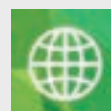


Специален доклад

Подкрепа от ЕС за възстановяване след земетресението в Хаити



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2014 г.

ISBN 978-92-872-0811-8
doi:10.2865/57000

© Европейски съюз, 2014 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

Подкрепа от ЕС за възстановяване след земетресението в Хаити

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея, ДФЕС)

Точки

Речник на термините и съкращения

I – VII Кратко изложение

1 – 11 Въведение

1 – 3 Хаити е нестабилна държава

4 – 5 Земетресението от 2010 г. драматично влошава ситуацията

6 – 7 Делегацията на ЕС също е засегната сериозно

8 – 11 Въпреки международната подкрепа, възстановяването е предизвикало затруднения

12 – 17 Обхват и подход на одита

18 – 63 Констатации и оценки

18 – 27 Комисията се е насочила към приоритетните нужди от възстановяване

19 – 21 Нуждите от възстановяване са добре определени

22 – 24 Подкрепата на ЕС за възстановяване се основава на стабилна стратегия

25 – 27 Разделението на труда между Комисията и другите основни донори е подходящо, но координацията по време на изпълнението е затруднена

28 – 40 Въпреки известни усилия на Комисията, липсва достатъчна обвързаност на помощта, възстановяването и развитието

30 – 32 Комисията гъвкаво използва различни инструменти

33 – 35 Координацията в рамките на Комисията не е оптимална

36 – 40 ОПВР е добре обмислено по отношение на разработването на индивидуалните програми за възстановяване, но понякога трудно се постига на практика

- 41 – 63 **Комисията не е осигурила достатъчно ефективно прилагане на подкрепата на ЕС за възстановяване**
- 42 – 54 Повечето програми се сблъскват със закъснения, а напредъкът по някои от тях е ограничен
- 55 – 58 Някои съществени рискове не са управлявани достатъчно добре
- 59 – 63 Мониторингът се основава на подходяща рамка, но за него са отпуснати недостатъчни ресурси

64 – 68 **Заклучения и препоръки**

Приложение I — Списък на проверените програми

Приложение II — Методология за оценяване

Приложение III — Оценка на програмите

Отговори на Комисията и на ЕСВД

CAED: Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti (Рамка за координиране на външната помощ в подкрепа на развитието на Хаити)

ИСП: Инструмент за сътрудничество за развитие

Стартираният през януари 2007 г. Инструмент за сътрудничество за развитие предоставя подкрепа предимно чрез i) географски програми със страни партньори от Латинска Америка, Азия, Централна Азия, Близкия Изток и Южна Африка за подкрепа на дейности в широк диапазон от области (напр. образование, здравеопазване, социално сближаване и заетост, управление, демокрация, човешки права, подкрепа в следкризисни ситуации и нестабилни държави); както и чрез ii) пет тематични програми, свързани с инвестиции в хора, околна среда и устойчиво управление на природните ресурси, недържавни субекти и местни органи, подобряване на продоволственото осигуряване и сътрудничество в областта на миграцията и убежището. Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година за създаване на финансов инструмент за сътрудничество за развитие (ОВ L 378, 27.12.2006 г., стр. 41).

DIPECHO: Програма за готовност при бедствия на ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ (ЕЧНО) ЕЧНО стартира своята програма за готовност при бедствия DIPECHO през 1996 г. Тя е насочена към уязвими общности в регионите, изложени на най-голям риск от бедствия в света. Обикновено финансираните от DIPECHO програми включват обучение, изграждане на капацитет, повишаване на осведомеността, ранно предупреждаване и мерки за планиране и прогнозиране, като средствата се насочват чрез агенции за предоставяне на помощ и НПО, действащи в съответните региони.

НРБ: Намаляване на риска от бедствия

НРБ представлява систематичен подход за идентифициране, оценка и намаляване на риска от бедствия. Той цели да се намали социалната и икономическата уязвимост от бедствия, както и да намалят рисковете на околната среда и другите рискове, които я предизвикват.

ЕЧНО: Генерална дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“

Нейните правомощия включват спасяване и опазване на човешкия живот, предотвратяване и облекчаване на човешкото страдание и запазване на цялостта и човешкото достойнство на населението, засегнато от природни или предизвикани от човека бедствия. Тя предоставя хуманитарна помощ, краткосрочна помощ за възстановяване и помощ за предотвратяване на бедствия и готовност при бедствия.

ЕФР: Европейски фондове за развитие

ЕФР са основният инструмент за предоставяне на подпомагане от Европейския съюз в областта на сътрудничеството за развитие от Европейския съюз за държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) и отвъдморските страни и територии (ОСТ). Споразумението, подписано в Котону на 23 юни 2000 г. за период от 20 години („Споразумение от Котону“), формира рамката на отношенията на Европейския съюз с държавите от АКТБ и ОСТ. Основният му фокус е намаляването и постепенното премахване на бедността.

ЕСВД: Европейска служба за външна дейност

ЕСВД започва работа на 1 декември 2010 г. ЕСВД подготвя решенията на Комисията за отпускане на бюджетни средства на съответните държави, документите за национална и регионална стратегия и националните и регионалните индикативни програми съвместно със съответните отдели на Комисията като част от програмния цикъл на повечето инструменти за външни действия.

EuropeAid: Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid прилага много от инструментите за външна помощ на Комисията, финансирани по ЕФР и от общия бюджет (вкл. ИСР). Почти всички интервенции на ЕФР се управляват от EuropeAid.

FPI: Служба за инструментите в областта на външната политика
FPI е структура на Комисията, създадена на 1 януари 2011 г., която е на пряко подчинение на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. Разходите, управлявани от FPI, са свързани предимно с дейности, изпълнявани в рамките на: а) общата външна политика и политика на сигурност; б) Инструмента за стабилност (ИС); в) мисиите на ЕС за наблюдение на избори; г) Инструмента за индустриализираните страни.

G12: Група от 12 донори
Групата от 12 донори (G12) включва Бразилия, Канада, Франция, Япония, Норвегия, Испания, Съединените щати, Междумериканската банка за развитие (IDB), СБ, Международния валутен фонд (МВФ), ООН и Европейската комисия. Тя се ръководи от заместник-ръководителя на Мисията на ООН за стабилизиране на Хаити (MINUSTAH) в неговата роля на координатор за хуманитарна помощ. През 2013 г. Делегацията на ЕС временно поема председателството.

ОБП: Обща бюджетна подкрепа
Програмите на ОБП обикновено се състоят от пакет за подкрепа, който включва трансфер на финансови средства, мерки за изграждане на капацитет, диалог със страната партньор и определяне на условия за отпускане на помощта.

БВП: Брутен вътрешен продукт

БНД: Брутен национален доход

IAS: Служба за вътрешен одит
Службата за вътрешен одит е генерална дирекция на Комисията. Тя се оглавява от Вътрешния одитор на Комисията и се отчита пред Комитета за контрол на одитите. Задачата на IAS е да предоставя увереност като независимо звено относно ефективността на системата за вътрешен контрол и да подпомага Комисията чрез становища, съвети и препоръки.

IDB: Междумериканската банка за развитие

ИС: Инструмент за стабилност
Създаденият през 2007 г. Инструмент за стабилност е замислен като бърз и гъвкав механизъм за предотвратяване на конфликти, подпомагане политическата стабилизация след конфликти и осигуряване на бързо възстановяване след природни бедствия. Регламент (ЕО) № 1717/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2006 г. за установяване на Инструмент за стабилност, (ОВ L 327, 24.11.2006 г., стр. 1.)

IHRC: Временна комисия за възстановяване на Хаити

МВФ: Международен валутен фонд

ОПВР: Обвързване на помощта, възстановяването и развитието

MINUSTAH: Мисия на ООН за стабилизиране на Хаити

НПО: Неправителствена организация

ОСНА: Служба на ООН за координация по хуманитарни въпроси

PDNA: Оценка на потребностите след бедствие

УПО: Управление на публичните финанси

ОРМ: Ориентиран към резултатите мониторинг

Системата на ОРМ е създадена от EuropeAid през 2000 г. с цел засилване на мониторинга, оценката и прозрачността на помощта за развитие. Тя се базира на кратки, целенасочени оценки на място от външни експерти. Използва структурирана и последователна методология, насочена към пет критерия: уместност, ефикасност, ефективност, потенциално отражение и вероятна устойчивост.

СБ: Световна банка

Кратко изложение

I Хаити е една от най-нестабилните държави в света и земетресението, което порази страната на 12 януари 2010 г. драматично влоши ситуацията. То взе много човешки жертви, причини масивни разрушения, имаше сериозно отражение върху националната икономика и съществено намали и без това слабия административен капацитет за предоставяне на основни услуги на населението.

II Сметната палата провери дали подкрепата от ЕС за възстановяване на Хаити след земетресението е била добре проектирана и изпълнена.

III Сметната палата заключи, че подкрепата на ЕС за възстановяване след земетресението през 2010 г. в Хаити е добре проектирана като цяло, но програмите не са изпълнени достатъчно ефективно. Както и други донори, Комисията се сблъсква със сериозни пречки в усилията си да подпомогне възстановяването. Трудно предизвикателство е било тя да управлява помощта си в сътрудничество със слаби национални органи — така че да насърчи ангажираност и да допринесе за създаването на действащо правителство — докато се стреми да осигури незабавна помощ. Комисията обаче е можела да подобри своето управление на някои фактори, които са били под неин контрол.

IV Комисията се фокусира върху приоритетните нужди от възстановяване. Заедно с други големи донори Комисията правилно е установила основните нужди от възстановяване в Хаити след земетресението от 2010 г. и е приела солидна стратегия за сътрудничество, насочена към новите предизвикателства, с които се сблъсква страната, като същевременно продължава своята подкрепа за дългосрочното социално и икономическо развитие. Разделението на труда между донорите е подходящо, но координацията по време на изпълнението е била затруднена.

V Въпреки определени усилия от страна на Комисията, няма достатъчно обвързване на помощта, възстановяването и развитието. Комисията използва гъвкаво редица допълващи се инструменти и е разработила отделни програми за възстановяване с цел да обвърже помощта, възстановяването и развитието. ЕСНО и EuropeAid обаче нямат ясна обща стратегия за страната, която да е насочена към оптимизиране на техните съвместни действия и улесняване на прехода между съответните им дейности. Слабата национална администрация и недостатъчната ангажираност на правителството за реформи са значителни предизвикателства за ефективното възстановяване и създаване на условия за устойчиво развитие.

