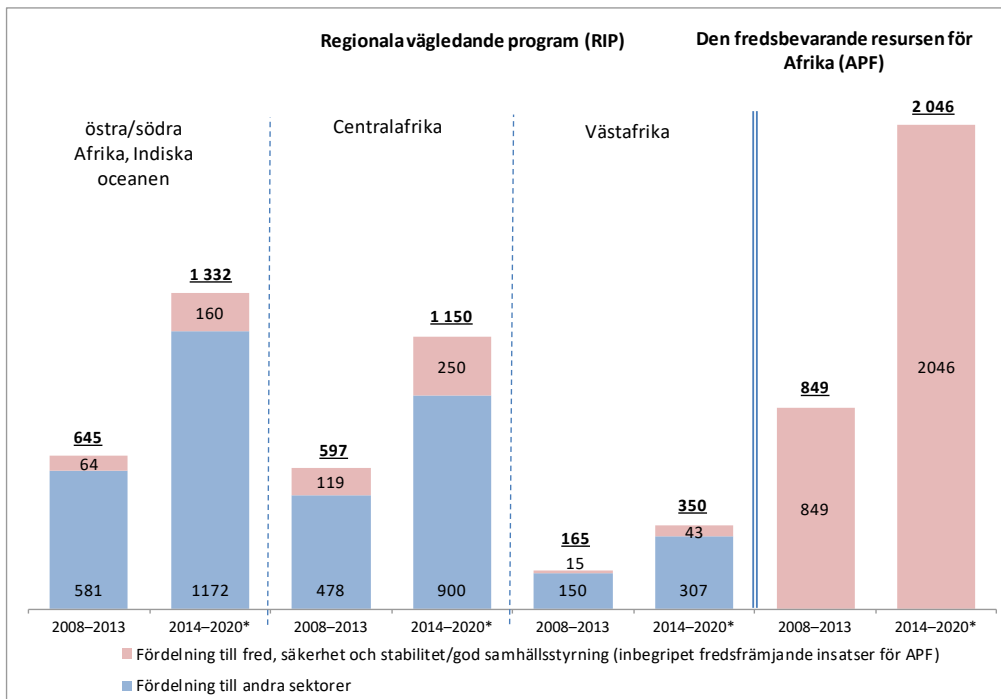
resursen för Afrika, som EU inrättade 2003¹⁹, och de regionala vägledande programmen²⁰. Under EUF-perioden 2014–2020 finns det tre regionala vägledande program i Afrika som täcker regionerna Västafrika, Centralafrika och östra/södra Afrika/Indiska oceanen. Anslaget till fred och säkerhet inom den fredsbevarande resursen för Afrika och de regionala vägledande programmen har mer eller mindre fördubblats mellan den förra och den innevarande perioden (**figur 2**). Merparten av medlen (cirka 80 %) användes till att finansiera fredsfrämjande insatser, till exempel Afrikanska unionens uppdrag i Somalia.

budgeten. EUF:s totala ekonomiska resurser under perioden 2014–2020 uppgår till 30,5 miljarder euro.

¹⁹ AVS-EG-Ministerrådets beslut nr 3/2003 av den 11 december 2003 om användning av medel ur nionde Europeiska utvecklingsfondens anslag för långsiktig utveckling till inrättandet av en fredsbevarande resurs för Afrika ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003D0003\(01\)&from=SV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003D0003(01)&from=SV)).

²⁰ EU stöder också fred och säkerhet i Afrika via den allmänna budgeten genom instrument som det panafrikanska programmet (PanAf), instrumentet som bidrar till stabilitet och fred (IcPS), uppdrag inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) och Europeiska unionens förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika.

Figur 2 – Anslag till fred och säkerhet inom de regionala vägledande programmen och den fredsbevarande resursen för Afrika (APF), 2008–2020* (miljoner euro)



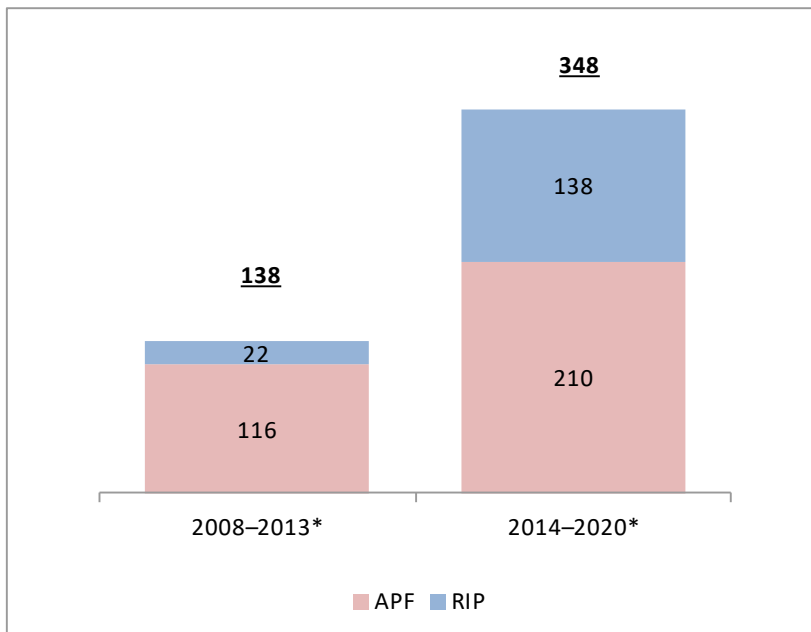
*APF-uppgifterna för 2019–2020 är preliminära.

Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av information från Europeiska kommissionen.

10. Omkring 14 % av de totala medlen till fred och säkerhet inom den fredsbevarande resursen för Afrika och de regionala vägledande programmen 2014–2020, i genomsnitt 50 miljoner euro per år, har gått till genomförandet av Apsa. Det är en ökning med 150 % jämfört med den föregående programperioden. EU gör bedömningen att stödet till Apsa, särskilt stärkandet av AU:s och de afrikanska subregionala organisationernas förmåga att förebygga och lösa konflikter på kontinenten, kan minska behovet av att finansiera dyra fredsfrämjande insatser som kostar upp till 720 miljoner euro²¹ per år. Samtidigt ökade anslaget till Apsa inom de regionala vägledande programmen sexfaldigt, vilket speglar EU:s ökade fokus på konfliktförebyggande och medling på subregional nivå (**figur 3**).

²¹ 900 miljoner US-dollar rapporterades i Apsas bedömningsstudie 2014, s. 78.

Figur 3 – EU-anslag till genomförandet av Apsa inom den fredsbevarande resursen för Afrika och de regionala vägledande programmen, 2008–2020 (miljoner euro)



*Vad beträffar framtida perioder är de nuvarande anslagen fortfarande föremål för diskussioner och ändringar. Vad beträffar tidigare perioder används i möjligaste mån kontraktsbelopp i stället för anslagna belopp.
 Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av information från Europeiska kommissionen.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING OCH SAMT REVISIONSMETOD

11. Vi granskade huruvida EU:s stöd till Apsa hade varit ändamålsenligt. För det ändamålet försökte vi besvara följande tre delfrågor:

- a) Har EU:s stöd till Apsa utformats och riktats väl?
- b) Har EU:s stöd till Apsa bidragit till bestående resultat?
- c) Har EU:s stöd till Apsa genomförts väl?

12. Revisionen omfattade EUF:s utgifter genom den fredsbevarande resursen för Afrika och de regionala vägledande programmen. Vi granskade EU:s stöd från 2014 och framåt och hänvisar till utvärderingar och bedömningar av tidigare aktiviteter om sådana finns och är relevanta. Vi granskade alla de 14 kontrakt som kommissionen ingick mellan 2014 och 2016, vilkas totala värde var 102,5 miljoner euro. Nio av dem finansierades genom den fredsbevarande resursen för Afrika, fyra inom det regionala vägledande programmet för

Västafrika och ett inom det regionala vägledande programmet för Centralafrika²². De största kontrakten ingicks med AU, till exempel gemensamma finansieringsarrangemang för att finansiera löner på freds- och säkerhetsavdelningen vid AU-kommissionen och AU:s kontaktkontor. Andra kontrakt ingicks med regionala organisationer, såsom Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (Ecowas) och Centralafrikanska staternas ekonomiska gemenskap (Eccas). **Bilaga I** visar fördelningen av medel mellan de olika organisationerna.

13. Vi granskade inte fredsfrämjande insatser eftersom utgifterna för dem mest handlar om ersättningar av traktamenten som betalas till soldater och inte om stöd till Apsa. Vi granskade inte EU:s övriga finansieringsinstrument som finansierar fred och säkerhet i Afrika eftersom inga av aktiviteterna var direkt relaterade till Apsa under den granskade perioden.

14. Revisionen utfördes mellan januari och november 2017. Vi samlade bevis genom att gå igenom dokumentation och intervjua Europeiska utrikestjänsten, kommissionen och berörda intressenter, till exempel andra givare och mottagarna av EU:s stöd (AU och de afrikanska subregionala organisationerna). Vi besökte Afrikanska unionens kommission, Ecowas och Eccas.

IAKTTAGELSER

EU:s stöd fortsatte att vara inriktat på driftskostnader

15. I detta avsnitt granskar vi huruvida det fanns en tydlig strategi för EU:s nuvarande och framtida stöd till Apsa. Vi bedömde huruvida EU:s stöd tillgodosåg Apsas behov och hur det utvecklades för att riktas in på aktuella och framtida problem som Apsa ställs inför.

EU:s stöd till Apsa utformades på grundval av en strategisk ram

16. EU bedömde freds- och säkerhetssituationen på den afrikanska kontinenten och utvecklade ett tillvägagångssätt som bildade grunden för EU:s stöd. EU insåg att både Afrikanska unionen (AU) och de afrikanska subregionala organisationerna spelar en viktig roll när det gäller fred och säkerhet och beslutade sig för att samarbeta med båda nivåerna. I

²² Inom de övriga regionala vägledande programmen ingicks inga kontrakt till stöd för Apsa under den granskade perioden.

takt med att nya hot mot fred och säkerhet uppstod såg EU över och uppdaterade sina strategier (**punkt 8**).

17. I enlighet med denna strategiska ram gav EU politiskt och ekonomiskt stöd till AU, och till de afrikanska subregionala organisationerna, inbegripet till utvecklingen av Apsa. EU stödde AU:s och de afrikanska subregionala organisationernas utarbetande av flera på varandra följande färdplaner, som innehöll planer för genomförandet av Apsa²³. EU gav också stöd till regelbundna bedömningar av Apsa. Detta betydde att Apsa fick regelbunden feedback (i form av bedömningar av Apsa) och vägledning om fortsatt utveckling (i form av färdplaner för Apsa). Färdplanerna bildade också en ram för givarsamordning. I en bedömning av den fredsbevarande resursen för Afrika från 2017 pekades dock på brister i den senaste färdplanen för Apsa. Färdplanen ansågs vara alltför komplex att arbeta med och sakna ett övergripande perspektiv, och AU-kommissionen ansågs ännu inte ha tagit ett reellt egenansvar för den²⁴.

18. EU har inrättat mekanismer för politisk dialog på både AU-nivå och regional nivå. Politiska och strategiska dialoger om freds- och säkerhetsfrågor, också om genomförandet av Apsa, ägde rum under regelbundna möten med AU inom ramen för den gemensamma strategin EU–Afrika, som fastställdes 2007. Det rådde dock oklarhet om ansvarsfördelningen mellan AU och de olika afrikanska subregionala organisationerna, särskilt när det gällde frågan om subsidiaritet (**punkt 34**).

19. De mekanismer som EU inrättade för dialog med de regionala organisationerna fungerade inte särskilt smidigt. När det till exempel gällde Ecowas var mötena på ministernivå sporadiska (de hölls 2017 men inte 2016, trots ansträngningar). I andra fall var

²³ En för perioden 2011–2013 och en för 2016–2020. Arbetsplanen för färdplanen 2011–2013 behandlade även vissa aktiviteter som skulle genomföras 2014 och 2015. Under 2015 (innan den andra färdplanen utarbetades) ingick inte EU några nya större kontrakt om utveckling av Apsa med AU, med undantag av det tillfälliga Apsa-stödprogrammet, vars huvudmål bland annat var att upprätta den andra färdplanen för Apsa.

²⁴ ECDPM, *Evaluation of the implementation of the African Peace Facility as an instrument supporting African efforts to manage conflicts on the continent* (utvärdering av genomförandet av den fredsbevarande resursen för Afrika som ett instrument för att stödja afrikanska ansträngningar att hantera konflikter på kontinenten), december 2017, s. 24 och 30.

den politiska dialogen komplicerad (till exempel på grund av uteblivna institutionella reformer, mycket långsam regional integration eller långsamma reaktioner på motparters förslag och frågor). Dialogen behövde förbättras, intensifieras och konsolideras, till exempel med avseende på EU:s subregionala strategier för Sahel och Guineabukten. Ibland var det svårt med dialog eftersom organisationer saknade administrativ kapacitet, till exempel Eccas.

