



21.11.2018

PRACOVNÍ DOKUMENT

o zvláštní zprávě Evropského účetního dvora č. 20/2018 (udělení absolutoria za rok 2017): Africká struktura pro mír a bezpečnost: nutnost změnit zaměření podpory EU

Výbor pro rozpočtovou kontrolu

Zpravodaj: Benedek Jávor

Summary

The African Peace and Security Architecture (APSA) is a set of institutions, legislation and procedures established by the Member States of the African Union (AU) in 2002 and designed as a long-term response by addressing the conflict prevention and promoting peace and security on the African continent.

Through the APSA, the African Union and regional level organisations have access to tools, which help them prevent, manage and resolve conflicts. Ten African sub-regional organisations (SROs), to which their respective member states conferred a mandate to act in the area of peace and security, also play a role in the APSA. Eight are Regional Economic Communities (RECs), and two are Regional Mechanisms for conflict prevention, management and resolution (RMs)¹. The APSA aims to provide the framework and tools for the AU and SROs to play an active role in preventing and resolving conflicts in Africa, which have different causes.

The AU and the SROs intervened under the APSA framework in 28 out of the 67 violent conflicts (42 %) occurring in Africa during 2016. The interventions took the form of diplomacy, mediation and peace-support operations, or a combination of the three.

The AU member states created the African Peace Fund to raise finance for the AU peace support missions and peace and security operational activities. Funding was to come mainly from the AU budget, with the possibility of further funding in the form of voluntary contributions from other sources. However, only 25 of the African Union's 54 member states paid their contributions to the AU budget on time and in full, resulting in a shortfall of 33 % over the 2011 to 2015 period. As a result, donors fund much of the AU budget (54 % in 2017).

The EU provides its financial support for the development of the APSA through the European Development Fund (EDF). The main channel of EDF support comes through the African Peace Facility (APF), established by the EU in 2003, as well as through the Regional Indicative Programmes (RIPs)². Most of the funds (around 80 %) were used to finance peace support operations.

The Court examined the EU support for the APSA by reviewing contracts concluded by the European Commission over the period from 2014 to 2016, whose total value exceeded €100 million.

The Court reported that EU support for the APSA has had a poor effect and needed refocusing. Although a broad strategic framework is in place, the Court found that EU support

¹ RECs: The Arab Maghreb Union (AMU), the Community of Sahel- Saharan States (CENSAD), the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), the East African Community (EAC), the Economic Community of Central African States (ECCAS), the Economic Community of West African States (ECOWAS), the Intergovernmental Authority on Development (IGAD), and the Southern African Development Community (SADC).

RMs: The Eastern Africa Standby Force Coordination Mechanism (EASFOM) and the North African Regional Capability (NARC).

² In the 2014 to 2020 EDF period, there are three RIPs in Africa, covering the West Africa, Central Africa and Eastern/Southern Africa/Indian Ocean regions.

had mainly been focusing on contributing to APSA's basic operational costs. Due to shortfalls in contributions by the African Union member states, the APSA has been heavily dependent on donor support for many years.

The Court found that the EU did not set clear priorities for its support to the APSA and the EU's strategy lacked a long-term vision. During the audited period, the EU did not focus sufficiently on the transition away from paying salaries and towards capacity building. The EU had provided support to African Union plans for financial independence, with the aim of the AU able to take on a growing proportion of the APSA's operational costs. However, implementation of these plans was still at an early stage.

The Court also stated that implementation of EU support was affected by delays, incoherent use of financing instruments and insufficient information on results achieved. Six out of fourteen contracts audited, mainly concerning staff costs, had delivered most of their expected results by the time of the audit. Two had only partially delivered and one had not. In five cases, implementation delays meant the auditors could not assess whether the contract had delivered or not. Furthermore, delays in contracting, retroactive financing, and a lack of information on results hampered the delivery of EU support.

In the light of its findings, the Court recommends to the EEAS and the Commission that:

- the Commission and the EEAS foster AU ownership of the APSA in order to achieve financial independence and refocus EU support away from supporting operational costs towards capacity-building measures, and
- the Commission makes interventions consistently results-based, reduces delays in contracting and retroactive financing, improves monitoring and makes coherent use of financing instruments.

Doporučení zpravodaje

Evropský parlament:

1. vítá zvláštní zprávu Účetního dvora o africké struktuře pro mír a bezpečnost (APSA) a předkládá níže uvedené připomínky a doporučení;
2. uznává, že Evropská služba pro vnější činnost a Komise čelí v Africe vysoce složitým situacím s četnými politickými a provozními problémy a omezeními v mnoha oblastech, zejména pokud jde o spolupráci hlavních zúčastněných stran, financování a nedostatky orgánů, politickou vůli zasáhnout, předcházet konfliktům a zvládat je;
3. je si vědom složitosti dotčeného institucionálního rámce pro předcházení konfliktům a pro podporu míru a bezpečnosti s Africkou unií, africkým mírovým projektem (APF), subregionálními organizacemi (SRO), regionálními hospodářskými společenstvími (REC) a regionálními mechanismy pro předcházení konfliktům, jejich řízení a řešení;
4. se znepokojením konstatuje, že struktura APSA trpí silnou závislostí na vnějších finančních zdrojích (kvůli nízkému příspěvku členských států do mírového fondu a omezeným dodatečným finančním prostředkům, které struktura APSA získala z alternativních zdrojů financování);

5. vyjadřuje politování nad tím, že tato neexistence africké odpovědnosti a finanční udržitelnosti s vysokou závislostí na dárcích a mezinárodních partnerech vede k operačním nedostatkům, zejména pokud jde o personální otázky, tj. přítomnost několika málo kvalifikovaných pracovníků nebo vojenských odborníků zabývajících se hlavními mírovými a bezpečnostními misemi na africkém kontinentu;
6. domnívá se, že ačkoli je podpora struktury APSA ze strany EU navržena na základě strategického rámce stanoveného v plánech, je třeba neustále usilovat o vhodnou koordinaci dárců;
7. lituje také toho, že podpora EU se zaměřuje především na základní provozní náklady a postrádá dlouhodobý plán; zdůrazňuje, že je nutné upustit od financování nákladů struktury APSA ze strany EU a podporovat jasné dlouhodobé vyhlídky a cíle, které přispívají ke stabilitě Afriky a obecněji k partnerství mezi AU a EU;
8. připomíná význam posilování plánu budování kapacit, provozní kapacity AU a subregionálních organizací spojeného s lepším koordinačním rámcem mezi všemi zúčastněnými stranami s cílem co nejvíce optimalizovat soudržnost činností a výsledků podpory EU v dlouhodobém horizontu;
9. je vážně znepokojen nedostatky monitorovacích systémů, pokud jde o jejich schopnost poskytovat odpovídající údaje o výsledcích činností; žádá Komisi, aby zvýšila schopnost systému hodnocení činností a výsledků jasně ukázat, že příspěvky EU mohou ve většině případů souviset s konkrétními a pozitivními dopady na mír a bezpečnost na místě;
10. v zásadě zdůrazňuje, že monitorovací systém musí být rozvíjen s cílem shromažďovat a analyzovat údaje a ukazatele na úrovni činnosti, produkce, konkrétních cílů a strategických objektivních úrovní, aby bylo možné posoudit účinné provádění schváleného plánu struktury APSA, jeho relevantnost a udržitelnost;
11. vyzývá útvary Komise, aby zahájily monitorovací misi zaměřenou na výsledky a co nejdříve podaly zprávu Parlamentu.