VI Комисията не гарантира в достатъчна степен ефективното прилагане на подкрепата на ЕС за възстановяване. Десет от 13-те проверени от Сметната палата програми са постигнали или е имало вероятност да постигнат планираните за тях планирани резултати, въпреки почти всеобщите закъснения. Три програми са постигнали ограничен напредък, вкл. Програмата за обща бюджетна подкрепа на 10-ия ЕФР. Въпреки че на Комисията са били добре известни трудните обстоятелства, тя не е управлявала достатъчно добре някои съществени рискове за изпълнението и постигането на целите на нейната програма. Мониторингът на програмите се основава на подходяща рамка, но Комисията и ЕСВД не са взели навременни мерки за укрепване на ресурсите на делегацията на ЕС, която не е разполагала с достатъчен капацитет да извърши посещенията на място. Това щеше да бъде особено полезно при бързо развиваща се ситуация.

VII

Сметната палата препоръчва, по време на операции в контекста на ситуация след бедствие или на нестабилна ситуация, Комисията да:

- подобри управлението на риска;
- приеме обща стратегия, за да осигури обвързване и взаимодействие между спешната помощ, възстановяването и развитието;
- при осигуряването на бюджетна подкрепа — се фокусира върху ключови функции на УПФ и реформи и, където е подходящо, определи по-краткосрочни мерки за защита на средствата на ЕС от разхищаване, изтичане и неефективност; както и
- разработи процедури за непрекъснатост на дейността, вкл. разпоредби за спешно преназначаване на персонал при извънредни ситуации.

Хаити е нестабилна държава

01

През XVIII век Хаити е водещ производител на захарна тръстика и един от най-богатите региони в света. От обявяването на своята независимост през 1804 г. обаче страната страда от етнически конфликти, дълги периоди на анархия и политическа нестабилност¹. Последователните диктатури през втората половина на XX век² са белязани от престъпления и потисничество и ограбване на държавното богатство. Днес Хаити е нестабилна държава (вж. **каре 1**).

02

В резултат на нестабилната политическа ситуация и несигурността в страната е изпратена мисия на ООН за стабилизиране на Хаити (MINUSTAH) в края на 2004 г.³ След бунтовете заради цените на хранителните стоки през 2008 г. държавата няма стабилно правителство до момента, в който Laurent Lamothe става министър-председател през март 2012 г. Сигурността се подобрява, но престъпността все още има негативно отражение върху развитието.

03

Хаити остава една от най-бедните страни в света⁴. Повече от половината от населението⁵ живее в изключителна бедност с по-малко от 1,25 щатски долара на ден. Продължителността на живота е 62 години, 12 години по-малко, отколкото средната продължителност в Латинска Америка. Около половината от населението е неграмотно; 20 % от децата са недохранени, 30 % нямат достъп до източници на чиста вода⁶. Хаити има най-високото ниво на ХИВ/СПИН в Латинска Америка⁷.

- 1 През 1791 г. робското население на френската колония се вдига на бунт, който води до независимост през 1804 г. и до полагане на основите на първата независима черна република в света две години по-късно. През 1844 г. островът се разделя на две държави – Хаити и Доминиканска република.
- 2 От 1949 г. Хаити се управлява от няколко диктатори: генерал Paul Magloire, последван от Francois Duvalier (Papa Doc) и неговия син, Jean-Claude (Baby Doc).
- 3 Не се предвижда MINUSTAH да се оттегли преди 2016 г., когато трябва да се извърши реконфигурация и консолидиране на мисията.
- 4 БНП на глава от населението в Хаити през 2012 г. (метод Atlas, СБ) е 760 щатски долара, докато средният за Латинска Америка и Карибите е 8981 щатски долара.
- 5 Хаити има приблизително 10 млн. жители.
- 6 *Източници:* World DataBank – Показатели за световното развитие за 2011 и 2012 г., Програма на ООН за развитие (ПРООН), Доклад за човешкото развитие, ЦРУ – The World Factbook (Факти за света).
- 7 Разпространението на ХИВ сред населението на възраст 15 – 49 години е 2,2 % („Ministère de la Santé Publique et de la Population, Déclaration d’Engagement sur le VIH/SIDA: Rapport de Situation Nationale“, март 2012 г.).

Определение за нестабилна държава

Комисията определя понятието „нестабилност“ като характеристика на слаби или неработещи структури и ситуации, при които социалният договор е нарушен поради невъзможност или нежелание на държавата да поеме своите основни функции, задължения и отговорности за предоставяне на услуги, управление на ресурси, върховенство на закона, равен достъп до властта, сигурност и безопасност на населението, защита и насърчаване на гражданските права и свободи.

Източник: COM(2007) 643 окончателен: ЕС в търсене на отговор за справяне със ситуации на несигурност — намеса в трудна среда с цел устойчиво развитие, стабилност и мир.

Земетресението от 2010 г. драматично влошава ситуацията

04

Докато Хаити все още се възстановява от бурите от 2008 г., земетресение с магнитуд 7.0 по скалата на Рихтер разтърсва столицата и околностите на 12 януари 2010 г. (вж. **картата**) и взема много човешки жертви и причинява масивни разрушения⁸. Приблизително 230 000 души са загинали, което прави това бедствие толкова поразяващо, колкото и цунамито в Индийския океан от 2004 г., но концентрирано в една държава⁹. 300 000 души са пострадали, половината от тях — деца. Приблизително 1,3 милиона души остават бездомни в Port-au-Prince, а над 500 000 души напускат региона на бедствието, за да потърсят убежище в другите части на страната¹⁰. Лошите санитарни условия, които се влошават драматично след земетресението, водят до избухване на епидемия от холера.

05

Много сгради на публичната администрация, включително Националният дворец, болници, училища и други обществени сгради са разрушени, а голяма част от работещите в тях са загинали¹¹. Поради това капацитетът на правителството на Хаити по отношение на предоставянето на услуги е сериозно засегнат. Тъй като земетресението е ударило региона с най-високата икономическа активност в страната, това се е отразило сериозно на развитието на брутния вътрешен продукт (БВП)¹² и събирането на данъци. Държавната хазна няма достатъчно бюджетни средства, за да възстанови дейностите на държавната администрация и да плаща на държавните служители.

Делегацията на ЕС също е засегната сериозно

06

Делегацията на ЕС е засегната сериозно от земетресението — един член на персонала е починал, наложило се е ръководителят на Делегацията да бъде хоспитализиран, а повечето от служителите страдат от травми или други психологически проблеми. В рамките на 48 часа от бедствието 30 служители са били евакуирани в Брюксел или в Доминиканската република. Сградата на Делегацията на ЕС е била неизползваема, а комуникацията с Брюксел е била почти невъзможна. Много документи са били повредени или изгубени.

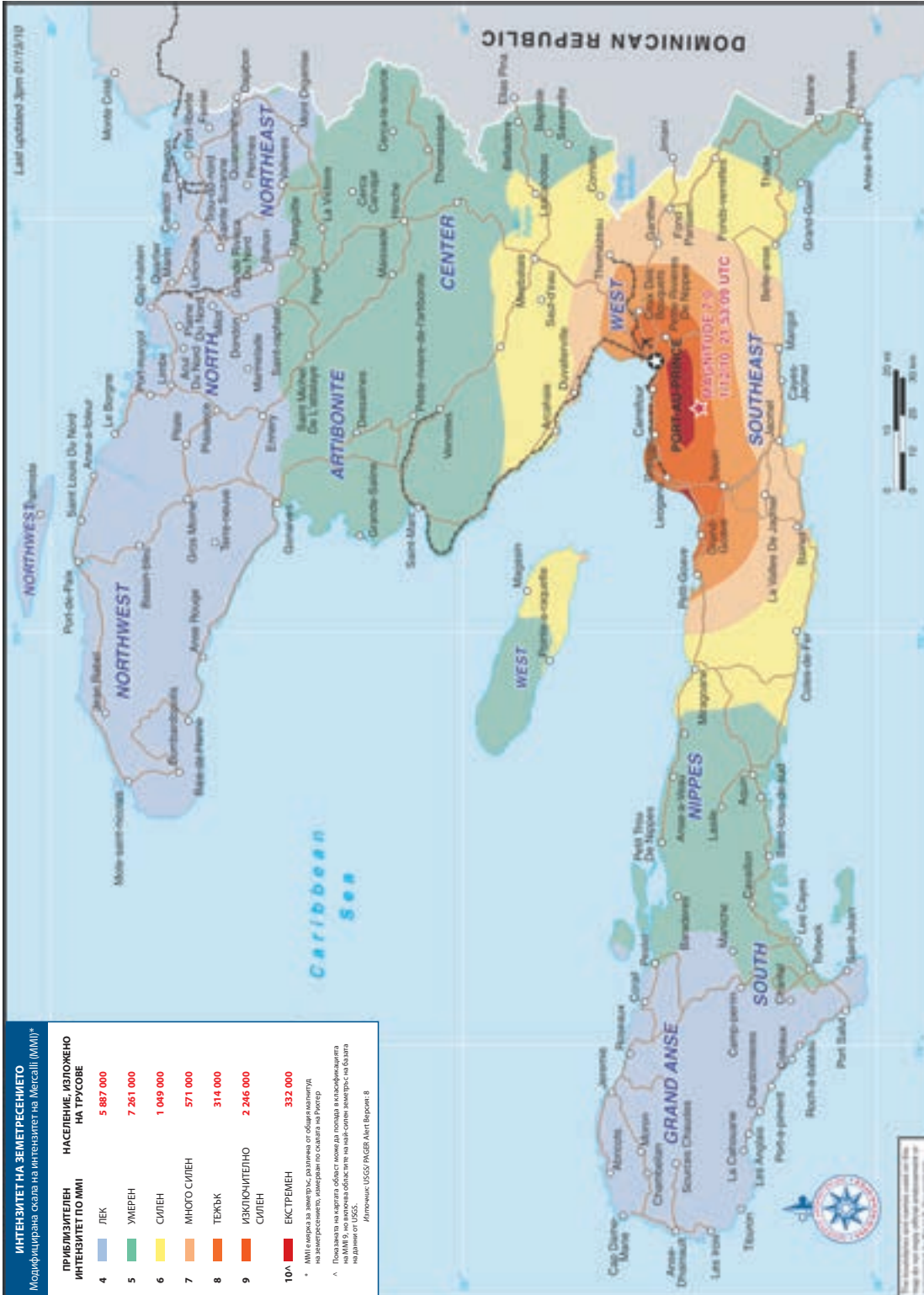
07

Някои от служителите след няколко седмици са се върнали в Хаити, но поради множеството промени в управленските позиции и поради дългите периоди без ръководител на Делегацията, оперативният капацитет на Делегацията на ЕС е бил сериозно засегнат за значителен период от време.