Apsas finansiering är beroende av givarnas bidrag

20. Underskottet i AU-medlemsstaternas bidrag till AU:s budget (**punkt 5**) och fredsfonden (**punkt 6**) har gjort att Apsa är underfinansierat. Problemet uppmärksammades i den senaste färdplanen för Apsa där det sägs att Apsa fortfarande påverkas negativt av att AU-kommissionen och regionala ekonomiska gemenskaper/regionala mekanismer för förebyggande, hantering och lösning av konflikter inte har något ekonomiskt egenansvar och är kraftigt beroende av givare, trots flera beslut av AU:s församling av stats- och regeringschefer och/eller de åtgärder som vidtogs när freds- och säkerhetsrådet inrättades²⁵. Experter har även betonat att man inte kan räkna med afrikanskt egenansvar för kontinentens agenda för fred och säkerhet förrän det finns ett ekonomiskt självbestämmande över den²⁶.

21. Medvetna om problemen med givarberoende beslutade AU-medlemsstaterna i juli 2016 om en ny mekanism för att finansiera AU:s driftsbudget och fredsfonden²⁷. EU har stött detta initiativ, som innebär att en avgift på 0,2 % införs på alla berörda varor som importeras till Afrika, med början 2017. I januari 2018 hade 14 medlemsstater börjat ta ut avgiften²⁸,

²⁵ Färdplan för Apsa 2016–2020, s. 58.

²⁶ World Peace Foundation, *African Politics, African Peace* (afrikansk politik, afrikansk fred), 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>.

och fredsfonden hade börjat bedriva sin verksamhet och hade en styrningsstruktur. I juni 2017 bad AU att EU skulle gå med i fredsfondens styrelse.

22. När vi utförde revisionen var det för tidigt att bedöma de nya arrangemangens ändamålsenlighet. Avgiften löser dessutom inte finansieringsproblemen vid de afrikanska subregionala organisationerna, som finansieras enligt separata mekanismer, till exempel Eccas betydande finansieringsunderskott²⁹. Utöver detta måste vissa afrikanska stater eventuellt besluta huruvida de ska använda sina knappa resurser till att finansera AU eller de afrikanska subregionala organisationerna³⁰.

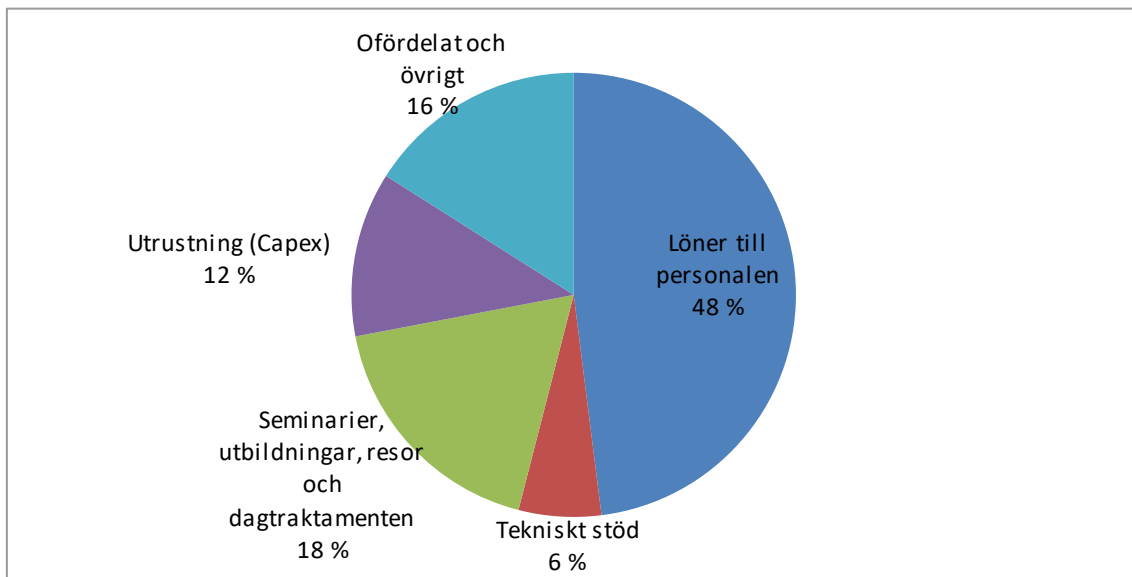
EU finansierade driftskostnader utan någon plan för att rikta om stödet

23. Under den granskade perioden användes merparten av EU:s finansiering av Apsa till att täcka driftskostnader, såsom personalkostnader (**figur 4**). Under de första stödåren (sedan 2010) motiverade EU finansieringen av driftskostnaderna med att peka på vikten av att göra den nya strukturen operativ. Men efter nästan sju år var EU:s stöd fortfarande inriktat på grundläggande driftskostnader. Detta kan leda till en risk för att Apsa blir beroende av givarstöd eftersom ett projekts beroende av sådant stöd blir större ju längre tid som det ges och ju större givarnas andel av finansieringen är³¹.

²⁹ I slutet av 2016 hade tio av de elva Eccas-medlemsstaterna icke betalda förfallna skulder motsvarande ett totalt underskott på omkring 52,3 miljoner euro eller mer än tre års budgetbidrag. *Källa: Eccas, via Europeiska kommissionen.*

³⁰ Institutet för säkerhetsstudier, freds- och säkerhetsrådets rapport 89, *The new funding model tests the commitment of AU member states* (den nya finansieringsmodellen sätter AU-medlemsstaternas engagemang på prov), mars 2017.

³¹ Victoria Stanford, *Aid Dependency: The Damage of Donation* (stödberoende: skada som givarstöd kan orsaka), Edinburghs universitet, 2015.

Figur 4 – EU-finansiering till Apsa (2014–2016)

Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av information från Europeiska kommissionen.

24. Vi räknade med att EU hade upprättat en långsiktig plan för att visa hur stödet skulle utvecklas med tiden och slutligen gradvis avvecklas. Vi fann inga bevis för att detta hade skett. EU hade inte heller kommit överens med AU och de afrikanska subregionala organisationerna hur man successivt skulle anpassa stödbeloppet och omfördela medel till mer kapacitetsuppbyggnad (t.ex. för konfliktförebyggande, ändamålsenliga reaktioner och återuppbyggnad efter konflikter) och strategiska stödåtgärder (organisatoriska och operativa reformer, systemförbättringar, tillhandahållande av särskild know-how och utbildning etc.) för att utveckla långsiktig kapacitet.

25. EU hade inte villkorat sitt stöd, till exempel att AU eller de afrikanska subregionala organisationerna skulle fortsätta finansiera initiativ som tidigare fått stöd av EU. I ett kontrakt där en sådan bestämmelse fanns med i finansieringsöverenskommelsen respekterade inte den berörda subregionala organisationen överenskommelsen och fortsatte inte att finansiera de tjänster som tidigare finansierats inom EUF (**ruta 3**).

Ruta 3 – Svängningar i ett system för tidig varning

Ett system för tidig varning är ett system med verktyg och förfaranden som används till att samla in och analysera uppgifter i syfte att förutse och förhindra konflikter. Centrala och regionala system för tidig varning är av avgörande betydelse för Apsas funktion. I Centralafrika inrättades ett sådant

system kallat "Mécanisme d'Alerte Rapide d'Afrique Centrale" (Marac) 2007. EU tillhandahöll medel från EUF för att utvidga systemet, installera it- och kommunikationssystem och anställa och utbilda personal. Ett nätverk av 30 kontaktpersoner inrättades i flera centralafrikanska stater. Flera av de intressenter som vi intervjuade nämnde Maracs ändamålsenliga och positiva bidrag till att förutse och förhindra konflikter.

Men efter det att EU:s stöd upphörde 2016 uppfyllde inte den subregionala organisationen det överenskomna kravet att fortsätta finansiera personal till systemet för tidig varning, och den kapacitet som hade byggts upp gick förlorad. Endast ett minimalt ekonomiskt stöd gavs inom den fredsbevarande resursen för Afrika under 2017, och vid tidpunkten för revisionen hade antalet anställda vid Marac minskat till den nivå som rådde innan EU gav sitt stöd. Endast en minimipersonalstyrka på tre personer återstod (jämfört med de 15 som krävs för att systemet ska kunna fungera med full kapacitet), och nätverket av kontaktpersoner var inte längre aktivt.

EU ingrep igen och undertecknade 2017 en ny finansieringsöverenskommelse som skulle finansiera en ökning av Maracs personal till fyra analytiker, ytterligare stödpersonal och ett nätverk av 20 kontaktpersoner.

26. Vi räknade också med att få se kontraktsbestämmelser om både minskad total finansiering och en övergång från stöd till driftspersonal till finansiering av specialiserad personal. Om AU och de afrikanska subregionala organisationerna tog över kostnaderna för den löpande driften³² skulle EU kunna fokusera på att tillföra ett mervärde genom att finansiera personal med specialistkompetens, såsom konfliktförebyggande och konfliktlösning. I merparten av de granskade kontrakten var detta inte fallet. I **ruta 4** ger vi dock ett exempel på när detta tillvägagångssätt lyckades.

Ruta 4 – Öka EU-stödets mervärde

År 2015 betalade givare för all korttidsanställd personal vid AU-kommissionens freds- och säkerhetsavdelning enligt ett gemensamt finansieringsarrangemang för lönekontrakt. Efter en diskussion med EU och de övriga givarna minskade AU-kommissionen 2017 antalet anställda som

³² I utvärderingen av den fredsbevarande resursen för Afrika 2013 rekommenderades att EU borde undersöka möjligheterna att tillsammans med AU utarbeta en plan för hur AU successivt skulle kunna ta ansvar för tjänster och driftskostnaderna för viktiga Apsa-komponenter som då finansierades genom APF.

finansierades enligt det givarfinansierade gemensamma finansieringsarrangemanget från 200 till 172 och ökade den andel av personalkostnaderna som AU-medlemsstaterna skulle stå för³³. Samtidigt minskades förhållandet mellan andelen stödpersonal och kärnverksamhetspersonal som finansierades enligt kontraktet från 1:1 till nästan 1:2. Målet för 2017 och framåt är 1:3³⁴.

Fördelningen av EU-stöd prioriterades inte tillräckligt

27. EU är medvetet om vilka risker konflikter i Afrika innebär för EU-medborgarna (våldsbejakande terrorism, tillgång till massförstörelsevapen och organiserad brottslighet) och har därför börjat inrikta sitt stöd på att förhindra att de uppstår och på att lösa dem när det ändå sker³⁵. I överensstämmelse med Parisförklaringen om biståndseffektivitet³⁶ och de principer som fastställts i den gemensamma strategin EU-Afrika har EU i regel gett stöd till Apsa i enlighet med de behov som AU och de afrikanska subregionala organisationerna angett i färdplanen för Apsa. De behov som angavs var dock mycket allmänna, och prioriteringarna var varken specifika eller tydliga.

28. Europeiska utrikestjänsten och kommissionen fastställde inga specifika prioriteringar för EU:s finansiering eller riktlinjer för fördelningen av resurser till Apsas olika komponenter. Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten gick dock noga igenom de finansieringsförslag som de fick från AU och de afrikanska subregionala organisationerna, och rådets kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik bedömde den ”politiska lämpligheten” i att tillhandahålla

³³ Se protokollet från det elfte mötet i styrkommittén för det gemensamma finansieringsarrangemanget (27 april 2017), där det sägs att mer än 50 % av de korttidsanställda på freds- och säkerhetsavdelningen vid AU:s högkvarter betalas med medel från AU-medlemsstaterna.

³⁴ Protokoll från mötet i styrkommittén för det gemensamma finansieringsarrangemanget.

³⁵ Se framför allt *EU and the Issue of Conflicts in Africa: Peace Building Conflict Prevention and Beyond* (EU och problemet med konflikter i Afrika: fredsbyggande åtgärder, konfliktförebyggande med mera) (SEC/96/332), den europeiska säkerhetsstrategin från 2003 och EU:s övergripande strategi för externa konflikter och kriser (JOIN(2013) 30).

³⁶ Bland givares åtaganden enligt Parisförklaringen om biståndseffektivitet, OECD, 2005, ingår att respektera partnerlandets ledarskap och hjälpa till att stärka dess förmåga att utöva detta ledarskap och att basera sitt övergripande stöd på partnerländernas nationella utvecklingsstrategier, institutioner och förfaranden för att öka biståndets ändamålsenlighet och effekter.

finansieringen. I **bilaga II** ges exempel på beslutsförfarandet inom den fredsbevarande resursen för Afrika.

29. Vi analyserade de 14 granskade kontrakten för att ta reda på hur de speglade de prioriteringar som fastställts för Apsa. I åtta fall konstaterade vi att det sätt som medlen presenterades på i kontraktens budgetar gjorde det omöjligt att se hur mycket pengar som hade fördelats till var och en av Apsas pelare eller prioriteringar. Vi konstaterade också att de enskilda kontrakten hade en bred inriktning på prioriteringar: elva av de 14 kontrakten var inriktade på minst fyra av de fem strategiska prioriteringarna för Apsa (**bilaga III**).