- 8 Земетресението на 12 януари 2010 г. засяга градовете Port-au-Prince, Léogâne и Jacmel, причинява разрушения на пристанището, летището и главните пътища.
- 9 Оценка в реално време в Хаити, направена от Междуведомствения постоянен комитет: 3 месеца след земетресението; 31.8.2010 г.
- 10 Оценка на потребностите след бедствието (март 2010 г.).
- 11 По оценка на правителството 105 000 къщи са разрушени, 208 000 къщи са повредени, 60 % от болниците в града Port-au-Prince и околностите му и 5 000 училища са съборени. Приблизително 3 милиона души са засегнати от земетресението. Общата стойност на разрушенията е 7,8 млрд. щатски долара, което се равнява на стойността на целия БВП на Хаити за 2009 г.
- 12 След период на сравнително постоянен растеж от 2005 г. до 2009 г., БВП спада с 5,4 % вследствие на земетресението.

Карта

Засегнатият от земетресението на 12 януари 2010 г. район



Източник: Агенцията на Съединените щати за международно развитие (USAID).

Въпреки международната подкрепа, възстановяването е предизвикателство

08

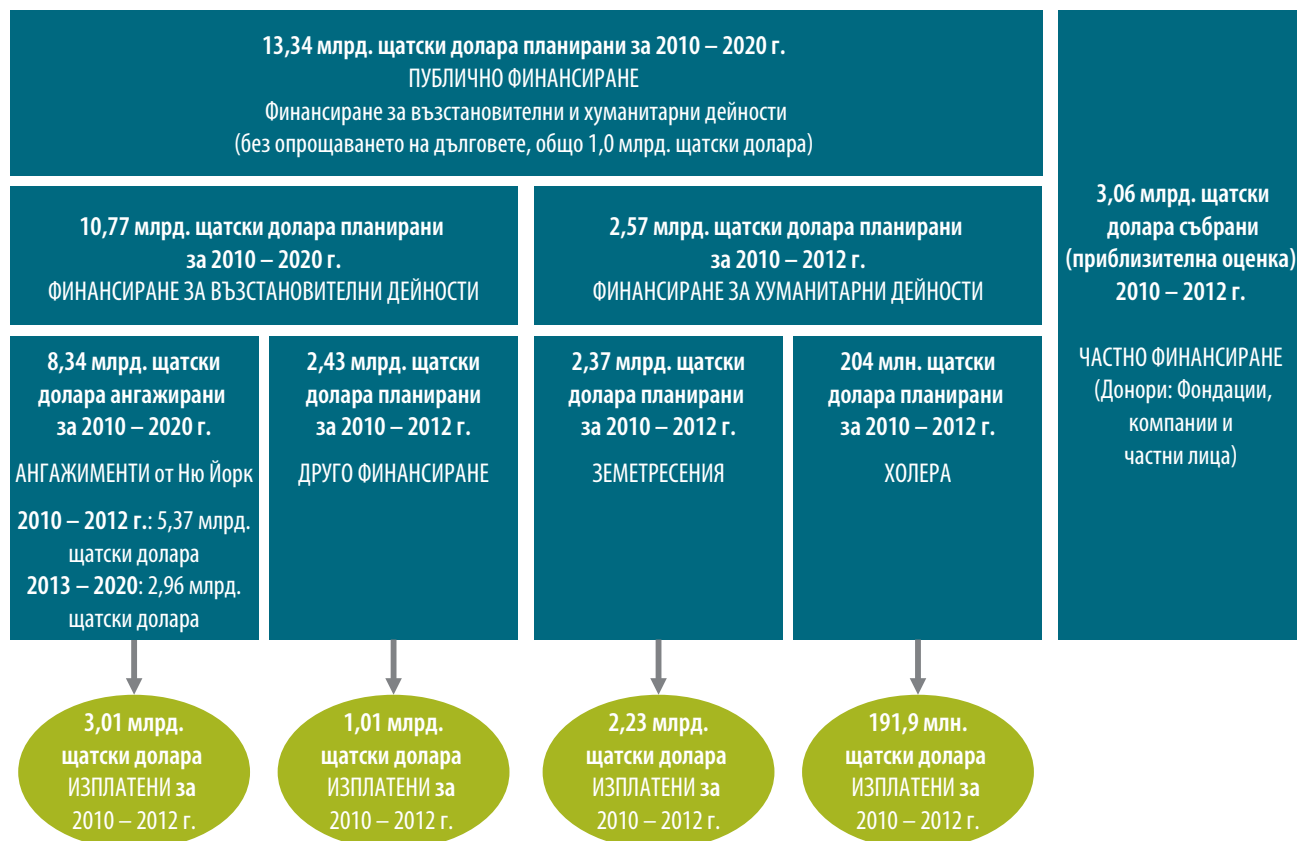
Непосредствено след земетресението няколкостотин международни организации, държави и частни лица от цял свят изпращат подкрепа за спешните хуманитарни нужди¹³. Службата на Обединените нации (ООН) за координация по

хуманитарните въпроси (ОСНА) излиза с призив за спешна помощ, чрез който за 72 часа събира 575 млн. щатски долара. До края на 2012 г. донорите от публичния сектор предоставят 2,23 млрд. щатски долара като хуманитарна помощ и допълнителни 192 млн. щатски долара за борба с епидемията от холера (вж. **фигурата** по-долу). Освен това приблизително 3 млрд. щатски долара са предоставени от частни донори на агенции на ООН и неправителствени организации (НПО)¹⁴.

- 13 Международни организации, отдавна установени в Хаити (движението на Червения кръст и големи НПО) успяват да отговорят незабавно на нуждите, а до май 2010 г. над 1000 международни организации са предоставили хуманитарна помощ.
- 14 Служба на специалния пратеник за Хаити – Основни факти към декември 2012 г.

Фигура

Набрани и предоставени средства в подкрепа на Хаити към декември 2012 г.



Източник: Служба на специалния пратеник за Хаити, въз основа на доклади от донори и публично достъпни данни.

09

С цел да мобилизира международната подкрепа за възстановяването и по-нататъшното развитие на страната, ООН става домакин на Международната донорска конференция „Към ново бъдеще за Хаити“, проведена в Ню Йорк на 31 март 2010 г. Донорите се съгласяват да подкрепят плана на правителството „*Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National d'Haïti*“¹⁵ (PARDH) (План за действие за възстановяване и национално развитие на Хаити) и да предоставят подпомагане за средносрочно и дългосрочно възстановяване с цел „да се построи отново по-добре“¹⁶. На конференцията 55 донори обещават 5,37 млрд. щатски долара за периода 2010 – 2012 г. и допълнителни 2,96 млрд. за периода от 2013 г. нататък. Освен това няколко страни опрощават общо 1 млрд. щатски долара от дълга на Хаити¹⁷.

10

Европейският съюз (ЕС) е основен донор. Той поема ангажимент, възлизащ на 1,23 млрд. евро. Това включва ангажимент за възстановяване и развитие на страната от страна на Комисията (460 млн. евро)¹⁸, 18 държави членки и Европейската инвестиционна банка¹⁹. Комисията също така предоставя хуманитарна помощ чрез своята Генерална дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ (ЕЧНО). През периода 2010 – 2013 г. ЕЧНО отпуска общо 232 млн. евро²⁰.

11

Въпреки огромните международни усилия и финансово подпомагане, страната все още е изправена пред големи предизвикателства. Отнело е прекалено много време да бъдат разчистени останките от сградите, което наред с други фактори е засигнало бързината на реконструкцията²¹. В края на 2013 г. приблизително 210 000 души все още живеят в палаткови лагери и нито една от разрушените министерски сгради все още не е напълно реконструирана. Възстановяването е възпрепятствано от структурни проблеми, които са обхванали страната още преди 2010 г. Едва функциониращата публична администрация е друга основна пречка за предоставянето на услуги в сектори като здравеопазването, образованието и водоснабдяването и канализацията. Слабото управление на публичните финанси затруднява оптимизирането на използването на ресурсите и предотвратяването на измамите и корупцията. Липсата на поземлен регистър, което води до съответните спорове за земи, пречи на процеса на реконструкция. Крайната уязвимост на земеделския сектор от чести природни бедствия и липса на инвестиции пречи на производството на храни²².

- 15 План за действие за възстановяване и национално развитие на Хаити.
- 16 Основният принцип на PARDH е не просто да възстанови състоянието, която е съществувало преди земетресението, а да използва възможността за реконструкция, за да се насочи към основните причини за нестабилност в миналото и настоящето.
- 17 Сред тези държави са Белгия, Германия, Ирландия, Франция, Италия, Нидерландия, Финландия и Швеция.
- 18 Този ангажимент, който се състои основно от средства на ЕФР, по-късно е увеличен на 522 млн. евро.
- 19 За разбивка на ангажиментите по държави/институции вж. http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf
- 20 Осигуряване на хуманитарна помощ и гражданска защита в Хаити от страна на Европейската комисия – две години след земетресението (2012 г.); ЕЧНО, Информационна бележка за Хаити – април 2013 г.
- 21 Вж. напр. „*From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti*“, Oxfam 2011 г. Една от основните критични теми е бавният процес на разчистване на останките от сградите.
- 22 Поради няколко бедствия, от които пострадва Хаити в периода 1996 – 2010 г., страната вече е била в продължителна криза преди земетресението, като 57 % от населението страдат от недохранване.

Обхват и подход на одита

14

12

Сметната палата провери дали подкрепата на ЕС за възстановяване в Хаити е добре планирана и приложена. Одитът се фокусира върху три основни въпроса:

- а) Насочила ли се е Комисията към приоритетните нужди от възстановяване?
- б) Следила ли е Комисията за обвързването на помощта, възстановяването и развитието?
- в) Осигурила ли е Комисията ефективно прилагане на подкрепата на ЕС за възстановяване?

13

Одитът обхваща подпомагането, предоставено на Хаити в периода 2010–2013 Г. от ЕСНО, генералната дирекция „Развитие и сътрудничество“ (EuropeAid) и Службата за инструментите в областта на външната политика (FPI).

14

Одитът беше проведен в периода от май до ноември 2013 г. и включваше:

- а) преглед на стратегията на 10-ия ЕФР за сътрудничество на страните и други основни документи за политика;
- б) събеседвания със служители на Комисията и на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) в Брюксел;

- в) посещение в Хаити от 26 август до 6 септември 2013 г., което включва събеседвания със служители на Делегацията на ЕС, представители на хаитянските власти, основните международни партньори за развитие, НПО и организации на гражданското общество, както и посещения на проекти.

15

Одитът включи проверка на 13 финансирани от ЕС програми, насочени към осигуряване на подкрепа за възстановяване и намаляване на риска от бедствия (вж. **приложение I**). Във финансово отношение извадката представлява приблизително две трети от поетите задължения от Комисията за тези две области²³. Седемте финансирани от ЕСНО програми се изпълняват в сферата на жилищата (подслон), водоснабдяването, канализацията, готовността при бедствия и храните в градовете Port-au-Prince, Petit-Goâve, Léogâne и Jacmel. Трите финансирани от EuropeAid програми са свързани с общата бюджетна подкрепа (ОБП), реконструкцията на жилищни квартали и подобряването на производствената сигурност в региона на Artibonite. Трите програми на FPI имат за цел възстановяване на готовността при кризи на хаитянската администрация.

16

Проверката се фокусира върху оценяване на уместността, схемата и продуктите и услугите на тези програми посредством подходящи критерии от методологията на Комисията за Ориентиран към резултатите мониторинг (ОРМ) (вж. **приложения II и III**)²⁴.

23 В периода февруари 2010 г. – декември 2012 г. Комисията поема задължения за 202 млн. евро в областта на възстановяването и НРБ. Програмите от извадката са на обща стойност 141 млн. евро, 81,1 млн. евро от тази сума са били изплатени към 31 декември 2013 г. (вж. **приложение III**).

24 Когато в констатациите и оценките се споменават програми, посочва се също така техният номер в **приложения I и III**.

17

В процеса на подготовка на одита одиторите взеха под внимание стандартите, насоките и добрите практики, които се разработват от Работната група на ИНТОСАЙ по управленска отговорност и одит на свързаната с бедствия помощ (AADA)²⁵. По-специално те вземат под внимание МСВОИ 5510 – Одит на намаляването на риска от бедствия и МСВОИ 5520 – Одит на свързаната с бедствия помощ, за да се запознаят в достатъчна степен с цикъла на управлението при бедствия, да установят рисковете при управлението на помощта при бедствия и да разработят одитната програма.

25 МСВОИ от серията 5500 относно одита на помощта, свързана с бедствия, са публикувани през октомври 2013 г. (вж. www.ISSAI.org).

Комисията се е насочила към приоритетните нужди от възстановяване

18

Сметната палата провери дали Комисията ясно е определила нуждите от възстановяване, дали е изготвила солидна стратегия за сътрудничество, както и дали е осигурила добра координация на усилията и разделение на труда с другите главни заинтересовани страни.

Нуждите от възстановяване са добре определени

19

Подкрепата на ЕС за възстановяване след земетресението се основава на подходяща оценка на нуждите, с която са съгласни експертите, основните донори и правителството на Хаити. Незабавно след земетресението експерти на ЕСНО извършват предварителна многосекторна оценка на нуждите. В края на януари 2010 г. съвместен екип от експерти на Комисията, Белгия, Франция и Испания оценяват нуждите в областите на инфраструктурата, УПФ, управлението, правосъдието и сигурността и социалните услуги (по-специално образованието).

20

Комисията също така е подпомогнала Оценката на потребностите след бедствие (PDNA)²⁶, която има за цел да изгради рамка за развитие и растеж²⁷. Тя е в основата на Плана за действие за възстановяване и национално развитие на Хаити, представен от правителството на Хаити на международната конференция в Ню Йорк на 31 март 2010 г.

21

Основните нужди от възстановяване са свързани с възстановяването на домовете и градовете, водоснабдяването, канализацията и хигиената, здравеопазването, продоволствената сигурност и образованието. Също така има нужда от подкрепа за управлението, УПФ и укрепването на администрацията за разработване на системи и политики, които биха осигурили подходящо и устойчиво предоставяне на основните услуги. Поради липса на достатъчно публични ресурси, бюджетната подкрепа се счита за изключително важна за задвижване на повторното стартиране и възстановяването на основните държавни функции в нестабилния контекст на периода след бедствието. Правителствата и донорите, включени в подкрепата на икономическото управление, се споразумяват относно диагнозата на слабостите на УПФ и плана за действие²⁸ с приоритетни мерки.

Подкрепата на ЕС за възстановяване се основава на стабилна стратегия

22

Комисията ревизира стратегията на 10-ия ЕФР за сътрудничество с Хаити въз основа на гореспомнатите оценки и на изискванията на правителството²⁹. Ревизираната стратегия за сътрудничество има за цел да продължи предоставянето на подкрепа за дългосрочно социално и икономическо развитие за изкореняване на бедността, като същевременно отговори на нуждите от възстановяване след земетресението. Тя е запазила първоначално избраните сектори (инфраструктура, управление и бюджетна подкрепа), но отпуснатите финансови средства са значително увеличени.

26 PDNA се финансира от Глобален инструмент за ограничаване на бедствията и възстановяване (GFDRR) с финансова подкрепа от Комисията и Австралия, Люксембург, Норвегия, Швеция и Швейцария. Приблизително 250 национални и международни експерти и представители на НПО и гражданското общество на Хаити участват в оценката. Тя обхваща осем области: управление, производство, социални сектори, инфраструктура, регионално развитие, околна среда и управление на риска от бедствия, както и общи за много сектори теми като равенството между половете, младежта и уязвимите социални групи.

27 Експертите считат, че има нужда от 11,5 млрд. щатски долара за период от три години: 50 % за социалните сектори; 17 % за инфраструктура; 15 % за риска за околната среда и управлението на риска от бедствия, останалата част – за производствените сектори, управлението и за общите за много сектори аспекти (равенството между половете, младежта, уязвимите социални групи).

28 В рамките на координационната група („*Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire*“, създадена на 27.2.2009 г.) през май 2010 г. донорите на бюджетна подкрепа се споразумяват относно приоритетен план за действие за подобряване на финансовия контрол и за въвеждане на реформи и на обща матрица от показатели за оценка на напредъка в тези области.

29 Правителството желае да поддържа общата посока на първоначалната стратегия за сътрудничество на 10-ия ЕФР, която остава актуална за подкрепа на дългосрочното развитие. Освен това, докато по-голямата част от донорите се концентрират върху областта, която пряко е засегната от земетресението, било е преценено, че е изключително важно да продължи подкрепата за останалата част от страната.

Таблица

Ревизирани средства, отпуснати по сектори в рамките на програмираната помощ от 10-ия ЕФР след земетресението

(в млн. евро)

| Сектор | Първоначално отпуснати средства | Изменени отпуснати средства |
|------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Основни сектори | 259 | 349 |
| Инфраструктура | 175 | 245 |
| Управление | 36 | 27 |
| Обща бюджетна подкрепа (ОБП) | 48 | 77 |
| Други | 32 | 35 |
| Резерви | 0 | 7 |
| ОБЩО | 291 | 391 |

Източник: СДС/НИП 2008 – 2013 г. и ревизирият СДС/НИП 2011 – 2013 г.

Средствата за програмирана помощ (пакет А) са увеличени със 100 млн. евро и стават 391 млн. евро, а средствата за посрещане на непредвидени събития, като например спешна помощ, (пакет Б) са нараснали от 13,6 на 73,6 млн. евро. Отпуснатите средства по сектори в рамките на програмираната помощ са ревизирани както е представено в таблицата.

23

По отношение на инфраструктурата, пътищата остават главната област на подкрепа от ЕС, но градското устройство (вкл. жилищното строителство) е добавена в съответствие с PARDH. В сектора на управлението продължава да се предоставя подкрепа за децентрализация и укрепване на държавния капацитет, но са добавени и допълнителни области на приоритет — разработване на

система за поземлен регистър и НРБ. Увеличаването на средствата за ОБП има за цел да помогне да бъдат възстановени публичните услуги, да бъде стартирана програма за реконструкция и да бъдат подкрепени стратегиите за развитие и растеж чрез реформи на икономическото управление. В рамките на общия бюджет на ЕС е предоставено също така значително финансиране (43,6 млн. евро) за храни и земеделие и за намаляване на риска от бедствия³⁰.

24

Проверените от Сметната палата програми като цяло отразяват приетата от Комисията стратегия. Специфичните нужди в подкрепяните от Комисията области са оценени правилно по време на етапа на разработване на отделните програми (вж. приложение III, Уместност).

30 В областта на земеделието е предоставено значително финансиране в периода 2011 – 2012 г. чрез тематичните програми за продоволствена сигурност и Инструмента за продоволствена помощ (общо 23,6 млн. евро) и чрез инициативата за цели на хилядолетието за развитие (20 млн. евро за подобряване на продоволствената сигурност). Готовността за бедствия е подкрепена от програми DIPECHO, от ИС и от държавите членки на ЕС.

Разделението на труда между Комисията и другите основни донори е подходящо, но координацията по време на изпълнението е затруднена

25

Хаити е избрана като пилотна страна за съвместно програмиране на ЕС (вж. **каре 2**) в рамките на 10-ия ЕФР. Както е посочено по-горе, ревизията на стратегията за сътрудничество на 10-ия ЕФР също е подготвена от Комисията в сътрудничество с активните държави – членки на ЕС, в Хаити (Германия, Франция и Испания) и с други главни донори. Това е позволило ефективно разделение на труда. Докато Франция и Испания са активни предимно в южната част на страната, а Съединените щати — в северната, подкрепата на ЕС е фокусирана предимно в централния регион Artibonite. Освен това Port-au-Prince и други градове, засегнати от земетресението, са разделени на зони, в които са активни отделни донори и техните партньори по изпълнението партньори по изпълнението.

26

Ежедневната координация между Комисията и другите донори по време на изпълнението на програмите обаче е било затруднено:

- 1) ефективността на управлението от ОСНА механизъм за координиране на хуманитарната помощ³¹, в който ЕСНО участва активно, е ограничена. Основните причини са неговата сложност, големият брой заети в хуманитарната дейност с различни методи на действие, нежеланието на някои страни донори да работят заедно, езикови проблеми³², както и фактът, че срещите се организират във военната база на ООН³³. Освен това междусекторното координиране между работните групи остава слабо поради липсата на опитни координатори със стратегическо мислене и умения за улесняване³⁴;

31 Механизмът за координиране се базира на секторни работни групи, наречени „кълъстери“. Кълъстерите са партньорства между международни участници, национални и местни органи и гражданското общество. Те се създават, когато в даден сектор съществуват ясни хуманитарни нужди, когато в секторите има многобройни действащи субекти, и когато националните органи имат нужда от координационна подкрепа. До 2012 г. съществуват 11 функционални кълъстера. От тогава насам 7 от тях са разпуснати постепенно отчасти поради прехода към развитие, но също така поради силен спад на финансовите ресурси за хуманитарни действия в страната.