Risker med att fördela mer medel till regionala organisationer

30. Under den senaste programperioden beslutade EU att kanalisera en större andel av de totala medlen till Apsa genom de regionala vägledande programmen (**punkt 10**). Syftet var att ge de afrikanska subregionala organisationerna en större roll i beslutsfattandet, i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Det gör också att de subregionala organisationerna kan arbeta direkt med EU och på så vis undvika förseningar på grund av AU:s samordning av medel till Apsas stödprogram. Vi konstaterade att vissa risker var förenade med denna förändring.

- a) De afrikanska subregionala organisationerna hade vid tidpunkten för revisionen inte tillräckligt med personal med nödvändig kompetens för att kunna förvalta de ytterligare medlen på ett ändamålsenligt sätt.
- b) Den regionala institutionella ramen är mycket komplex. Det finns tio afrikanska subregionala organisationer med ett mandat inom fred och säkerhet, med överlappande medlemskap. I snitt är AU-staterna medlemmar i minst två subregionala organisationer, och vissa stater tillhör så många som fyra. Oklarheten gör att vissa afrikanska stater är ovilliga att engagera sig i sina subregionala organisationer, vilket leder till brister i kapaciteten. EU-kommissionens strategi för att hantera denna komplexa regionala ram var att stödja ett gemensamt regionalt vägledande program i varje region. För närvarande finansierar EU de subregionala organisationerna inom tre regionala vägledande program.
- c) Fyra av de tio subregionala organisationerna med ett mandat inom fred och säkerhet omfattas inte av ett regionalt vägledande program, och två av dessa fyra subregionala

organisationer kommer att fortsätta att få finansiering inom den fredsbevarande resursen för Afrika. Dessutom finansierar EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika kapacitetsuppbyggande åtgärder för en subregional organisation (den mellanstatliga utvecklingsmyndigheten) och för organisationer utanför Apsas ram (t.ex. Sahel G5³⁷). Detta skulle kunna underminera samstämmigheten i EU:s finansieringsstrategi.

- d) Det finns en risk för att minskat inflytande för AU kan försvaga den övergripande samstämmigheten i och samordningen av EU:s stöd till Apsa.
- e) Trots den betydande ökningen av anslagen till freds- och säkerhetsåtgärder inom de vägledande programmen hade antalet anställda i de berörda regionala EU-delegationerna inte ökat i motsvarande grad. Till exempel fanns det inga militära experter bland personalen på delegationerna till Ecowas och Eccas, vilket innebär att dessa delegationer förlitade sig på militär expertis som EU-medlemsstaternas ambassader ställde till förfogande.

Trots EU:s stöd står Apsa inför flera utmaningar, och dess funktion är beroende av fortsatt externt stöd

31. I detta avsnitt undersöker vi huruvida EU:s stöd bidrog till att resultat uppnåddes. Vi tittar på i vilken utsträckning EU-finansierade kontrakt levererade stöd i enlighet med de mål som ställts upp för kontrakten. Vi undersöker också de utmaningar som de olika komponenterna av Apsa står inför. Slutligen bedömer vi huruvida Europeiska utrikestjänsten och kommissionen hade identifierat och hanterat risker för att resultaten av EU-stödet inte skulle bli bestående.

Hälften av kontrakten hade levererat resultat vid tidpunkten för revisionen

32. Vi granskade 14 kontrakt om EU-stöd. Sex av dem, som huvudsakligen gällde personalkostnader, hade till största delen levererat de övergripande förväntade resultaten vid tidpunkten för revisionen. Vi hade dock inte tillräckligt med information för att kunna

³⁷ G5 Sahel är en institutionell ram för samordning av regionalt samarbete när det gäller utvecklingspolitik och säkerhetsfrågor. Den inrättades av Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauretanien och Niger 2014.

bedöma huruvida varje enskild output hade uppnåtts (**punkterna 59 och 60**). Ytterligare två kontrakt hade delvis levererat output, och ett kontrakt hade klart och tydligt inte levererat den förväntade outputen. I fem fall innebar förseningar i genomförandet att vi inte kunde bedöma om den förväntade outputen enligt kontraktet hade levererats eller inte (**punkt 53 och bilaga IV**)

Apsa står inför flera utmaningar

33. Intressenter och givare har höga förväntningar på Apsa. I flera bedömningar³⁸ har slutsatsen dragits att AU och de subregionala organisationerna spelar en viktig roll när det gäller att hantera konflikter i Afrika. Apsa har potential att bli en ändamålsenlig ram för fred och säkerhet i Afrika, trots att man står inför många svåra utmaningar och behöver vidareutveckla sin kapacitet, sina instrument och sin övergripande funktion.

34. Apsa står inför följande utmaningar:

- a) Den finansiella och institutionella kapaciteten vid de viktigaste berörda organen (AU och de subregionala organisationerna) behöver stärkas.
- b) Särskilda åtgärder behövs för att åtgärda bristen på politisk vilja att försöka lösa vissa problem och kriser³⁹.
- c) Det finns ingen mekanism för att verkställa beslut.
- d) Samarbetet mellan olika organ och institutioner behöver bli bättre.

³⁸ Till exempel Tana Copenhagen ApS – *The Inter-relationship between the African Peace and Security Architecture, the Global Peace and Security Architecture and Regional Initiatives* (det inbördes förhållandet mellan den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen, den globala freds- och säkerhetsstrukturen och regionala initiativ), 2013, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) – *Den afrikanska freds-och säkerhetsarkitekturen (APSA) – en diskussion om kvarvarande utmaningar*, 2016 och European Centre for Development Policy Management – *Conflict management under the African Peace and Security Architecture (APSA), Discussion paper No 211* (konflikthantering inom den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen [Apsa], diskussionsunderlag nr 211), april 2017.

³⁹ Institutet för säkerhetsstudier, freds- och säkerhetsrådets rapport 90, *Denialism plagues Africa's early warning system* (förnekelse plågar Afrikas system för tidig varning), april 2017.

- e) Förhållandet mellan AU och de subregionala organisationerna bör förtydligas, särskilt vad beträffar subsidiaritet⁴⁰.
- f) Samordningen med kompletterande initiativ, såsom den afrikanska strukturen för samhällsstyrning, borde förbättras⁴¹.

35. Den afrikanska fredsfonden täckte inte kostnaderna för att driva Apsa som planerat (**punkterna 5 och 6**). Merparten av EU-stödet gick därför till Apsas driftskostnader. I **punkterna 36–47** presenteras utmaningar när det gäller driften av Apsas olika komponenter och EU-stödets bidrag.

Freds- och säkerhetsrådet

36. Freds- och säkerhetsrådet (PSC) är etablerat i sin roll som Apsas viktigaste beslutsorgan och har tagit ställning i nyckelfrågor genom att fördöma kupper och införa sanktioner. Det har också bidragit till att lösa konflikter i till exempel Burundi, Mali och Somalia⁴².

37. Freds- och säkerhetsrådet står dock inför utmaningar, och åtskilliga problem fortsätter att påverka dess arbete. Till exempel har församlingen av Afrikanska unionens stats- och regeringschefer ofta underlåtit att följa de principer som anges i freds- och säkerhetsrådets protokoll för att bedöma hur potentiella PSC-kandidater uppfyller fastställda kriterier.

Länder som gjort sig kända för att öppet trotsa AU:s beslut eller för att handla författningsstridigt har ingått i rådet. Det har begränsat kvaliteten på och

⁴⁰ Tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och frågan om ledarskap när det gäller AU och de subregionala organisationerna är alltså en mycket känslig fråga. För att Apsa ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt är det därför av avgörande betydelse att roller och ansvarsområden för institutioner på nationell, regional, kontinental och multilateral nivå fastställs exakt. I utvärderingar av den fredsbevarande resursen för Afrika 2010 och 2013 rekommenderades att tillämpningen av subsidiaritetsprincipen skulle förtydligas. Framstegen härvidlag har dock varit små: i färdplanen för Apsa för perioden 2016–2020 framhölls fortfarande bristen på samsyn på subsidiaritetsprincipen som en av Apsas svagheter.

⁴¹ Den afrikanska strukturen för samhällsstyrning är en plattform för dialog mellan de olika intressenter som har i uppdrag att främja god samhällsstyrning och stärka demokratin i Afrika. Se <http://aga-platform.org/about>.

⁴² Apsas bedömningsstudie 2014.

ändamålsenligheten i freds- och säkerhetsrådets beslut. Freds- och säkerhetsrådet har även haft problem därför att enhälliga beslut tillmäts så stor betydelse. Detta förvärras av att vissa stater saknar politisk vilja att ta ställning i frågor som de inte anser ligger i deras intresse eller för att de inte öppet vill konfrontera en annan medlemsstat⁴³.

Afrikanska unionens kommission

38. AU-kommissionen genomför freds- och säkerhetsrådets beslut, och dess freds- och säkerhetsavdelning (PSD) stöder Apsas övriga pelare liksom andra program för fred och säkerhet, såsom utstakning av gränser och strategin för handeldvapen och lätta vapen. Freds- och säkerhetsavdelningen samordnar också förbindelserna mellan AU och de subregionala organisationerna när det gäller freds- och säkerhetsfrågor.

39. Freds- och säkerhetsavdelningen har en viktig roll i Apsas verksamhet, men otillräcklig finansiering från AU har lett till att två tredjedelar av dess tjänster inte har tillsatts. År 2010 försökte EU, AU och andra internationella partner få bukt med detta genom att inrätta en gemensam finansieringsmekanism kallad det gemensamma finansieringsarrangemanget (JFA)⁴⁴. Det täckte lönekostnaderna för ytterligare 172 "korttidsanställda" vid freds- och säkerhetsavdelningen (*figur 5*). Även om inte alla tjänster tillsattes, gjorde personaltillskottet att freds- och säkerhetsavdelningen kunde fortsätta fungera⁴⁵.

⁴³ Institutet för freds- och säkerhetsstudier, *The African Union Peace and Security Council (PSC): Challenges and Policy Options* (Afrikanska unionens freds- och säkerhetsråd [PSC]: utmaningar och politiska alternativ), mars/april 2017.

⁴⁴ Ett gemensamt finansieringsarrangemang är en slags mekanism för förstärkt givarstöd, genom vilken berörda parter kan bidra till de överenskomna kostnaderna på ett gemensamt, förutsägbart och öppet sätt. De givare som bidrog till det gemensamma finansieringsarrangemanget för löner till personalen vid AU-kommissionens freds- och säkerhetsavdelning 2015–2016 var EU, Förenade kungariket, Sverige, Norge, Tyskland och Nederländerna.

⁴⁵ För att säkerställa att medlen användes effektivt diskuterade AU-kommissionen och dess partner regelbundet vilka tjänster som skulle finansieras enligt detta arrangemang på de möten som styrkommittén höll två gånger om året.

Figur 5 – Tjänster och vakanser vid AU-kommissionens freds- och säkerhetsavdelning

Typ av kontrakt	Tillsatta tjänster	Ej tillsatta tjänster	Totalt	Anmärkingar
AU:s ordinarie budget	25	42	67	Rekryteringsprocessen för nyckeltjänster startade fjärde kvartalet 2016
Korttidsanställning (JFA)	137	35	172	12 tjänster där rekrytering pågår
Utstationering	12		12	Uppskattning mars 2017
Totalt	174	77	251	

Källa: Protokollet från det elfte mötet i styrkommittén för det gemensamma finansieringsarrangemanget för stöd till anställning av personal vid AU-kommissionen inom freds- och säkerhetsprogrammet, april 2017, och översikt över personalen vid freds- och säkerhetsavdelningen, juli 2016.

40. Freds- och säkerhetsavdelningen har ett begränsat antal "kärnverksamhetsanställda" som arbetar med centrala freds- och säkerhetsfrågor för den afrikanska kontinenten. **Figur 6** visar personaltyper och hur de finansierades 2016. Personalens främsta uppgift är att utföra Apsas omfattande färdplan för 2016–2020, ett dokument med fem strategiska prioriteringar, 32 särskilda mål och 116 olika typer av output. De otillräckliga anslagen och policyn att rekrytera "korttidsanställda" (**punkt 57**) gjorde att detta blev en svår uppgift.