32 Много от срещите се провеждат на английски език и документацията също е изготвена на английски език. Това е ограничило участието на местни НПО.

33 Някои организации не влизат във военните сгради поради идеологически причини. Други, предимно по-малки, местни НПО, не са допускани в сградите. Залите са били препълнени с хора и по определени въпроси е било трудно да се постигне съгласие.

34 „Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake“, 2011 г., стр. 10 и 11 (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/inline-images/programs%20-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

Съвместно програмиране на ЕС

Съвместното програмиране на ЕС има за цел да координира действията на донорите в страната в обща рамка за подкрепа, като всеки един се специализира съгласно своите силни страни. Това има потенциал да намали фрагментарността на помощта и да увеличи ангажираността, съгласуването и хармонизацията, като същевременно подобри имиджа на дейността на ЕС и позволи на европейските донори да говорят с един глас.

Източник: Комисията на ЕС, Съвместно многогодишно програмиране, Окончателен доклад (2010 г.).

- 2) механизмите за координиране на помощта за развитие, които са действали преди земетресението, също са сложни и включват много заинтересовани страни (правителство, донори, международни НПО, агенции на ООН и др.) с различни правомощия³⁵. Основните международни донори са обединени в Групата на 12-те донора (G12). На секторно ниво механизмите за координиране са полезни при разделението на труда и обмена на информация, но не водят до координирани действия или до определяне на секторни политики³⁶;
- 3) поради срива на институционалния капацитет на държавната администрация, бавния процес на вземане на решения от правителството, недостатъчната комуникация, ограничената ангажираност на гражданското общество и липсата на лидерски умения, Временната комисия за възстановяване на Хаити (IHRC) (вж. **каре 3**) не може да координира ефективно³⁷ съществено нарасналата донорска подкрепа след земетресението. През ноември 2012 г. нова система за координиране е стартирана от

правителството, ООН и G12 за прехвърляне на ръководството на координирането на помощта на хаитянските власти: „*Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti*“³⁸ (CAED). CAED обаче все още не може да осигури стратегически насоки за международната помощ за реконструкция³⁹.

27

По отношение на бюджетната подкрепа, през май 2010 г. в рамките на създадената група за координиране⁴⁰ донорите се споразумяват относно приоритетен план за действие⁴¹ за подобряване на финансовия контрол и за въвеждане на реформи, както и относно обща матрица от показатели за оценка на напредъка⁴². Тази съвместна оценка също така прави възможно адаптирането на компонентите за техническа подкрепа на съответните им програми с цел да се осигури допълняемост. Въпреки това тези насърчаващи възможности за координиран мониторинг и политически диалог с националните органи изчезват постепенно по време на изпълнението (вж. точка 63).

- 35 Оценка в реално време в Хаити, направена от Междуведомствения постоянен комитет: 3 месеца след земетресението (2010 г.).
- 36 Служба на специалния пратеник за Хаити „*Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake*“, юни 2011 г., стр. 8 (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf).
- 37 Вж. например „*L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010*“, ЕСП (януари 2013 г.) и „*From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haïti*“, Oxfam, 2011 г.
- 38 Рамка за координиране на външната помощ за развитие на Хаити.
- 39 Срещите на CAED са редки и все още не бяха определени заданията на секторните работни групи по време на посещението на Сметната палата.
- 40 „*Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire*“ (CPAB), официално създаден на 27.2.2009 г. и председателстван от министъра на финансите.
- 41 Предимно на базата на препоръките на МВФ в ревизирията през 2009 г. Преглед на СБ на публичните разходи и финансовата отчетност, изготвен през 2007 г.
- 42 Основно засягащи общите условия на ОБП, т.е. задоволителен напредък i) в подобряването на рамката за макроикономическа стабилност; ii) в реформата за по-добро управление на публичните финанси (УПФ); iii) в прилагането на стратегиите за възстановяване и развитие.

Временна комисия за възстановяване на Хаити

Създаването на IHRC е обявено на международната донорска конференция „Към ново бъдеще за Хаити“ в Ню Йорк, а официалният старт е през април 2010 г. за период от 18 месеца. Ролята на IHRC е да надзирава изпълнението на Плана за действие за възстановяване и национално развитие на Хаити (APNRD) и да управлява събраните от правителството и международната общност средства във Фонда за реконструкция на Хаити. IHRC е под съвместното председателство на министър-председателя на Хаити и Бил Клинтън, бившия президент на Съединените щати.

Въпреки известни усилия на Комисията, липсва достатъчна обвързаност на помощта, възстановяването и развитието

28

Сметната палата провери дали Комисията: i) гъвкаво е използвала различни инструменти; ii) добре е координирала дейностите на ЕСНО и EuropeAid; както и дали iii) е обърнала внимание на обвързването на помощта, възстановяването и развитието (ОПВР) при разработването и изпълнението на програмите на ЕС за възстановяване.

29

Основните цели на помощта на ЕС в Хаити след земетресението включват предоставяне на хуманитарна помощ, възстановяване на повредената инфраструктура и основни функции на обществените услуги, както и създаване на условия за устойчиво развитие. Поради това ОПВР е стратегически въпрос за сътрудничество на ЕС с Хаити в периода след бедствието от 2010 г. (вж. **каре 4**).

Комисията гъвкаво използва различни инструменти

30

Програмирането и подготовката на програми на EuropeAid включват обсъждане с националните органи и координация с други донори. Като се вземе предвид значителният обем на подготвителната работа, която трябва да бъде извършена от Комисията и ЕСВД, този процес няма за цел да отговори на бързо променящите се нужди в кризисна ситуация. Въпреки че официалното приемане на ревизираната стратегия за сътрудничество на 10-ия ЕФР след земетресението е отнело две години⁴³, цялостната насока е определена сравнително бързо, което е спомогнало да се намалят закъсненията при стартирането на програмите за възстановяване.

43 Ревизираният Стратегически документ за страната е подписан през март 2012 г.

Каре 4

Обвързване на помощта, възстановяването и развитието

Ролята на хуманитарна помощ е да осигурява спешна краткосрочна хуманитарна помощ за спасяване и опазване на живота на хората, които преминават през сериозни трудности поради природни бедствия или жестоки конфликти. Операциите за възстановяване са процеси, целящи постепенно преминаване от хуманитарна помощ към стабилизиране на икономическата и социалната ситуация, като помагат на засегнатите лица да реконструират инфраструктурите, да подобрят услугите и да укрепят институциите, което ще осигури добър преход към сътрудничество за развитие. ОПВР включва мерки и интервенции, целящи да запълнят пропуските и/или да засилят взаимодействието между краткосрочното и дългосрочното подпомагане.

Източник: COM(96) 153 окончателен от 30 април 1996 г. относно обвързването между помощ, възстановяване и развитие; COM(2001) 153 окончателен от 23 април 2001 г. относно ОПВР — Оценка; COM(2012) 586 окончателен от 30 октомври 2012 г. относно подхода на ЕС към устойчивостта към кризи: поуките от продоволствените кризи.

31

ЕЧНО също участва в дейности за възстановяване заедно с EuropeAid. Докато през 2010 г. предоставената от ЕЧНО хуманитарна помощ е била насочена към спешни нужди (в това число разчистване на разрушенията, построяване на палаткови лагери, осигуряване на вода чрез камиони, санитарни мерки и разпределяне на храна за вътрешно разселени лица), нейното подпомагане през 2011 г. и 2012 г. преминава отвъд етапа на спешната помощ. То включва намаляване на риска от бедствия⁴⁴ и се фокусира върху разселването⁴⁵, главно под формата на изграждане на временни убежища, тоалетни и санитарни системи и организиране на програми въз основа на принципа „пари срещу труд“. Тези дейности са били поети от ЕЧНО като краткосрочна помощ за възстановяване докато партньорите за развитие изготвят дългосрочни проекти за възстановяване⁴⁶.

32

Комисията също така стартира по-гъвкавия Инструмент за стабилност (ИС), управляван от FPI, чрез който продължава Програмата за готовност при бедствия на ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ (DIPECHO). Това е имало за цел да улесни прехода към възстановяване и развитие, като спомогне да се увеличи капацитетът на хората за справяне с бедствия посредством широкомащабни кампании за повишаване на осведомеността на обществеността и на училищата, дейности от малък мащаб за смекчаване на въздействието и обучение на доброволци за гражданска защита⁴⁷.

Координацията в рамките на Комисията не е оптимална

33

Комисията създава кризисна платформа, която се състои в редовни координационни срещи между EuropeAid, ЕЧНО, генералния секретариат на Комисията и държавите членки на ЕС за координация на действията на ЕС през първите няколко седмици след земетресението. Също така ЕЧНО и Делегацията на ЕС редовно споделят информация (напр. относно нуждите на вътрешно разселените хора в лагерите и временните убежища) и комуникират с FPI относно програмата DIPECHO с цел да гарантират стабилна връзка с другите дейности за НРБ. Между отделите на Комисията редовно се организират срещи на екипите, работещи по въпросите на Хаити⁴⁸. Тези механизми за координация са улеснили оценката на нуждите и правилното определяне на приоритетите.

34

Програмата на EuropeAid за реконструкция и развитие на жилищните райони (програма 9) е разширена и е включила допълнителни райони в Port-au-Prince. С цел да осигури приемственост с предходни проекти на ЕЧНО, EuropeAid следва концепцията за „един и същ партньор в един и същ район“, при която се наемат партньори по изпълнението от ЕЧНО, които са присъствали в даден регион по време на етапа на хуманитарна помощ, като по този начин използват ценните им познания в дадения контекст⁴⁹.

- 44 Общо 5,5 млн. евро: 3 млн. евро от плана за изпълнение на хуманитарната помощ в Хаити от 2011 г. и 2,5 млн. евро от програмата DIPECHO в Карибския регион, отделно от помощта в отговор на земетресението.
- 45 Помощта на ЕЧНО през 2012 г. се фокусира върху разселването (20,25 млн. евро), борбата с холерата (3 млн. евро), реакциите при бедствия като тропическата буря Isaac и урагана Sandy (9 млн. евро), и намаляването на риска от бедствия (2 млн. евро).
- 46 Това е в съответствие с препоръка 1 на Сметната палата от нейния Специален доклад № 6/2008 относно помощта за възстановяване, предоставена от Европейската комисия след цунамито и урагана Мич във връзка с бързо разработване на проект за възстановяване (<http://eca.europa.eu>).
- 47 „Проучване на DIPECHO: Извлечени изводи за подобрена стратегия и подход“, Inspire Consortium, март 2013 г., стр. 11 и стр. 19 (http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf).
- 48 Един от планираните резултати е решението да бъдат създадени програми за реконструкция в съседство на засегнатите региони.
- 49 Напр. НПО „Concern Worldwide“ изпълнява проект за изграждане на мира, финансиран от ИС, целящ да намали сблъсъците между въоръжени банди в бедния квартал Grand Ravine. Проектът е последван от хуманитарни интервенции на ЕЧНО и след това възстановяване и подобряване на същия район от EuropeAid.

35

Както обаче беше подчертано през 2011 г. от Службата за вътрешен одит на Комисията (IAS), ЕСНО и EuropeAid са нямали ясна обща стратегия за страната относно ОПВР за оптимизиране на съгласуваността и постигане на плавен преход между съответните им дейности. През февруари 2012 г. по време на посещението в Хаити на делегация на Комисията за бюджетен контрол на Европейския парламент се установи недостатъчно ниво на координация между ЕСНО и Делегацията на ЕС⁵⁰. Откритите от Сметната палата слабости засягат предимно следните аспекти:

- а) Програмите на ЕСНО са краткосрочни, докато програмирането и подготовката на програмите на EuropeAid отнемат време. Въпреки че и двете дирекции прилагат гъвкав подход (вж. точки 30 и 31), изминават няколко месеца от края на подпомагането от ЕСНО до предоставянето на финансиране от EuropeAid за реконструкция и развитие на жилищните райони. Плавният преход при операциите на място

е бил възможен единствено чрез самостоятелно финансиране и мотивиране на партньорите по изпълнението.

- б) Съществуват различия в гледните точки на хуманитарните партньори и партньорите за развитие, включително ЕСНО и Делегацията на ЕС, относно най-подходящия подход за справяне с нуждата от жилища. Според Делегацията на ЕС и много други интервюирани от Сметната палата партньори за развитие изграждането на временни убежища вместо постоянни сгради три години след земетресението не е най-ефикасното решение, като се вземе предвид липсата на пространство, и включва голям риск убежищните райони да се превърнат в бедни квартали.
- в) Стратегията на ЕСНО за изход и предаването на щафетата на Делегацията на ЕС не са формализирани и документирани. Това не осигурява подходящо проследяване.

50 Посещение на делегацията на Комисията по бюджетен контрол, 22 – 26 февруари 2012 г., Хаити, Доклад от посещението (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf).

Снимка 1

Липсата на пространство е основна пречка за възстановяването на градовете в Хаити



Източник: Европейска сметна палата.

ОПВР е добре обмислено по отношение на разработването на индивидуалните програми за възстановяване, но понякога трудно се постига на практика

36

Проверените от Сметната палата програми са добре разработени, така че да свързват етапа на хуманитарна помощ и етапа на възстановяване или да водят до създаване на условия за устойчиво развитие. Дейностите са имали за цел да възстановят основните функции на обществените услуги и да създадат условия за устойчиво развитие. При 4 от 13 проверени от Сметната палата програми обаче, изгледите това да бъде постигнато не са много обещаващи поради липса на подходящи реформи, неспособност на властите да поемат ангажимент и поради липсата на добре функционираща администрация (вж. **приложение III**, Модел).

37

Почти всички програми за възстановяване на ЕЧНО са способствали за плавен преход към развитие. Те често са били включвани в интегрирани подходи за даден жилищен район. Освен изграждането на убежища, тези подходи са включвали подкрепа за осигуряване на препитание, обучение и подпомагане на местните власти (вж. **каре 5**). Закъснения при изпълнението на програмите обаче (вж. точка 43) забавят създаването на условия за устойчиво развитие в съответните райони.

Каре 5

Интегрирани решения

Програмата HELP (програма 2), финансирана от ЕЧНО в периферните области Petit-Goâne и Léogâne, има за цел да извърши ремонт на къщи и да изгради полупостоянни убежища. Тя е част от интегриран подход за възстановяване на общността. Други програми в тази област включват изграждане на център за професионално обучение, засаждане на обществени градини, изграждане на пазар, павиране на улици и подобряване на обществения транспорт. По този начин усилията за възстановяване правят възможно не само хората да се върнат в домовете си, но също така да започнат дейности за осигуряване на доходи.

38

В областта на градското развитие, разработването и разпространението на противоземетръсни строителни стандарти и добри практики са били планирани в рамките на схеми за намаляване на риска от бедствия, които са част от програми за подпомагане на управлението и институциите, като например програмата за реконструкция и развитие на жилищните райони (вж. програма 9). Това е подходящ подход с цел „да се построи отново по-добре“. Въпреки това, независимо от кампаниите за повишаване на осведомеността, тези стандарти рядко са били следвани за частните къщи в нестабилни райони поради по-високите разходи за строеж и поради липсата на ефективен контрол от страна на администрацията. Напредъкът на програмите за реконструкция също така е бил затруднен от проблеми, свързани с правото на собственост, поради едва зародишния стадий на услугите на поземления регистър⁵¹. Пилотни проекти, насочени към развитието на поземлен регистър, са били в процес на изпълнение в два района на Port-au-Prince, но вероятно обхващането на цялата страна да бъде продължителен процес.

39

Продоволствената програма на ИСР, проверена от Сметната палата, (програма 8), е последвала хуманитарната помощ и е имала за цел да изгради плавен преход към възобновяването на устойчивото развитие, по-специално като установи постоянна доставка на доброкачествени семена за земеделско производство. Слабата администрация обаче предлага ограничена възможност за устойчивост на резултатите от програмата и на желаното развитие.

40

Незабавно след земетресението програмата за ОБП (програма 10) помага на правителството да преодолее липсата на касови ресурси, която е можела да предизвика широка нестабилност. Помощта за стратегиите на правителството за възстановяване, развитие и растеж и за подобряване на икономическото управление е била подходящ катализатор за подобряване на ситуацията. Бавният напредък на правителството в тази област обаче пречи на гладкото изпълнение на програмата за ОБП, както и на нейния потенциален принос към усилията за институционална и физическа реконструкция (вж. точки 53 и 54).

51 Проблемите с правата върху земята са важен фактор, който води до закъснения и в други донорски програми. Вж. например „Реконструкция на Хаити – инфраструктурните проекти на USAID имат смесени резултати и са изправени пред предизвикателства, свързани с устойчивостта, Правителствената служба на САЩ за отчетност (юни 2013 г.).

Комисията не е осигурила достатъчно ефективно прилагане на подкрепата на ЕС за възстановяване

41

Сметната палата провери: i) дали планираните резултати са постигнати навреме; ii) дали Комисията е оценила основните рискове в ситуацията след бедствие и дали е приела мерки, за да се справи с тях; както и iii) дали мониторингът е бил адекватен.

Повечето програми се сблъскват със закъснения, а напредъкът по някои от тях е ограничен

42

Единадесет от тринадесетте проверени от Сметната палата програми не са били изпълнени според първоначалния график. Закъсненията варират от един до дванадесет месеца, което е въпрос от специално значение по отношение на програми, които първоначално е било планирано да бъдат краткосрочни. Три програми успяват да изпълнят ограничена част от планираните за тях резултати (вж. **приложение III**, Планирани резултати). Две от тези програми са големи във финансово отношение⁵².

Проекти на ЕЧНО

43

Планираните резултати на седемте проверени от Сметната палата програми включват разчистване на останки от сгради, изграждане на 1500 временни убежища, реновиране на 800 повредени къщи, изграждане на системи за водоснабдяване и канализация, осигуряване на средства и обучение за гражданска защита, създаване на географски информационен център, предоставяне на микрокредити, както и различни дейности за генериране на доходи. Една програма (програма б) е изпълнена в рамките на планирания график. Останалите са закъснели поради трудната ситуация след земетресението⁵³, но също така поради недостатъци на тяхното планиране или изпълнение. Партньорите по изпълнението не са взели в достатъчна степен под внимание местните ограничения (напр. тежки държавни административни процедури) или технически затруднения (напр. размер на временните убежища, който е неподходящ за наличното пространство).

44

Почти всички програми в крайна сметка са постигнали планираните резултати. В един случай обаче⁵⁴ планираното завръщане на 2000 семейства по къщите им не е било постигнато по време на изпълнението на програмата, тъй като Министерството на благоустройството не е предоставило надеждни данни относно състоянието на къщите⁵⁵.

- 52 „Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté“ (програма 10) с участие на ЕС в размер на 47 млн. евро; и „Засилване на готовността при бедствия на Хаити“ – с участие на ЕС в размер на 14,5 млн. евро (програма 1).
- 53 Влошени условия за изпълнение на програмите поради епидемия от холера, урагани, или лоши условия на сигурност.
- 54 Изграждане на безопасни и устойчиви убежища (програма 1).
- 55 Министерството на благоустройството е трябвало да оцени дали сградите:
 - не са повредени при земетресението и дали могат да бъдат незабавно населени; или
 - са опасни и достъпът до тях следва да бъде ограничен, а тяхното населване може да стане само след извършване на определени ремонтни дейности; или
 - са опасни и достъпът до тях е забранен, а тяхното населване е предвидено само след извършване на значителни ремонтни дейности, или се налага тяхното разрушаване.

Временни убежища, изградени в рамките на програмите „Изграждане на безопасни временни убежища и тоалетни“ (Léogâne) и „Изграждане на безопасни и устойчиви убежища“ (Delmas, Port-au-Prince)



Източник: Европейска сметна палата.

Инструмент за стабилност

45

Финансираната от ИС програма за подпомагане на възстановяването на капацитета на правителството на Хаити за готовност при кризи има три компонента: i) разчистване на останките от сгради, съпроводено с осигуряване на „пари срещу труд“ за уязвимото население; ii) организиране на поредица от политически срещи на високо равнище относно въпросите на реконструкцията, стратегиите за предоставяне на помощ, конституционалната реформа и възстановяването на функционирането на правителството; и iii) увеличаване на готовността на населението чрез предоставяне на оборудване, което да бъде използвано в случай на бедствие, и изграждане на кризисно звено в Port-au-Prince.

46

Първите два компонента (програми 11 и 12) са изпълнени според плана. Основните причини за закъсненията при изпълнението на третия компонент са логистичните затруднения, липсата на подходящ опит в страната и езикови умения от страна на партньорите по изпълнението, както и прекалено амбициозните цели на програмата. Освен това осигуреното обучение е недостатъчно и не е напълно адаптирано към местните условия. Комплектите за спешна помощ са с незадоволително качество и не винаги са поставени на подходящи места.