Figur 6 – Finansieringskälla till tjänster vid AU-kommissionens freds- och säkerhetsavdelning

Fördelning av tjänster per kontor/enhet	JFA		AU:s ordinarie budget		Totalt
	Allmänna tjänster	Kärnverksamhet	Allmänna tjänster	Kärnverksamhet	
Kommissionärens kontor	2	2	1	2	7
Direktörens kontor, inbegripet AU:s kontaktkontor vid REC/RM	9	10	3	1	23
Avdelningen för konfliktförebyggande och tidig varning	6	15	7	6	34
Avdelningen för krishantering och återuppbyggnad efter konflikter	4	8	1	18	31
Avdelningen för fredsfrämjande insatser	3	32	6	12	53
Avdelningen för försvar och säkerhet	2	6	1	3	12
Freds- och säkerhetsrådets sekretariat	2	6	1	2	11
Projektledningsgrupp	2	9	1	2	14
Finansieringsavdelningen för fred och säkerhet	10	14	-	-	24
Övrigt (kansli, HR, internrevision etc.)	20	10	e.t. – avdelningsövergripande		
Totalt	60	112	21	46	239

Källa: Protokollet från det elfte mötet i styrkommittén för det gemensamma finansieringsarrangemanget för stöd till anställning av personal vid AU-kommissionen inom freds- och säkerhetsprogrammet, april 2017, och översikt över personalen vid freds- och säkerhetsavdelningen, juli 2016.

41. EU och andra givare kanaliserar också pengar gemensamt genom AU-kommissionen för att stödja ett nätverk av AU-kontaktkontor som är verksamma i 14 konflikttrabbade länder och länder som genomgått konflikter i Afrika. EU:s årliga bidrag till finansieringen av AU:s kontaktkontor uppgår till omkring 3,5 miljoner euro (cirka 25 % av den årliga budgeten).

Nätverket har omkring 200 anställda, och en stor andel av stödet går till operativ personal (ungefär 70:30). Freds- och säkerhetsrådet fastställer kontaktkontorens mandat, som sträcker sig från övervakning av framväxande kriser, förebyggande diplomati och krishantering till återuppbyggnad efter konflikter. Kontoren företräder AU på plats och har i första hand en politisk roll⁴⁶.

42. I en EU-finansierad utvärdering nyligen⁴⁷ framhölls AU-kontaktkontorens konstruktiva och viktiga roll i krissituationer i Mali, Centralafrikanska republiken, Sudan, Sydsudan, Komoreerna, Guinea Bissau och Madagaskar. Man konstaterade emellertid också att otillräckliga medel och personalbrist hade lett till ineffektivitet i verksamheten. Vidare drog man slutsatsen att kontaktkontorens effekter hade varit blandade men att deras arbete hade gett ett hyggligt bidrag till fred och säkerhet. På liknande sätt konstaterade World Peace Foundation nyligen i en rapport att kontaktkontoren var viktiga och borde få fortsatt stöd⁴⁸.

Expertpanelen

43. I freds- och säkerhetsrådets protokoll inrättas expertpanelen som ett rådgivande organ bestående av fem respekterade afrikanska personer. Den har till uppgift att arbeta konfliktförebyggande, vilket den gjorde genom att exempelvis anordna workshoppar och högnivåmöten i avskildhet. Dess roll har utökats och omfattar nu även övervakningsuppdrag inför val och medling⁴⁹. Trots en ökande arbetsbelastning har panelens resurser inte ökat. Till

⁴⁶ Rollen och verksamheten beskrivs i projektdokument för det gemensamma finansieringsarrangemanget för AU:s kontaktkontor och AU-kommissionens gemensamma beskrivande rapporter.

⁴⁷ Halvtidsutvärdering, *Sustaining and strengthening African Union's Liaison Offices in post-conflict countries* (stödja och stärka Afrikanska unionens kontaktkontor i länder som genomgått en konflikt), Afrikanska unionen, januari 2017.

⁴⁸ World Peace Foundation, *African Politics, African Peace* (afrikansk politik, afrikansk fred), 2016.

⁴⁹ Till exempel enligt slutrapporten om kontraktet för löner inom det andra gemensamma finansieringsarrangemanget (som omfattade perioden 1.4.2013–1.7.2015) genomförde expertpanelen nio uppdrag till länder som förberedde val och sex medlingar, förebyggande medlingar och förmedlingar. En av panelmedlemmarna genomförde förmedlingsuppdrag till Demokratiska republiken Kongo under 2015 och 2016.

exempel har panelens sekretariat endast en politisk analytiker, vars lön EU ger stöd till inom det gemensamma finansieringsarrangemanget. Panelen har även haft problem med samordningen med freds- och säkerhetsrådet och andra organ som har konfliktförebyggande och konfliktlösning i uppdrag.

Det kontinentala systemet för tidig varning

44. Det kontinentala systemet för tidig varning är ett system för att samla in och analysera uppgifter i syfte att förutse och förhindra konflikter. EU bidrog med tekniskt och ekonomiskt stöd vid inrättandet av det och fortsätter att finansiera driftskostnader enligt de kontrakt för löner inom det gemensamma finansieringsarrangemanget och för Apsas stödprogram som vi granskade (***bilaga IV***).

45. I Apsas effektrapport för 2015 konstaterades att det kontinentala systemet för tidig varning var tekniskt fungerande och att betydande framsteg hade gjorts i de subregionala organisationernas och AU:s samarbete om tidiga varningar⁵⁰. Vissa faktorer begränsar dock systemets ändamålsenlighet.

- a) I färdplanen för Apsa pekas på behovet av att ta itu med de varierande funktionalitetsnivåerna i de regionala systemen för tidig varning och att förbättra förbindelserna mellan centrala, regionala och nationella system⁵¹.
- b) Freds- och säkerhetsrådet har uppmärksammat en bestående skillnad mellan tidig varning och tidiga insatser⁵² och dragit slutsatsen att AU-medlemsstaterna ofta inte observerar tidiga varningssignaler om framtida kriser, varvid rådets konfliktförebyggande kapacitet undermineras, vilket ofta leder till konflikter⁵³.

⁵⁰ Apsas effektrapport, 2016, delarna 2.1.1 och 2.1.4 b.

⁵¹ Färdplan för Apsa 2016–2020, s. 16.

⁵² 601:a mötet i freds- och säkerhetsrådet (30 maj 2016), pressuttalande, www.peaceau.org/uploads/auc-601st-psc-meeting-on-early-warning-30-may-2016.pdf.

⁵³ 669:e mötet i freds- och säkerhetsrådet (21 mars 2017), presskommuniké, <http://www.peaceau.org/uploads/669th-psc-com-ew-eng.pdf>.

Afrikanska beredskapsstyrkan

46. Den afrikanska beredskapsstyrkan är en reservstyrka bestående av flera delar som upprättats för snabba insatser i konfliktområden av AU-församlingen och freds- och säkerhetsrådet. I den ingår militära, polisiära och civila enheter⁵⁴. EU har gett stöd till förbättringar av den afrikanska beredskapsstyrkans kapacitet och dess regionala komponenter inom den fredsbevarande resursen för Afrika och de regionala vägledande programmen. Stödet har gått till personalkostnader och operativ verksamhet (för bättre planering, logistik och policyutveckling samt förstärkning av de polisiära och civila komponenterna) liksom även till upphandling av it-infrastruktur (C3IS) (***bilaga IV*** innehåller en lista över kontrakten). EU har även finansierat utbildning av beredskapsstyrkan, bland annat genom stöd till fältövningar (stödprogrammet Amani Afrika II).

47. Vid tidpunkten för vår revision hade AU ännu inte använt den afrikanska beredskapsstyrkan. Intressenter som vi intervjuade undrade i vilken utsträckning den är operativ och påpekade att

- a) dess system för ledning, kontroll, kommunikation och information ännu inte är operativt (***ruta 6***),
- b) den inte har kapacitet att sätta in enheter snabbt på grund av logistiska begränsningar, såsom otillräcklig strategisk flygtransportförmåga,
- c) språkliga och kulturella problem kan göra att insatser i olika regioner blir mindre ändamålsenliga.

Risk för att resultaten inte blir bestående

48. De största riskerna för att de uppnådda resultaten när det gäller att bygga upp Apsas kapacitet inte blir bestående har sitt ursprung i AU:s och de subregionala organisationernas

⁵⁴ Artikel 13 i protokollet om inrättandet av Afrikanska unionens freds- och säkerhetsråd.

bristande ekonomiska, institutionella och operativa kapacitet och i bristen på politiskt engagemang i ett antal AU-medlemsstater (**punkt 34**).

49. Reformerna som planerats för att åtgärda brister i AU-kommissionens⁵⁵, Ecowas⁵⁶ och Eccas⁵⁷ institutionella ramar har hittills gett små resultat. EU-kommissionen har uppmuntrat och gett ekonomiskt stöd till sådana initiativ: till exempel stöds den institutionella reformen av Ecowas för närvarande genom EU:s stöd till projektet för reformer av förvaltningen av de offentliga finanserna, och institutionella reformer av Eccas är bland annat målet för ett freds- och stödprojekt inom EUF.

50. För att motverka AU-kommissionens och de subregionala organisationernas institutionella och operativa brister har det tekniska stöd som finansierats av EU ofta fokuserat på allmän förvaltning, som är en form av stöd som endast har begränsade långsiktiga effekter på utvecklingen av Apsa. Experter på tekniskt stöd har ofta agerat projektledare och levererat "kortsiktiga lösningar" på genomförandeorganisationernas interna brister. Kostnaden för det har ofta varit mycket stor: till exempel uppgick EU:s bidrag till Ecowas för fred, säkerhet och stabilitet till 6,7 miljoner euro, medan kostnaden för tekniskt stöd för genomförandet av bidraget var ytterligare 4,9 miljoner euro eller 73 % av det ursprungliga bidraget.

⁵⁵ Beslut om den institutionella reformen av Afrikanska unionen, juli 2016, ref. Assembly/AU/Dec.606 (XXVII), åtföljt av *Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union* (rapport om de föreslagna rekommendationerna till institutionell reform av Afrikanska unionen) av Paul Kagame (29 januari 2017).

⁵⁶ I Ecowas startade den institutionella reformen 2013, och för en intern institutionell revision anlätade Ecowas ett internationellt företag. Revisionen pågick i två år och ledde till tre alternativ till institutionell reform som presenterades internt, men varken granskningsresultaten eller rekommendationerna delades med EU eller de övriga givarna. Vid tidpunkten för revisionen hade Ecowas ännu inte formellt beslutat vilket alternativ till institutionell reform man skulle följa. Den institutionella revisionen ledde till ett anställningsstopp som resulterade i övercentralisering och flaskhalsar, vilket komplicerade många pågående initiativ och stödsatser.

⁵⁷ Vad beträffar Eccas angavs i det program som finansierades genom det regionala vägledande programmet inom EUF en reform av de grundläggande texterna från freds- och säkerhetsrådet i Centralafrika, men det ledde inte till några resultat på grund av bristen på politisk vilja bland Eccas medlemsstater. Verksamheten är planerad igen i det innevarande EUF-programmet.

Genomförandet av EU-stödet påverkades av förseningar, inkonsekvent användning av finansieringsinstrument och otillräcklig information om uppnådda resultat

51. I detta avsnitt undersöker vi huruvida kommissionen gav EU:s stöd till Apsa i tid och på ett förutsägbart och konsekvent sätt samt huruvida de kontrakt som vi granskade genomfördes planenligt. Vi bedömde de övervaknings- och rapporteringsmekanismer som hade införts av kommissionen och frågade om de gav tillfredsställande information om de uppnådda resultaten.

Förseningar i kontraktstilldelningen och den retroaktiva finansieringen hindrade genomförandet av planerad verksamhet

52. Stödmottagare i de kontrakt som vi granskade var AU och subregionala organisationer. Syftet med stödet var att finansiera och utbilda personal för komplexa freds- och säkerhetsuppgifter och säkerställa att verksamhet genomfördes på ett enhetligt sätt på hela kontinenten. Kontrakten, som är förtecknade i ***bilaga IV***, syftade till att

- a) stärka personalkapaciteten vid AU-kommissionen och de subregionala organisationerna (regionala ekonomiska gemenskaper och regionala mekanismer för förebyggande, hantering och lösning av konflikter) för att förebygga och/eller reagera på kriser i Afrika,
- b) hjälpa AU:s kontaktkontor att övervaka genomförandet av fredsöverenskommelser, stödja förberedelser inför och övervakning av val och företräda AU vid möten med nationella organ och internationella organisationer,
- c) inrätta en kontinental organisation så att AU snabbt kan sätta in kapacitet i form av strategisk och operativ kommunikation, ledning och kontroll mellan AU i Addis Abeba, regionerna och uppdragen på fältet.
- d) se till att AU-kommissionen och de subregionala organisationerna får tillgång till sakkunskap i samband med sina freds- och säkerhetsinitiativ,
- e) stödja de subregionala organisationerna när de bygger upp sin kapacitet och genomför sina uppdrag för konfliktförebyggande och konfliktlösning.

53. En grundförutsättning för att institutionellt stöd ska få förväntade resultat är att det tillhandahålls vid rätt tidpunkt och är förutsägbart. Oförmågan att ingå kontrakt i tid ledde till förseningar i genomförandet och innebar att finansieringen av verksamhet inte var förutsägbart. Tio av de 14 kontrakt som vi granskade ingicks sent av något av följande skäl eller en kombination av dem:

- a) AU-kommissionen och de subregionala organisationerna lämnade in finansieringsförslag sent eller av låg kvalitet,
- b) komplicerade förhandlingar om kontraktbudgetar, verksamheter och ekonomisk förvaltning,
- c) tekniska problem med EU-kommissionens informationssystem.