Реконструкция и развитие на жилищните райони

47

Завръщането на разселените лица в техните жилищни райони е основен приоритет за правителството с цел да бъде възстановено слабото социално сближаване, причинено от движенията на населението и от многото жертви. Финансираната от ЕФР програма „*Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées*“⁵⁶ подпомага реконструкцията на шест гъсто населени жилищни района⁵⁷ в Port-au-Prince и един в град Petit-Goâve. В допълнение към подобряването на градоустройството и обществените инфраструктури, помощ е предоставена и на домакинства за реконструкция на къщите им от самите тях. Различни други дейности са подпомагани чрез обучение и микрофинансиране на нивото на общността с цел да се насърчи икономическата автономност.

48

Част от програмата е изпълнена чрез държавната администрация⁵⁸. Въпреки че това е целесъобразно от гледна точка на принципа „да се построи отново по-добре“ и принципа на ангажираност, този подход не способства за изпълнението на физическите планирани резултати в срокове, които напълно да отговорят на изискванията за ОПВР. По време на посещенията на Сметната палата вече е било постигнато съгласие по отношение на основната концепция за възстановяване, били са изработени планове за достъп до пътища и са били изготвени планове за обществени инфраструктури за всички проверени проекти, но все още не е била стартирана строителната дейност.

49

Независимо от това, значителен напредък е постигнат при възстановяването на капацитета на публичната администрация за градско развитие. Също така е постигнат съществен напредък при дейностите, изпълнявани от партньорите, които са НПО. Техният опит в страната, продължителното им присъствие от началото на хуманитарната дейност и прагматичният им подход позволяват бързо извършване на подготовителните работи⁵⁹. Освен това, взаимодействието им с властите се облагодетелства от подобряването на ситуацията след изграждането на компонентите за институционална подкрепа.

Продоволствена сигурност

50

Финансираната от ИСР програма, проверена от Сметната палата, (програма 8), има за цел да подобри продоволствената сигурност на най-уязвимите домакинства и земеделски производители в региона на Artibonite, чрез устойчиво управление на природните ресурси, чрез дейности за генериране на приходи и чрез укрепване на капацитета на регионалната администрация.

51

По време на посещенията на Сметната палата програмата все още е в първоначален етап на изпълнение, но вече е била закъсняла с четири месеца поради недостатъци в схемата на програмата (недостатъчен анализ на административната и организационната среда), както и поради недостатъчен експертен опит от страна на един от партньорите по изпълнението⁶⁰.

- 56 Програма за подпомагане за реконструкция и развитие на жилищните райони с цел да се улесни завръщането на засегнатото население (програма 9).
- 57 Baillargeau, Martissan, Delmas 9, Christ-Roi, Grand-Ravine, Carrefour.
- 58 Част от програмата е изпълнена посредством „*Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics*“, което е действащо от август 2012 г. и е прикрепено към кабинета на министър-председателя.
- 59 Създаване на местни комитети, консултиране с широко участие, социални и технически науки, изследване, свързано със собствеността на земята.
- 60 Една НПО не притежава експертния опит за финансов инженеринг, който се изисква за създаване на схема за заеми.

Бюджетна подкрепа

52

Чрез съвместни усилия с други доноори⁶¹, финансираната от ОБП програма в рамките на 10-ия ЕФР⁶² има за цел да предостави подпомагане за изпълнението на плана за действие на правителството за реконструкция след бедствие⁶³, както и на неговата стратегия за растеж и намаляване на бедността⁶⁴. Програмата включва 44 млн. евро бюджетна подкрепа, както и други 3 млн. евро за допълнителни действия, като техническа помощ или подкрепа за изготвянето на национална статистика.

53

Програмата осигурява така необходимите касови ресурси за подпомагане на възстановяването на основни държавни функции в ситуацията след земетресението. Първият фиксиран транш от 26 млн. евро е отпуснат през 2011 г. в съответствие с планирания график, т.е. незабавно след подписването на финансовото споразумение. Главно поради бавния напредък на икономическото управление вторият фиксиран транш в размер на 7 млн. евро и само част от първия променлив транш⁶⁵ са отпуснати през декември 2012 г.; тоест след края на фискалната година 2011 – 2012 г., за която първоначално са били определени. Поради незадоволителния напредък на реформата на УПФ, Комисията и другите донори за бюджетна подкрепа не са отпуснали повече средства през 2013 г.

54

При УПФ се наблюдава известен напредък, като създаването на единна сметка на държавната хазна или създаването на десет нови длъжности на счетоводители в публичния сектор. Въпреки това, повече от две години след началото на втората финансирана от 10-ия ЕФР програма за ОБП, все още няма подходяща

и реалистична програма за реформа на УПФ с добре определени и приети приоритетни действия и ключови етапи.

Някои съществени рискове не са управлявани достатъчно добре

55

Комисията е анализирала ефективно ситуацията след земетресението и е определила основните рискови фактори. Те включват политическа нестабилност, сигурност, права на собственост върху земята, недостиг на земи и сложност на градоустройството, недостатъчен административен капацитет, ниско ниво на участие на нивото на общността, недостатъчна координация и природни бедствия.

56

Комисията обаче не е управлявала добре произтичащите от тези фактори рискове за изпълнението на програмите на ЕС и постигането на целите им. Тя не е оценила вероятността и потенциалното отражение на тези рискове, и не е планирала подходящи мерки за предотвратяване или смекчаване на някои съществени рискове. Например:

- а) дългите закъснения на митницата в пристанищата и на летището на Хаити са добре известен проблем, който съществено пречи на изпълнението на финансираната от ЕСНО програма за изграждане на временни убежища (програма 1);
- б) ограниченият капацитет и липсата на институционален механизъм за доставка на семена на Министерството на земеделието са установени по време на подготовката на продоволствената програма на ИСП (програма 8).

61 МВФ, СБ, IDB, Франция и Испания. Канада и Съединените щати подпомагат икономическото управление, но не предоставят пряко бюджетно подпомагане.

62 Проверената програма за ОБП (програма 10) е втората в рамките на 10-ия ЕФР в Хаити. Първата програма, подписана през 2009 г., първоначално възлиза на amounted 27 млн. евро и е увеличена на 61 млн. евро от средствата от Пакет Б и VFLEX.

63 PARDH, приет през 2010 г.

64 „Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté“ (2008–2010 г.); „Plan Stratégique de Développement d’Haïti, Cadre de Croissance Triennial“ (2012–2015 г.).

65 Само 375 000 евро (от 3 млн. евро) са разпределени поради непостигане на 8 показатели (от 9) в областта на УПФ.

Не са били планирани обаче подходящи мерки и изгледите за устойчивост на резултатите от програмата са малки;

- в) Поради прекалено сложния и амбициозен модел на програмата на ИС за подкрепа на възстановяването на капацитета за готовност при бедствия на правителството на Хаити (програма 13), тя не е постигнала в задоволителна степен планираните резултати (вж. **каре 6**). Специфичният опит на партньора по изпълнението в страната е важен фактор, който не е взет предвид в достатъчна степен.

57

В ситуация, в която основното функциониране на държавата е сериозно отслабено, предоставянето на бюджетна подкрепа съдържа висок фидуциарен риск⁶⁶. Комисията е извършила подходяща оценка на преобладаващото ниво на фидуциарни рискове. В контекста на ограниченото ниво на подкрепа от други донори обаче⁶⁷, допълнителния пакет подпомагане е недостатъчен и не е достатъчно фокусиран върху основни функции с цел да съдейства за осъществяването на значителни и приоритизирани подобрения за защита на публичните ресурси (вж. **каре 7**). През февруари 2012 г., по време на своето посещение в Хаити, делегация на Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент установи незадоволителни национални системи за контрол и отчетност⁵⁰.

66 Едно от вероятните последствия от слабите системи за УПФ е широкото разпространение на случаи на измама и корупция. Индексът за възприемане на корупцията за 2013 г. на организацията Transparency International поставя Хаити на 163-то място от 177 държави. Пример за широкомащабна измама и корупция е случаят с 41 договора на обща стойност над 500 млн. щатски долара, които са възложени неправомерно по време на периода ноември 2010 г. – октомври 2011 г.

67 По време на посещението на Сметната палата никакви други донори не предоставят съществена институционална подкрепа в областта на УПФ. През 2010 г. експерти от МВФ са съдействали при контрола на публичните ресурси, но не е осигурено достатъчно проследяване от страна на донорската общност.

Каре 6

Трудности при изпълнението на финансираната от ИС „Програма за подкрепа на възстановяването на капацитета за готовност при бедствия на правителството на Хаити“ (програма 13)

Програмата има за цел да подпомогне възстановяването на капацитета за готовност при бедствия на правителството на Хаити. Целта да се извърши доставка на 300 контейнера с оборудване за спешна помощ към 140 места в цялата страна се оказва прекалено амбициозна, за да може да бъде постигната в рамките на предвидения срок. Партньорът по изпълнението е изпитвал затруднения да установи подходящи места, да гарантира достатъчно високо качество на материалите и тяхната достъпност. Непроходими пътища, ограничен капацитет на пристанището и на летището, липсата на гориво и закъсненията на митницата се оказват предизвикателства, които са по-големи от очакваното, за един партньор без никакъв предишен местен опит.

Мерки за защита на фондовете на ЕС

В своя Специален доклад № 11/2010 относно управлението на Комисията по отношение на общата бюджетна подкрепа за държавите от АКТБ, Латинска Америка и Азия Сметната палата препоръчва на Комисията да подобри управлението на рисковете. Това следва да включва краткосрочни мерки за страните, в които системите за УПФ са особено слаби, както е случаят с Хаити, както се потвърждава в оценката от 2011 г. на публичните разходи и финансовото отчитане (Public Expenditure and Financial Accountability — PEFA). Краткосрочните мерки за по-добра защита на ресурсите на ЕС срещу разхищаване, загуби и неефективност, биха могли да включват одит на възнагражденията на държавните служители (приблизително 50 % от настоящия бюджет), укрепване на приходните отдели (митници, данъци), специфична подкрепа за счетоводните функции и институционална подкрепа за недействащата „*Cour supérieure des comptes et du contentieux administrative*“.

58

При подготовката на програмата Комисията идентифицира политическите рискове⁶⁸ и извършва мониторинг върху тях по време на етапа на изпълнение, но не са планирани ясни мерки за справяне с тези рискове, в случай че те действително възникнат. Политическата нестабилност и променливост често пречат на развитието и укрепването на политическия диалог и диалога относно политиките между правителството и донорите на ОБП. Недостатъчната политическа воля, бавните законодателни процеси и ограничения административен капацитет впоследствие се оказват основни ограничения за приемането и ефективното изпълнение на важни реформи и за изпълнението на програмата по план (вж. точки 52—54).