54. Åtta av dessa tio kontrakt hade dessutom finansierat verksamhet retroaktivt⁵⁸. Tre av dem ingicks bara några dagar innan den finansierade verksamheten skulle slutföras. Vi konstaterade att förseningar i kontraktsskrivningen i kombination med befintliga interna brister i AU och de subregionala organisationerna påverkade genomförandet av verksamhet negativt i sex av de 14 kontrakten (***bilaga IV***). I ***ruta 5*** beskrivs hur två Apsa-stödprogram påverkades negativt av förseningar i kontraktstilldelningen och den retroaktiva finansieringen.

Ruta 5 – Retroaktiv finansiering av Apsas stödprogram

Genom Apsas stödprogram ger EU ekonomiskt stöd till AU-kommissionens och de subregionala organisationernas drift av Apsa. Vi granskade det andra och tredje av dessa kontrakt på 5 227 335 respektive 28 770 000 euro.

Kontraktet avseende det andra stödprogrammet för Apsa handlade om stöd till verksamhet som exempelvis att färdigställa färdplanen för Apsa 2016–2020. Kontraktet ingicks sent, vilket innebar att många planerade verksamheter inte genomfördes eller måste finansieras genom andra källor. Trots

⁵⁸ Kommissionen kan använda medel från EUF till att finansiera verksamhet som redan har genomförts "för att en tidig projektstart skall kunna säkerställas, väntetider mellan på varandra följande projekt undvikas och förseningar förebyggas", enligt artikel 19 i bilaga IV till Cotonouavtalet.

att de subregionala organisationerna fick medlen sent behöll de merparten av personalen som finansierades inom detta kontrakt. Vissa anställda friställdes dock, vilket resulterade i att kapacitet som hade byggts upp gick förlorad. En följd av detta blev att endast 56 % av kontraktsbudgeten förbrukades.

Kontraktet avseende det tredje stödprogrammet för Apsa ingicks först i december 2016, trots att genomförandeperioden omfattade 36 månader från januari 2016. AU-kommissionen slussade inte medel från kontraktet vidare till de subregionala organisationerna förrän i maj 2017 på grund av sina egna förseningar i kontraktstilldelningen. Finansieringsunderskottet täcktes i vissa fall av andra givare eller ledde till att den planerade verksamheten sköts upp.

55. I **ruta 6** ges ett exempel på förseningar i samband med inköp av ett informationssystem för den afrikanska beredskapsstyrkan. I detta fall förvärrade AU:s interna brister den försening som orsakades av att kontraktet ingicks sent.

Ruta 6 – Förseningar i inrättandet av ett system för ledning, kontroll, kommunikation och information (C3IS) för den afrikanska beredskapsstyrkan

EU gav genom C3IS-kontraktet stöd till utvecklingen av den afrikanska beredskapsstyrkan (ASF) och förvaltningen av afrikanskledda fredsfrämjande insatser. C3IS var en nyckelprioritering i färdplanen för Apsa 2011–2013. Syftet med den var att AU snabbt skulle kunna sätta in strategiska och operativa kommunikationsmedel. Till exempel skulle AU i Addis Abeba kunna förmedla order och upprätta rapporter och kartor för fältinsatser.

AU färdigställde sitt finansieringsförslag i februari 2013 och ingick en överenskommelse på 12,5 miljoner euro i EU-stöd i februari 2014. EU finansierade AU-kommissionens förberedande aktiviteter sedan mars 2013 retroaktivt och delegerade förvaltningen av det komplexa upphandlingsförfarandet till AU-kommissionen för att främja AU:s egenansvar för systemet. Det resulterade dock i stora förseningar i upphandlingsförfarandet, som fortfarande pågick vid tidpunkten för revisionen. EU förlängde genomförandeperioden för kontraktet till 67 månader, från de ursprungligen planerade 24 månaderna.

Förseningen påverkade andra planerade verksamheter negativt. Till exempel ställdes en av de viktigaste delarna in i en övning av stor betydelse som den afrikanska beredskapsstyrkan höll (Amani Afrika II, som också fick stöd av EU).

Finansieringsinstrument användes inte alltid konsekvent

56. Varken Europeiska kommissionen eller Europeiska utrikestjänsten hade analyserat de komparativa fördelarna med alla instrument som stod till deras förfogande på området för fred och säkerhet (**punkt 9**). Vi konstaterade att instrumenten inte alltid användes konsekvent. Den fredsbevarande resursen för Afrika är väl lämpad att finansiera behov på kort sikt, eftersom dess finansieringscykler varar mellan två och tre år. Omvänt passar de regionala vägledande programmen bättre för finansiering av behov på lång sikt, eftersom de har en finansieringscykel på sju år.

57. Vi konstaterade fall där kortfristiga kontrakt med den fredsbevarande resursen för Afrika hade använts till att finansiera långtidstjänster, till exempel i lönekontrakten inom det gemensamma finansieringsarrangemanget (**punkt 39**). I detta fall försvagade användningen av revolverande ett- till tvåårskontrakt personalförvaltningen och innebar att tjänsternas antal och typ omförhandlades nästan varje år. Det bidrog till förseningar i kontraktstilldelningen (**punkt 53**) och till otrygga anställningar, vilket ledde till att man förlorade erfaren personal. I andra fall hade de regionala vägledande programmen använts till att tillgodose behov på kort sikt, för vilket de är mindre väl lämpade.

58. Europeiska kommissionen och Europeiska utrikestjänsten har inte inrättat någon ram för samordning av alla sina instrument på området för fred och säkerhet. Sedan 2015 har de dock vidtagit åtgärder för att få den fredsbevarande resursen för Afrika och de regionala vägledande programmen att komplettera varandra på ett mer ändamålsenligt sätt, särskilt genom att

- a) förtydliga hur tjänster vid de subregionala organisationerna finansieras; för det ändamålet beslutade de att den kostnad för icke-militär personal vid de regionala organisationerna som EU står för skulle föras över från den fredsbevarande resursen för Afrika till de regionala vägledande programmen; beslutet fattades dock efter det att de regionala vägledande programmen hade antagits, vilket gjorde det svårare att genomföra, och till sist sköts överföringen upp till januari 2018,
- b) involvera de regionala EU-delegationerna i översynen av de regionala arbetsplaner för Apsas stödprogram som finansieras inom den fredsbevarande resursen för Afrika för att

säkerställa att de kompletterar de program som de regionala vägledande programmen finansierar,

- c) sedan 2017 inkludera de regionala EU-delegationerna i styrkommittén för Apsas stödprogram.

Mekanismer för övervakning och rapportering inrättades men gav inte tillräckligt med information om resultat

59. Kommissionen hade inrättat övervaknings- och rapporteringsmekanismer för alla de kontrakt som vi granskade. I dem ingick regelbunden inlämning av beskrivande och finansiella rapporter (vanligen två gånger om året), regelbundna styrkommittémöten och oberoende externa revisioner av utgifter. I praktiken hade kommissionens övervakningsmekanismer brister och gav inte tillräckligt med information om resultat. I de kontrakt vi granskade fann vi följande exempel på brister:

- a) Den planerade outputen hade inte preciserats eller var inte mätbar i sex av de 14 kontrakten. De avdelningar eller instrument som fick stöd förväntades till exempel "öka sin kapacitet", "stärka sin roll" eller "bli helt operativa". I en del av dessa fall hade de underliggande aktiviteterna inget samband med outputen.
- b) Vissa av de indikatorer som hade fastställts för tolv av kontrakten listade input och aktiviteter snarare än output som skulle uppnås och var därför av begränsad övervakningsnytta. I andra fall saknades referensvärden och mål som krävdes för att framsteg skulle kunna mätas.
- c) Tre kontrakt undertecknades under genomförandeperiodens allra sista dagar, vilket fick till följd att den retroaktiva finansieringen gjorde övervakningsbestämmelserna irrelevanta i praktiken.
- d) De rapporter som utarbetades av AU och de subregionala organisationerna var ofta sena. När det gällde sex kontrakt innehöll inte dessa rapporter tillräckligt med uppgifter om output och indikatorer enligt kontrakten.

60. Den EU-personal som vi intervjuade hade i allmänhet en god överblick över genomförandet av kontrakten, men denna kunskap återspeglades inte alltid i rapporterna.

Vad beträffar de granskade kontrakten hade EU-kommissionen ännu inte gjort några besök för att genomföra ”resultatorienterad övervakning (ROM)”⁵⁹. En extern utvärdering hade endast gjorts av ett kontrakt. Det innebar att den begränsade tillgången på information om resultat från AU och de subregionala organisationerna inte kompensades med hjälp av andra källor.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

61. AU:s medlemsstater inrättade Apsa som ett strukturellt, långsiktigt svar på freds- och säkerhetsutmaningarna på den afrikanska kontinenten. Genom Apsa har AU och de bemyndigade subregionala organisationerna tillgång till verktyg som hjälper dem att förebygga, hantera och lösa konflikter. EU har gett Apsa stöd genom Europeiska utvecklingsfonden. Vi granskade EU:s stöd under tre år, mellan 2014 och 2016, och konstaterade att det har haft mycket små effekter och behöver riktas om.

62. EU fastställde inte tydliga kriterier för sitt stöd och saknade i sin strategi en långsiktig vision för hur det skulle utvecklas. Under den granskade perioden fokuserade EU exempelvis inte tillräckligt på övergången från löneutbetalningar till inriktning på kapacitetsuppbyggnad för att säkerställa EU-stödets långsiktiga framgång. Underskottet i AU-medlemsstaternas bidrag till AU:s budget och fredsfonden gjorde Apsa starkt beroende av givarstöd, inbegripet EU-stöd. EU stödde Afrikanska unionens planer på att uppnå ekonomiskt oberoende för Apsa, i enlighet med AU:s formella beslut från 2016, men genomförandet var ännu i sin linda (***punkterna 16–30***).

63. Vi konstaterade att cirka hälften av de EU-finansierade kontrakten hade levererat merparten eller delar av de förväntade resultaten vid tidpunkten för revisionen. EU har gett stöd till reformer för att förbättra AU:s och de subregionala organisationernas ekonomiska, operativa och institutionella kapacitet, men reformerna har hittills gett små resultat.

⁵⁹ Den resultatorienterade övervakningen är Europeiska kommissionens externa övervakningssystem med ett tydligt fokus på resultat. Utvalda EU-finansierade projekt bedöms av externa experter enligt fyra DAC-kriterier: relevans, effektivitet, ändamålsenlighet och hållbarhet. Se https://ec.europa.eu/europeaid/results-oriented-monitoring_en.

Kapaciteten hos Apsas olika komponenter varierade kraftigt och kunde ifrågasättas på grund av bristande politiskt engagemang och begränsad finansiering (**punkterna 32–50**).

Rekommendation 1

Stärk AU:s egenansvar för Apsa och rikta om EU:s stöd

Europeiska utrikestjänsten och kommissionen bör gemensamt ta fram en tydlig, långsiktig vision om EU:s stöd till Apsa i syfte att

- successivt minska och slutligen avveckla EU-stödet till Apsas grundläggande driftskostnader till förmån för välriktade program för kapacitetsuppbyggnad,
- koppla kapacitetsuppbyggnadsstöd till Apsa till förbättringar av hur AU och de subregionala organisationerna fungerar,

noga övervaka genomförandet av AU:s åtagande att uppnå ekonomiskt oberoende.

Tidsram: slutet av 2020.

64. Vi granskade alla de 14 kontrakt som hade ingåtts mellan 2014 och 2016 och som reglerade EU:s stöd till Apsa. Vi konstaterade att kontrakten inte alltid förvaltades effektivt. Tio av dem ingicks sent, vilket innebar att man inte fick tillgång till medel inom fastställd tid och på ett förutsägbart sätt. Det ledde till förlust av en del erfaren personal och förseningar i genomförandet av Apsas aktiviteter (**punkterna 52–55**). Vi konstaterade också att övervakningsmekanismer fanns på plats men att de inte fungerade väl, till exempel när kontrakt finansierades retroaktivt. Rapporteringen var ofullständig och gav inte tillräckligt med information om resultat. Under den granskade perioden användes inte alltid finansieringsinstrument konsekvent. Vi konstaterade vissa förbättringar på detta område från 2015 (**punkterna 56–60**).

Rekommendation 2

Insatser bör genomgående vara resultatbaserade

Kommissionen bör

- ytterligare minska förseningarna i kontraktstilldelningen och undvika användning av retroaktiv finansiering,

- basera övervakningen av och rapporteringen om kontrakten på specifika och mätbara resultat, där gjorda framsteg kan mätas med hjälp av indikatorer,
- öka den "resultatorienterade övervakningen" av Apsas program för kapacitetsuppbyggnad och utvärdera dem oftare,
- göra en jämförande analys av de tillgängliga finansieringsinstrumenten på området för fred och säkerhet och använda dem konsekvent.

Tidsram: slutet av 2019.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Bettina Jakobsen som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 26 juni 2018.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

FÖRDELNINGEN AV EU-MEDEL MELLAN ORGANISATIONER SOM FÅR STÖD*(euro)*

Organisation som fått stöd/Kontrakt		C3IS	APF tjänste-kontrakt	JFA löner II	JFA AU:s kontakt-kontor II	JFA AU:s kontakt-kontor III	JFA AU:s kontakt-kontor IV	JFA löner III	Apsa SP II	Apsa SP III	Ecogas-EU:s projekt för handeld-vapen	Tekniskt stöd Ecogas (genom-förandestöd)	Ecogas bidrag I	Ecogas bidrag II	Eccas kostnads-förslag program nr 4	Totalt	
AU	Kontaktkontor				6 000 000	3 000 000	7 000 000										16 000 000
	Avdelningen för fred och säkerhet	12 500 000		10 000 000				5 000 000	1 384 238	4 455 516							33 339 754
Sahel-Sahara-gemenskapen (CEN-SAD)									-	-							0
Gemensamma marknaden för östra och södra Afrika (Comesa)									595 562	3 019 999							3 615 561
Östafrikanska gemenskapen (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
Ecogas									617 014	3 550 000	5 560 000	4 896 500	6 724 594	2 757 182			24 105 291
Den mellanstatliga utvecklingsmyndigheten (Igad)									279 152	1 700 000							1 979 152
Nationella regnbågskoalitionen (NARC)									511 218	1 899 971							2 411 189
Södra Afrikas utvecklingsgemenskap									509 413	4 500 000							5 009 413
Övergripande/ej fördelat			3 235 400						2 000	0							3 237 400
Totalt		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

Källa: Europeiska revisionsrätten, baserat på de granskade kontrakten.

BESLUTSFÖRFARANDEN INOM DEN FREDSBEVARANDE RESURSEN FÖR AFRIKA

Beslutsförfaranden inom den fredsbevarande resursen för Afrika

Begäran lämnas in av AU **eller** en subregional organisation (REC/RM) och godkänns av AU

Standardprocess**(fredsfrämjande insats, Apsa)**

1. Utrikestjänsten och kommissionen presenterar en gemensam informering för de berörda rådsarbetsgrupperna (t.ex. arbetsgruppen för Afrika)
2. Rådets kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik godkänner begäran
3. Kommissionens interna beslutsprocess med kommissionens beslut (DEC) måste tillämpas vid en ny fredsfrämjande insats

-> 2–3 månader**Mekanismen för tidiga insatser***

1. Utrikestjänsten och kommissionen bedömer begäran och beslutar gemensamt om det är lämpligt att bevilja finansiering
2. Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik och berörda rådsarbetsgrupper informeras

* När det gäller en period på upp till tolv månader för insatser som till sin karaktär kräver omedelbart stöd

-> 2 veckor

Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av bilaga 1 till handlingsprogrammet 2014–2016 för den fredsbevarande resursen för Afrika.

LISTA ÖVER GRANSKADE KONTRAKT OCH APSA:s STRATEGISKA PRIORITERINGAR

Kontrakt							Apsas strategiska prioriteringar				
Program	Kontrakt-nummer	Kontraktets namn	Organisation som fått stöd	Kontraktsbudget (euro)	Betalat* (euro)	Betalat* (%)	Konfliktförebyggande (inbegripet tidig varning och förebyggande diplomati)	Kris-/konflikthantering – afrikanska beredskapsstyrkan	Återuppbyggnad och fredsskapande efter en konflikt	Strategiska säkerhetsfrågor	Samordning och partnerskap
APF:s årliga arbetsprogram 2011–2013	325231	C3IS för afrikanskledda fredsinsatser	AU	12 500 000	10 534 027	84%		X			
	336871	APF tjänstekontrakt	AU och REC/RM	3 235 400	1 976 133	61%	X	X	X	X	X
	327360	JFA löner II	AU	10 000 000	9 000 000	90%	X	X	X	X	X
	327370	JFA Afrikanska unionens kontaktkontor II	AU	6 000 000	5 500 000	92%	X	X	X		X
APF:s årliga arbetsprogram 2014–2016	371416	JFA AU:s kontaktkontor III	AU	3 000 000	2 400 000	80%	X	X	X		X
	375189	JFA AU:s kontaktkontor IV	AU	7 000 000	3 171 431	45%	X	X	X		X
	373209	JFA löner III	AU	5 000 000	4 000 000	80%	X	X	X	X	X
	366481	Interimsstödprogrammet för den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen (Apsa SP II)	AU och REC/RM	5 227 335	4 181 868	80%	X	X		X	X
	380897	Interimsstödprogram III för den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen (Apsa SP III)	AU och REC/RM	28 770 000	7 674 227	27%	X	X	X	X	X
RIP Västafrika	345376	Ecowas-EU:s projekt för handelsvapen	Ecowas	5 560 000	4 185 614	75%	X			X	
	355873	Tekniskt stöd för genomförande av EU:s stöd till Ecowas regionala mandat för fred, säkerhet och stabilitet	Ecowas	4 896 500	1 780 903	36%	X	X	X	X	X
	368246	Ecowas-bidrag – förstärkning av freden, säkerheten och stabiliteten i Västafrika	Ecowas	6 724 594	2 662 174	40%	X	X	X	X	X
	380850	Ecowas-bidrag – förstärkning av freden, säkerheten och stabiliteten i Västafrika II	Ecowas	2 757 182	1 313 599	48%				X	
RIP Centralafrika	359795	Eccas – kostnadsförslag program nr 4 om genomförande och avslutande	Eccas	1 865 674	789 007	42%	X	X		X	X
Totalt				102 536 686	59 168 983	58%	12	12	9	10	11

* Betalat belopp per den 30 juni 2017.

REVISIONSRÄTTENS ÖVERSIKT ÖVER KONTRAKTSBEDÖMNINGAR

Program	Kontraktets-nummer	Kontraktets namn	Kontraktets syfte	Utformningens lämplighet		Genomförande och övervakning			Resultat och deras hållbarhet	
				Relevans för Apsa	Andra utformnings-aspekter (t.ex. tillvaratagna erfarenheter, samordning och övervakningsram)	Kontraktet undertecknades punktligt	Genomförande av aktiviteter	Rapportering och övervakning	Uppnådda resultat	Hållbarhets-problem
APF:s årliga arbets-program 2011–2013	325231	C3IS för afrikanskledda fredsinsatser	Inrätta en kontinental organisation så att AU snabbt kan sätta in kapacitet i form av strategisk och operativ kommunikation, ledning och kontroll mellan AU i Addis Abeba, regionerna och uppdraget på fältet. C3IS är en nyckelfaktor för att möjliggöra övningen Amani Afrika II, göra ASF operativt och leda afrikanskledda fredsfrämjande insatser.							
	336871	APF tjänstekontrakt	Förse AUC och REC/RM med extern expertis av hög kvalitet och i rätt tid för att främja genomförandet av program med koppling till handlingsplanen för partnerskapet för fred och säkerhet. Ett särskilt fokus kommer att ligga på utvecklingen av Apsa, via enskilda långtidsuppdrag, samt via kortsiktigt tekniskt stöd inom en stor mängd olika aktiviteter för krisförebyggande/krislösnings och aktiviteter efter en kris, inbegripet utformning av politik. Vid behov kan detta tekniska stöd också gå till en förstärkning av samstämmigheten mellan APF och RIP på området för fred och säkerhet.							
	327360	JFA löner II	Se till att AU-kommissionens freds- och säkerhetsavdelning fortsätter att vara den drivande kraften i AU:s agenda för fred och säkerhet på kontinenten, genom en förstärkt kapacitet och organisation i linje med dess ambitioner.							
	327370	JFA Afrikanska unionens kontaktkontor II	Afrikanska unionens kontaktkontor är Afrikanska unionens icke-permanenta strukturer på plats i de mest säkerhets- och fredsrelevanta regionerna i Afrika. Deras roll är att stödja freds- och säkerhetsrådet (PSC) och AU-kommissionen, delta i uppföljningsmekanismer som inrättas genom fredsavtal och stödja genomförandet av dem. Programmet är en aktivitet där flera givare deltar och där man står för personal- och driftskostnaderna vid AU:s kontaktkontor.							
APF:s årliga arbets-program 2014–2016	371416	JFA AU:s kontaktkontor III	Afrikanska unionens kontaktkontor är Afrikanska unionens icke-permanenta strukturer på plats i de mest säkerhets- och fredsrelevanta regionerna i Afrika. Deras roll är att stödja freds- och säkerhetsrådet (PSC) och AU-kommissionen, delta i uppföljningsmekanismer som inrättas genom fredsavtal och stödja genomförandet av dem. Programmet är en aktivitet där flera givare deltar och där man står för personal- och driftskostnaderna vid AU:s kontaktkontor.							
	375189	JFA AU:s kontaktkontor IV	Afrikanska unionens kontaktkontor är Afrikanska unionens icke-permanenta strukturer på plats i de mest säkerhets- och fredsrelevanta regionerna i Afrika. Deras roll är att stödja freds- och säkerhetsrådet (PSC) och AU-kommissionen, delta i uppföljningsmekanismer som inrättas genom fredsavtal och stödja genomförandet av dem. Programmet är en aktivitet där flera givare deltar och där man står för personal- och driftskostnaderna vid AU:s kontaktkontor.							
	373209	JFA löner III	Se till att AU-kommissionens freds- och säkerhetsavdelning fortsätter att vara den drivande kraften i AU:s agenda för fred och säkerhet på kontinenten, genom en förstärkt kapacitet och organisation i linje med dess ambitioner.							
	366481	Interimsstödprogrammet för den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen (Apsa SP II)	Syftet med insatsen är att stärka kapaciteten och effektiviteten vid AU-kommissionen, REC och RM för att förebygga och/eller reagera på kriser i Afrika. Åtgärden fokuserade på aktiviteter som är nödvändiga för att AUC och REC/RM ska kunna upprätthålla verksamheten och färdigställa och politiskt godkänna de viktigaste afrikanska freds- och säkerhetsstrategierna, såsom färdplanen för Apsa.							
380897	Interimsstödprogram III för den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen (Apsa SP III)	Att bidra till fred och säkerhet i Afrika, och därmed tillhandahålla de nödvändiga villkoren och förutsättningarna för utveckling, i enlighet med AU:s mål om att stridigheter ska upphöra till 2020 ("Silence the Guns by 2020").								
RIP Västafrika	345376	Ecogas-EU:s projekt för handelsvapen	Att minska effekterna av konflikter och våld genom institutionaliserade och samordnade förebyggande åtgärder och förvaltningsåtgärder samt inrättande av en fredsstruktur för motståndskraftiga samhällen.							
	355873	Tekniskt stöd för genomförande av EU:s stöd till Ecogas regionala mandat för fred, säkerhet och stabilitet	Att tillhandahålla ett team för tekniskt stöd (långsiktig och kortsiktig expertis) som ska ha en rådgivande roll och förvalta och övervaka projektet EU Ecogas PSS							
	368246	Ecogas-bidrag – förstärkning av freden, säkerheten och stabiliteten i Västafrika	Att hjälpa Ecogas att verkställa sitt mandat för konfliktförebyggande och konfliktlösning på ett hållbart sätt, särskilt genom en övergång från en reaktiv till en preventiv metod för att öka den strategiska, operativa och förvaltningsrelaterade kapaciteten.							
	380850	Ecogas-bidrag – förstärkning av freden, säkerheten och stabiliteten i Västafrika II	Bidraget finansierar tre projekt: 1. Hantering av handelsvapen och lätta vapen i Nigeria (kompletterar Ecogas-EU:s projekt för handelsvapen, merparten av budgeten). 2. Studieresa till Lyon för företrädare för det västafrikanska informationssystemet för polisen (Wapisi). 3. Förstärkning av Ecogas operativa kapacitet att integrera kön i sin freds- och säkerhetsstruktur							
RIP Centralafrika	359795	Eccas – kostnadsförslag program nr 4 om genomförande och avslutande	Åtgärden "Kostnadsförslag program 4" är det sista programkostnadsförslaget för stödprogrammet för Eccas på området fred och säkerhet (PAPS II) och syftar till fortsatt stöd till Eccas för att upprätthålla kapaciteten på freds- och säkerhetsområdet.							

Förklaring:

	Standarderna har i alla väsentliga avseenden uppfyllts
	Vissa standarder har inte uppfyllts
	Betydande avvikelse från standarderna
	För tidigt att bedöma eller otillräckligt med information

KOMMISSIONENS OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

”DEN AFRIKANSKA FREDS- OCH SÄKERHETSSTRUKTUREN: EU:S STÖD BEHÖVER RIKTAS OM”

SAMMANFATTNING

III. EU:s stöd till den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen (Apsa) har på ett avgörande sätt bidragit till utvecklingen av detta system såväl när det gäller kapacitet som finansiellt egenansvar – även om de förväntade resultaten inte systematiskt har uppnåtts.

Att bidra till lön eller andra driftskostnader är inget problem i sig så länge bidraget är kopplat till uppnåendet av resultat och utgör en del av en bredare stödstrategi med en tydlig exitstrategi.

IV. EU har fastställt särskilda prioriteringar för sitt stöd till Apsa. Det ligger i EU:s uttryckliga intresse att stödja afrikanska lösningar på afrikanska freds- och säkerhetsproblem för att stabilisera Afrika. Detta är det centrala målet för EU:s stöd till Apsa. Det är ett arbete på lång sikt, för vilket resultaten inte kan mätas omedelbart.

Operativt är syftet att EU:s mål ska nås genom en tydligt formulerad strategi: Färdplanen för Apsa 2016–2020¹. Genomförandet av denna färdplan stöds direkt av ett antal program, särskilt den pågående tredje fasen i stödprogrammet för Apsa (Apsa III)². Verksamheten inom ramen för Apsa III beskrivs mer ingående i årliga arbetsplaner som möjliggör en prioritering av EU:s stöd och riktmärkning av konkreta resultat mot konkreta mål.

För att uppnå dessa resultat finansierar kommissionen ett antal åtgärder, vilkas genomförande kräver stöd till driftskostnader för bland annat utbildning, resor och löner för anställda vid freds- och säkerhetsavdelningen inom Afrikanska unionens kommission (AU-kommissionen). Finansieringen av dessa kostnader har varit avgörande för att uppnå huvudmålet för EU:s stöd.

V. Avsaknaden av information om resultaten innebär inte att det saknas resultat. Detta kan således inte i sig anses hindra utdelandet av EU:s stöd.

Det sena undertecknandet av kontrakt och retroaktiv finansiering beror ofta på sena ansökningar och brist på adekvata uppgifter från de organisationer som genomför EU:s stöd.

När det gäller samstämmighet betonar kommissionen att betydande framsteg har gjorts när det gäller en mer enhetlig användning av finansieringsinstrument.

Kommissionen har framför allt upprättat ett informellt nätverk av kontaktpunkter för Apsa. Nätverket underlättar samråd inom kommissionen när det gäller identifiering och formulering av stödprogram för såväl den fredsbevarande resursen för Afrika (APF) som för Apsa och regionala vägledande program. Dessutom deltar alla berörda avdelningar inom kommissionen och Europeiska utrikestjänsten i interna kvalitetsstödgrupper där freds- och säkerhetsprogrammen diskuteras och komplementariteten mellan instrument ses över.

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

VI.

i) Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten godtar rekommendationen. Tillfälliga stöd till driftskostnader kan emellertid fortfarande vara lämpligt på vissa villkor.

ii) Kommissionen godtar rekommendationen.

INLEDNING

Ruta 2: Exempel på en insats inom Apsa

Detta är ett exempel på bästa praxis när det gäller konsekvent användning av EU:s verktyg till stöd för Apsas positiva insatser i Gambia genom Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (Ecowas): långsiktig kapacitetsuppbyggnad av Ecowas när det gäller fred och säkerhet genom den fredsbevarande resursen för Afrika och det regionala vägledande programmet kombineras med stöd från den fredsbevarande resursen för Afrika till Ecowas uppdrag i Gambia (Ecomig) (först genom mekanismen för tidiga insatser, sedan via resursen för fredsfrämjande insatser³).

6. Det nuvarande läget för AU-medlemsstaternas finansiella bidrag till fredsfonden uppgår till 42,4 miljoner US-dollar. 39,9 miljoner US-dollar samlades in enbart för år 2017 – det största beloppet från Afrikanska unionens medlemsstater sedan AU inrättades 1993.

7. Afrika har verkligen tagit ansvar för processen för utveckling av Apsas färdplaner, men processen har fått stöd från EU i form av tekniskt stöd och underlättande av möten och seminarier som en del av Apsas andra stödprogram (Apsa II).

IAKTTAGELSER

23. När det gäller frågan om ekonomiskt egenansvar och hållbarhet inser kommissionen och Europeiska utrikestjänsten betydelsen av att Afrikanska unionen och de afrikanska subregionala organisationerna successivt ökar sin andel av de medel som behövs. Det är av denna anledning som EU stöder AU:s initiativ i frågan genom finansiering utanför budgeten (artikel 41.2 FEU), framför allt Kaberuka-processen och införandet av en tullavgift på 0,2 % på importerade varor. Som en följd av detta ökar redan AU:s ekonomiska egenansvar för Apsa. Under 2018 kommer till exempel 57 % av lönerna för AU-kommissionens korttidsanställda som arbetar med freds- och säkerhetsprogram att täckas av AU-medlemsstaternas bidrag, och endast 15 % kommer att komma från EU (jämfört med 34 % under de föregående 16 månaderna). Dessa insatser har redan lett till att AU tar ansvar för en större del av sin budget för 2018: 41,3 % under 2018 (318 miljoner av 770 miljoner US-dollar) i stället för 26,2 % under 2017 (205 miljoner av 783 miljoner US-dollar). Andra givare som aktivt stöder Apsa är Norge, Storbritannien, Danmark, Tyskland och Nederländerna.

Den del av Apsas operativa kostnader som finansieras av AU:s medlemsstater ökar därför gradvis. Snarare än ökat beroende visar siffrorna på en väg mot ett minskat beroende av givarstöd.

Givarnas stöd till EU:s afrikanska partner när det gäller Apsa kan inte rimligen förväntas upphöra helt inom en snar framtid. Dessutom handlar frågan om ekonomiskt egenansvar och hållbarhet om möjligheter och politiska val. Eftersom det, som förklaras ovan, ligger i EU:s eget intresse att stödja Apsa, finns det inte något direkt skäl för att inte längre finansiera dess grundläggande operativa kostnader så länge som kommissionen, Europeiska utrikestjänsten och EU:s medlemsstater fortsätter att betrakta detta stöd som ett relevant strategiskt verktyg för att stabilisera Afrika.

³ Kommissionens beslut C(2017) 8294 final av den 12 december 2017.

24. Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten hänvisar till principen om partnerländernas egenansvar som anges i flera internationella avtal, t.ex. Monterrey-överenskommelsen från 2003⁴. Dessa principer innebär att egenansvaret för stöd bör ligga hos partnererna (se även svaret i punkt 28).

Afrikanska unionen har antagit en tydlig plan för att uppnå ekonomisk hållbarhet senast 2020. EU, som finansierade tekniska experter som anlätades av AU-kommissionen för att bistå med utveckling av planen, välkomnade åtgärderna i planen. EU:s framtida stöd kommer att anpassas till planen. Åtgärderna för att säkra hållbarheten som ingår i planen omfattar att säkerställa AU-medlemsstaternas bidrag så att de finansierar 100 % av AU-kommissionens driftskostnader och 25 % av kostnaderna för fredsstödjande insatser senast 2020. En särskild avgift på 0,2 % för stödberättigande import håller på att inrättas av AU:s medlemsstater i detta syfte (Kaberuka-planen).

Dessutom stöder EU AU-kommissionens reform av sina finansiella och administrativa förvaltningssystem för att de ska bli förenliga med internationella standarder. Kommissionen har stött dessa reformer genom tekniskt bistånd för att stärka redovisning, internrevision, upphandling och kapitalförvaltning. Framsteg på dessa områden konstaterades i en översyn av AU-kommissionens system i april 2018⁵. Kommissionen har för avsikt att göra en ytterligare, grundlig utvärdering av AU-kommissionens system i slutet av 2018.

Ruta 3 – Svängningar i ett regionalt system för tidig varning

Andra satsen: Genom stödet från EU (huvudsakligen Paps II – politiska frågor, fred och säkerhet – inom ramen för EUF:s 10:e regionala vägledande program) har kapaciteten hos Marac (*Mécanisme d'Alerte Rapide d'Afrique Centrale*) utvecklats. Det möjliggjorde exempelvis förvärv och tillhandahållande av utrustning för dess lokal för strategisk varning. Efter utgången av Paps II lyckades Eccas emellertid inte bygga vidare på dessa framsteg, framför allt på grund av att en betydande del av den tekniska personalen avskedades.

EU och Eccas insåg problemet och kom överens om att en minimistandard för driftskontinuitet borde stödjas genom det APF-finansierade tredje stödprogrammet för Apsa. Detta är skälet till att det programmet innehåller särskilda bestämmelser om stöd för vissa aktiviteter för att öka kapaciteten inom Marac i Eccas arbetsplaner för 2017 och 2018.

Detta är tänkt som en överbryggande åtgärd medan förberedelserna för en kontraktualisering av det centralafrikanska freds- och säkerhetsprogrammet i EUF:s 11:e regionala vägledande program slutförs. Ett av de förväntade resultaten av detta kommande program är en fortsatt förstärkning av Maracs kapacitet, samtidigt som man utnyttjar erfarenheterna från Paps II i fråga om hållbarhet.

26. Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten anser att EU redan vidtar åtgärder i denna riktning. När det gäller till exempel löneprogrammet inom ramen för medfinansieringsöverenskommelsen (JFA) har följande framsteg gjorts för 2018:

* Jämfört med den föregående fasen av detta EU-stöd (JFA Löner IV) har EU:s andel av den totala budgeten minskat från 34 % till 15 %. Dessutom utgör AU-medlemsstaternas utfästelser för 2018 den största delen av den totala budgeten som ett resultat av de insatser som gjorts av AU-kommissionen för att minska antalet tjänster som ska finansieras av partnererna.

⁴ <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>

⁵ Värderingen utfördes av Ernst & Young och rapporten offentliggjordes den 16 april 2018 (Ares(2018)2249815).

* Tjänsterna som finansieras av partnererna är begränsade till P3 och P4 (dvs. specialiserad personal) medan alla allmänna tjänster har tagits över av AU-kommissionen. För närvarande utgör de 12,6 % av de tjänster som finansieras inom ramen för det nuvarande JFA, vilket är en stor förbättring jämfört med föregående år.

* Partnererna och AU-kommissionen har enats om att kommissionen ska fortsätta att successivt täcka personalkostnaderna för den personal som genomför program för fred och säkerhet för att göra det möjligt för partnererna att flytta sitt stöd från operativa till programmatiska kostnader. Detta avtal är en del av medfinansieringsöverenskommelsens exitstrategi.

28. Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten hänvisar till principen om partnerernas egenansvar och anser att de har fastställt särskilda prioriteringar för sitt stöd till Apsa. Dessa diskuterades och godkändes med Afrikanska unionens kommission och Afrikanska regionala ekonomiska gemenskaperna under utformningen av färdplanen för Apsa 2016–2020⁶. Ett tydligt mål för färdplanen är att stödja afrikanska lösningar på afrikanska freds- och säkerhetsproblem. Genomförandet av denna färdplan stöds genom en rad program, i synnerhet den pågående tredje fasen av Apsas stödprogram (Apsa III). Verksamheten inom ramen för Apsa III beskrivs mer ingående i årliga arbetsplaner⁷, som möjliggör en prioritering av EU:s stöd och riktmärkning av konkreta resultat mot konkreta mål.

För att nå dessa resultat finansierar kommissionen därför ett antal åtgärder, vilkas genomförande kräver stöd till driftkostnader såsom utbildning, resor och löner. Finansieringen av dessa kostnader har varit avgörande för att uppnå målet för EU:s stöd.

30.

c) EU beslutade att överföra hela anslaget till den mellanstatliga utvecklingsmyndighetens regionala vägledande program till förvaltningsfonden för att bland annat kunna garantera enhetlighet. Merparten av anslagen går till åtgärder med anknytning till fred och säkerhet, motståndskraft och migration. Utnyttjandet av förvaltningsfonden gav större enhetlighet, till exempel om huruvida de åtgärder som planerades enligt det regionala vägledande programmet var lämpligare för eller i hög grad bidrog till förvaltningsfondens migrationsrelaterade katastrofmål.

d) Oron för detta är ett av skälen till att EU står fast vid sitt åtagande att fortsätta samarbeta med Afrikanska unionen.

e) Militär expertis finns tillgänglig i EU:s delegation till AU där programmet förvaltas. Denna militära expertis kan vid behov förlita sig på sakkunskap som finns tillgänglig vid EU:s regionala delegationer. Ytterligare sakkunskap har rekryterats vid Europeiska utrikestjänstens huvudkontor under 2018.

För verksamheter enligt det regionala vägledande programmet behövs ingen personal med militär profil, eftersom dessa program är utvecklingsprogram.

Dessutom har ett antal nya kommissionstjänster tilldelats delegationerna för att sköta arbete i anslutning till förvaltningsfonden för Afrika, varav några avser freds- och stabilitetsmål.

37. När det gäller enhällighet anges i artikel 13 i Afrikanska unionens freds- och säkerhetsråd att enkel majoritet (i processuella frågor) och två tredjedels majoritet (övriga punkter) räcker.

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

49. En extern granskning utförd i april 2018⁸ visar att AU-kommissionens system har stärkts.

Eccas stats- och regeringschefer diskuterade i mars 2018 en omorientering i riktning mot ett mandat som är tydligare inriktat på fred och säkerhet och Eccas håller nu på att utarbeta en ny ”Centralafrikansk kommission” för att ta upp Eccas verksamhet.

När det gäller Ecowas har reformerna gått i stå på grund av bristande samförstånd från dess medlemsstater och följaktligen har ändringar i Ecowas affärsprocesser skjutits upp till juni 2018. En EU-bedömning per pelare av Ecowas-kommissionen planeras under första kvartalet 2019.

50. Kommissionens strategi för tillhandahållande av tekniskt stöd till AU-kommissionen har reviderats. Tekniskt stöd tillhandahålls numera på ett målinriktat sätt och på grundval av en begäran från AU-kommissionen. Under 2017 utstationerades nio experter. Deras uppdrag var inte programspecifika utan var mer inriktade på övergripande och organisatoriska frågor som är viktiga för AU-kommissionens funktion för att utveckla Apsa.

53. De flesta förseningarna i samband med upphandling berodde på AU-kommissionens och de subregionala organisationernas svårigheter att lägga fram finansieringsförslag av godtagbar kvalitet i rätt tid.

Efter diskussionerna i Europeiska kommissionens/AU-kommissionens styrkommitté den 24 maj 2017 förstärkte AU-kommissionen under 2018 programförvaltningsteamet med ansvar för EU-finansierade program genom att anställa ytterligare fyra personer. Kommissionen förväntar sig att detta kommer att leda till en förbättrad kvalitet på förslag och rapportering till EU.

c) De tekniska problemen med kommissionens informationssystem har haft en mycket begränsad effekt på upphandling, finansiering och förseningar i genomförandet – framför allt i jämförelse med de problem som lyfts fram i punkterna 53 a och b. Sådana tekniska problem påverkade i sak endast två av de granskade kontrakten och försenade undertecknandet av dem med ett par veckor.

54. De flesta fallen av försenad kontraktstilldelning och retroaktiv finansiering beror i regel på sena ansökningar och otillräckliga upplysningar från de organisationer som genomför EU:s stöd.

Särskilda åtgärder har redan införts av kommissionen, inbegripet en ökning av tillgängliga mänskliga resurser för att förvalta programmen inom ramen för den fredsbevarande resursen för Afrika. AU-kommissionen har också vidtagit åtgärder i detta avseende genom att 2018 stärka förvaltningsteamet för freds- och säkerhetsavdelningens program, som ansvarar för förvaltningen av EU-finansierade program för kapacitetsutveckling.

Ruta 5 – Retroaktiv finansiering av Apsas stödprogram

Andra satsen: När det gäller det andra stödprogrammet för Apsa bör det noteras att trots försenad kontraktsskrivning har det viktigaste resultatet faktiskt levererats, eftersom driftskontinuiteten möjliggjorde slutförandet av Apsas färdplan.

56. Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten instämmer i att det finns en lång rad potentiella instrument och bekräftar att åtgärder har vidtagits för att optimera de komparativa fördelarna med dessa instrument. Det förekommer till exempel samordning mellan APF och de regionala vägledande programmen – inklusive den bedömning och överföring av personalkostnader som genomfördes nyligen. Sedan 2016 finns det en klar arbetsfördelning med utgångspunkt i komparativa fördelar mellan regionala vägledande program och APF, så att de båda instrumentens

⁸ Värderingen utfördes av Ernst & Young och rapporten offentliggjordes den 16 april 2018 (Ares(2018)2249815).

roll är tydligt definierade. Kommissionen har upprättat ett informellt nätverk av kontaktpunkter för Apsa som omfattar regionala och geografiska enheter och den enhet som ansvarar för förvaltningen av APF. Nätverket underlättar samråd inom kommissionen när det gäller fastställande och formulering av såväl APF:s stödprogram till Apsa som de regionala vägledande programmen. Dessutom deltar alla berörda avdelningar inom kommissionen och Europeiska utrikestjänsten i interna kvalitetsstödgrupper under vilka freds- och säkerhetsprogrammen diskuteras och instrumentens komplementaritet ses över. Inom den ram som tillhandahålls av färdplanen för Apsa prioriteras behovet av idrifttagning av Apsa på regional nivå genom regionala program inom ramen för EUF:s 11:e regionala vägledande program.

Dessutom är APF inte bara väl lämpat för att finansiera kortsiktiga behov. De olika instrumentens roller är väl definierade i såväl respektive grundläggande akter som i riktlinjerna. APF har ett vidare syfte än att finansiera Afrika-ledda, kortsiktiga militära fredsfrämjande insatser, eftersom dess slutmål är att bygga upp afrikansk kapacitet inom fred och säkerhet, särskilt kring Apsa. Detta är per definition en långsiktig insats som APF i huvudsak finansierar genom fleråriga stödprogram för Apsa. Se även svaret på punkt 58.

57. Den gemensamma finansieringen av lönekontrakt för långsiktiga tjänster är en tillfällig åtgärd som överenskommit med internationella partner för att täcka långsiktiga tjänster medan AU-kommissionen utformar och genomför den pågående reformeringen av mänskliga resurser.

58. Vid sidan av det informella nätverk som nämns i punkt 56 finns det flera exempel på ad hoc-samordning för en komplementär och enhetlig användning av alla relevanta instrument.

Detta gäller t.ex. i följande fall:

* För Somalia träffas Europeiska utrikestjänsten och kommissionen regelbundet för att utforma och genomföra en övergripande strategi för att stödja övergången från konflikt till återhämtning. Detta innebär en kontinuerlig analys av det samordnade utnyttjandet av de lämpligaste instrumenten: APF för att stödja Amisom, EU:s förvaltningsfond för Afrika för återhämtningen, det vägledande nationella programmet för statsbyggande och Gusp för utbildning av den somaliska nationella armén och Instrumentet som bidrar till stabilitet och fred för tidiga stabiliseringsåtgärder.

* Samma regelbundna samordning har införts för Sahel-regionen, där APF:s stöd till G5:s gemensamma styrka utgör en del av en bredare strategi för att främja stabilisering med hjälp av EU:s insatsstyrka, Instrumentet som bidrar till stabilitet och fred och de nationella vägledande programmen för att säkerställa förekomsten av olika statliga organ i konfliktområden.

Mer generellt sker sådan tillfällig samordning när en specifik kris uppstår (Gambia och Guinea-Bissau).

59. Kommissionen instämmer i att kontrollen kan stärkas ytterligare, särskilt när det gäller utformning av indikatorer, men betonar att de befintliga systemen lämnade värdefull kvalitativ information.

a) Kommissionen medger att indikatorerna kan förbättras för att göra dem mer konkreta i framtida program. De lämnade dock värdefull kvalitativ information som gjorde det möjligt att förbättra utformningen av program för kapacitetsuppbyggnad, vilket erkändes i den externa utvärderingen av APF 2017.

b) Även om indikatorer i vissa fall var alltför verksamhetsinriktade och därför av begränsat värde för att mäta resultat, tjänade de syftet att underlätta övervakningen av genomförandet av de överenskomna utfallen och i slutändan samstämmigheten mellan programmets genomförande och den godkända programutformningen.

c) Kontrakt undertecknades sent på grund av den genomförande organisationens svårigheter att lägga fram förslag till finansiering av godtagbar kvalitet i rätt tid.

60. En extern utvärdering av APF för perioden 2014–2016 genomfördes 2017 (rapporten offentliggjordes i mars 2018⁹). Rapporten innehåller särskilda slutsatser och rekommendationer om Apsa-relaterade program för kapacitetsuppbyggnad. Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten kommer att beakta dem vid utarbetandet av APF:s handlingsprogram för 2019–2020.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

61. EU:s stöd till Apsa sedan inrättandet 2004, både när det gäller kapacitet och finansiellt egenansvar, har varit avgörande för att bidra till utvecklingen av detta system – även om de förväntade resultaten inte systematiskt har uppnåtts.

62. EU fastställde särskilda prioriteringar för sitt stöd till Apsa. Kommissionen, Europeiska utrikestjänsten och EU:s medlemsstater är överens om att det ligger i EU:s intresse att stödja afrikanska lösningar på afrikanska freds- och säkerhetsproblem för att stabilisera Afrika. Detta är det centrala syftet med den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen (Apsa), som EU stöder. Det är ett arbete på lång sikt för vilket resultatet inte kan mätas omedelbart.

Operativt ska EU:s mål nås genom en tydligt formulerad strategi: Apsas färdplan för 2016–2020. Genomförandet av denna färdplan stöds direkt genom ett antal program, särskilt den pågående tredje fasen av Apsas stödprogram (Apsa III). Verksamheten inom ramen för Apsa III beskrivs mer ingående med hjälp av årliga arbetsplaner som möjliggör en prioritering av EU:s stöd och riktmärkning av konkreta resultat mot konkreta mål.

För att uppnå dessa resultat finansierar kommissionen ett antal åtgärder, vilkas genomförande kräver stöd till driftskostnader såsom utbildning, resor och löner. Finansieringen av dessa kostnader har varit avgörande för att uppnå huvudmålet för EU:s stöd. Att bidra till löner eller andra driftskostnader är inget problem i sig så länge det är kopplat till uppnåendet av resultat, eftersom det ingår i en mer omfattande stödstrategi och en tydlig exitstrategi beskrivs.

63. Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten anser att administrativa reformer inom Afrikanska unionen har börjat ge resultat.

Kommissionen har gett stöd till reformering av AU-kommissionen genom rekrytering av särskild teknisk hjälp för att stärka redovisning, internrevision, upphandling och förvaltning av tillgångar bland annat genom två specifika avtal. För ytterligare information, se svaret på punkt 23.

Rekommendation 1:

Främja AU:s egenansvar för Apsa och rikta om EU:s stöd

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten godtar rekommendationen. Tillfälligt stöd till driftskostnader kan emellertid fortfarande vara lämpligt på vissa villkor. Att bidra till löner eller andra driftskostnader är inget problem i sig så länge det är kopplat till uppnåendet av resultat, eftersom det ingår i en mer omfattande stödstrategi och en tydlig exitstrategi beskrivs.

64. Kontrakt undertecknades sent, främst på grund av sena framställningar och brist på adekvata uppgifter från de organisationer som genomför EU:s stöd.

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

Förseningar i upphandlingen hindrade inte uppnåendet av de viktigaste resultaten i de flesta fall. Det sena undertecknandet av andra stödprogrammet för Apsa hindrade inte slutförandet av Apsas färdplan.

När det gäller övervakning genomfördes en extern utvärdering av APF för perioden 2014–2016 år 2017 (rapporten offentliggjordes i mars 2018). Den innehåller särskilda slutsatser och rekommendationer om Apsa-relaterade program för kapacitetsuppbyggnad. Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten kommer att beakta dem vid utarbetandet av APF:s handlingsprogram för perioden 2019–2020.

När det gäller enhetlig användning av finansieringsinstrument har betydande framsteg redan gjorts, särskilt när det gäller komplementaritet mellan APF och de regionala vägledande programmen (de informella övervakningssystem som avses i punkterna 56 och 58, ömsesidiga samråd under kvalitetsstödgrupperna men också mellan APF och Instrumentet som bidrar till stabilitet och fred samt den tillfälliga samordning som avses i punkt 58).

Rekommendation 2:

Insatser bör genomgående vara resultatbaserade

2Kommissionen godtar rekommendationen.

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	24.1.2017
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	27.4.2018
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	26.6.2018
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	18.7.2018

PDF ISBN 978-92-847-0352-4 doi:10.2865/775920 QJ-AB-18-016-SV-N

HTML ISBN 978-92-847-0360-9 doi:10.2865/59092 QJ-AB-18-016-SV-Q

Medlemsstaterna i Afrikanska unionen inrättade den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen (Apsa) 2002 som ett långsiktigt strukturellt svar på freds- och säkerhetsutmaningarna på den afrikanska kontinenten. Genom Apsa har Afrikanska unionen och bemyndigade subregionala organisationer tillgång till verktyg som hjälper dem att förebygga, hantera och lösa konflikter. Vi granskade EU:s stöd till utvecklingen av Apsa och drog slutsatsen att det har haft mycket liten effekt och behöver riktas om. Apsa har under många år varit starkt beroende av givarfinansiering, och EU-stödet har varit inriktat på att bidra till Apsas grundläggande driftskostnader. Vi lämnar en rad rekommendationer om hur EU:s strategi kan förbättras för att främja Afrikanska unionens egenansvar för Apsa, rikta om EU:s stöd och genomgående göra kommissionens insatser resultatnriktade.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2018

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.