Мониторингът се основава на подходяща рамка, но за него са отпуснати недостатъчни ресурси

59

Както е споменато по-горе в точки 6 и 7, самата Делегация на ЕС е била сериозно засегната от земетресението. Комисията и ЕСВД не са взели навремени мерки за изпращане на достатъчно служители с подходящи умения и опит по време на критичния период. Едва наскоро човешките ресурси на делегацията на ЕС бяха увеличени⁶⁹. Предвид тези обстоятелства делегацията на ЕС е положила забележителни усилия за осъществяване на мониторинг, но е имала малък капацитет за извършване на посещения на място⁷⁰, което е щяло да бъде полезно в бързо променящата се ситуация.

68 Напр. смяна на правителството, недостатъчна политическа воля за реформи, социална нестабилност.

69 Делегацията на ЕС е подсилена с 11 допълнителни бройки в края на 2013 г.

70 Делегацията на ЕС в Port-au-Prince е на второ място по работна натовареност между всички представителства на ЕС според оценката на EuroAid на работното натоварване.

Констатации и оценки

60

Използваната от ЕСНО система за мониторинг се е базирала на задължителна стандартизирана рамка за отчитане, която осигурява подходяща информация и позволява сравнение по набор от съгласувани показатели. В случаите на закъснения или неочаквани затруднения ЕСНО е предприела навременни корективни действия. В случая с програмата „Изграждане на безопасни и устойчиви убежища“, която не е била изпълнявана задоволително (вж. точка 44) ЕСНО е прекратила сътрудничеството с партньора по изпълнението след края на програмата.

61

За програмите на ИС мониторингът от страна на делегацията на ЕС се основава на програмни доклади и посещения на място, както и на междинни и крайни оценки от външни експерти. Няколко слабости, установени при междинната оценка, са били бързо отстранени, като е заменен местният ръководител на проекта, а между партньорите е изграден по-строг мониторинг и е подобрена координацията.

62

Програмата на EuropeAid за градско преустройство (програма 9) е насочена към постигането на резултати. Мониторингът на напредъка съгласно ясно определени показатели е осигурен чрез финансови и текстови доклади на партньорите, посещения на обектите от ръководителите на програмата и посещения за Ориентиран към резултатите мониторинг (ОРМ). Въпреки ограничения брой посещения на място от делегацията на ЕС обаче, поради голямата им работна натовареност (вж. точка 59), не е бил планиран независим технически надзор за проверка на качеството на строителните работи, което е от особено значение за тази програма.

63

По време на изпълнението на проверената програма за ОБП (програма 10), съответната група донори под ръководството на Световната банка (СБ) не са били последователни в изпълнението на планирания съвместен мониторинг на напредъка в икономическото управление⁷¹, който е следвало да бъде основата за координирани решения за отпускане на средства. Тази ситуация също така е намалила възможностите за политически диалог и диалог относно политиките с правителството. По същия начин както и други донори Делегацията на ЕС е трябвало да направи собствени оценки. Делегацията на ЕС обаче не е притежавала достатъчно специфични компетенции в областта на УПФ, а увеличаването на човешките ресурси на Делегацията на ЕС е ставало прекалено бавно.

71 Въз основа на съгласуваните показатели.

64

Сметната палата заключи, че подкрепата на ЕС за възстановяване след земетресението през 2010 г. в Хаити е добре проектирана като цяло, но програмите не са изпълнени достатъчно ефективно. Както и други донори, Комисията се е сблъскала със сериозни пречки в усилията си да подпомогне възстановяването. Трудно предизвикателство е било Комисията да управлява помощта си в сътрудничество със слаби национални органи — така че да насърчи ангажираност и да допринесе за създаването на действащо правителство — като същевременно се стреми да осигури незабавна помощ. Комисията обаче е можела да подобри своето управление на някои фактори, които са били в неин контрол.

65

Комисията се е фокусирала върху приоритетните нужди от възстановяване. Заедно с други големи донори Комисията правилно е установила основните нужди от възстановяване в Хаити след земетресението от 2010 г. и е приела стабилна стратегия за сътрудничество, насочена към новите предизвикателства, с които се сблъсква страната, като същевременно е продължила своята подкрепа за дългосрочното социално и икономическо развитие. Разделението на труда между донорите е подходящо, но координацията по време на изпълнението е била затруднена. (вж. точки 18—27).

66

Въпреки определени усилия от страна на Комисията, няма достатъчно обвързване на помощта, възстановяването и развитието. Комисията гъвкаво използва редица допълващи се инструменти и разработва отделни програми за възстановяване с цел да осигури обвързване на помощта, възстановяването и развитието. ЕЧНО и EuropeAid обаче нямат ясна обща стратегия по отношение на страната за оптимизиране на своето взаимодействие и улесняване на прехода между съответните си дейности. Слабата държавна администрация и недостатъчната ангажираност на правителството за провеждане на реформи са значителни предизвикателства за ефективното възстановяване и създаването на условия за устойчиво развитие (вж. точки 28—40).

67

Комисията не осигурила в достатъчна степен ефективно прилагане на подкрепата на ЕС за възстановяване. Десет от 13-те проверени от Сметната палата програми са постигнали или е имало вероятност да постигнат планираните резултати, въпреки почти всеобщите закъснения. Три програми са постигнали ограничен напредък, вкл. Програмата за обща бюджетна подкрепа на 10-ия ЕФР. Въпреки че на Комисията са били добре известни трудните обстоятелства, тя не е управлявала достатъчно добре някои съществени рискове за изпълнението и постигането на целите на нейната програма. Мониторингът на програмите се основава на подходяща рамка, но Комисията и ЕСВД не са взели навременни мерки за укрепване на ресурсите на делегацията на ЕС, и той не е разполагал с достатъчен капацитет да извърши посещенията на място, които са щели да бъдат особено полезни при бързо развиващата се ситуация. (вж. точки 41—63).

Заклучения и препоръки

68

Въз основа на своя одит Сметната палата отправя следните препоръки за подобряване на ефективността на операциите на Комисията в условията на ситуация след бедствие или нестабилна ситуация:

Препоръка 1 Управление на риска

В самото начало на програмите и когато е приложимо, по време на изпълнението им, Комисията следва да прави оценка на вероятността от настъпване и потенциалното отражение на основните рискове за постигането на целите на програмите и да предприема мерки за предотвратяване и намаляване на тези рискове.

Препоръка 2 Обвързване на помощта, възстановяването и развитието

EuropeAid и ЕСНО следва да приемат обща стратегия относно обвързването на помощта, възстановяването и развитието, за да осигурят ефективна връзка и взаимодействие между съответните си дейности. Стратегията следва да определи:

- целите и правомощията на съответните структури;
- процедурите за изготвяне на съгласувани планове за действие по отношение на засегнатата страна;
- стратегии за изход и процедури за приемственост на дейността.

Препоръка 3 Бюджетна подкрепа

При осигуряването на бюджетна подкрепа Комисията, съгласувано с други донори, следва да:

- осигурява адекватна подкрепа за изграждане на капацитет и да се фокусира върху ключови функции за УПФ, включително механизмите за отчитане на управленската отговорност и антикорупция;
- подкрепя навременното изготвяне на подходяща програма за реформа на УПФ; както и
- където е приложимо, определя краткосрочни мерки за по-добра защита на ресурсите на ЕС срещу разхищаване, загуби и неефективност.

Препоръка 4 Извънредни разпоредби за делегациите на ЕС

По отношение на случаите на природни бедствия или други подобни събития и по-специално такива, които засягат функционирането на делегацията на ЕС, Комисията и ЕСВД следва да разработят процедури за осигуряване на непрекъснатост на дейността, вкл. разпоредби за пренасочване на персонала за действие при извънредни ситуации.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III, с ръководител г-н Karel PINXTEN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 17 юни 2014 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Списък на проверените програми

| | Партньори и проекти | Общо разходи (участие на ЕС) | Период на изпълнение |
|------------------|--|---|--|
| ЕЧО | | | |
| 1 | UNOPS Shelter (Rehabilitation) – Construction of safe and sustainable shelter solutions | 4,2 млн. евро; ЕС: 4,1 млн. евро; 96,5 % участие | 1 октомври 2010 г. – 14 август 2011 г. (2,5 месеца удължение) |
| 2 | HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Water and sanitation (Shelter) – Construction of safe transitional shelters and toilets | 2,7 млн. евро (ЕС: 2,2 млн. евро; 82,51 % участие | 1 юли 2012 г. – 31 декември 2013 г. (8 месеца удължение) |
| 3 | WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action) Disaster preparedness – Enhancing disaster preparedness and awareness capacities | 887 479 евро; ЕС: 650 000 евро; 73,24 % участие | 1 юли 2011 г. – 31 октомври 2012 г. (1 месец удължение) — проект на DIPECHO |
| 4 | COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Italy) Disaster preparedness (Coordination) – Strengthen the capacities of the Disaster and Risk Management (DRM) | 648 235.00 евро; ЕС: 550 000 евро (84,85 %) | 13 август 2012 г. – 31 декември 2013 г. (4,5 месеца удължение) |
| 5 | Concern Worldwide Shelter (Water sanitation) – Construction of improved T shelter (long term). | 5,8 млн. евро; ЕС: 5,2 млн. евро, (90 % от всички допустими разходи) | 1 април 2010 г. – 30 юни 2011 г. (3 месеца удължение) |
| 6 | SI (Solidarités internationales; France) Coordination (Shelter) – Cash-for-work activities, instalment of community committees and disaster preparedness | 2,9 млн. евро; ЕС: 99 % участие | 1 октомври 2010 г. – 31 август 2011 г. |
| 7 | SI (Solidarités internationales; France) – FOOD – Improve living conditions, give access to employment and community services (e.g. income-generating activities are permanently installed), help to strengthen food security | 1 млн. евро; ЕС: 100 % | 1 септември 2011 г. – 31 декември 2012 г. (4 месеца удължение) |
| EuropeAid | | | |
| 8 | FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture); Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite | 1,5 млн. евро; ЕС: 80 % | 1.11.2012 г. – 31.10.2014 г. (24 месеца) |
| 9 | Ordonnateur National d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Croix-Rouge France, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV. Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées; Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées | 74,5 млн. евро (ЕС: 55,8 млн. евро; Франция: 10,5 млн. евро; НПО: 8 млн. евро; ООН — Habitat: 200 000 евро) | 7 декември 2011 г. – 7 декември 2016 г. (60 месеца, вкл. едно удължение) |
| 10 | Ordonnateur National d'Haïti, and other public and private contracting entities. Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP) | 47 млн. евро (ЕС: 100 %) | 2 май 2011 г. – 2 май 2015 г. (48 месеца) |

| Партньори и проекти | | Общо разходи (участие на ЕС) | Период на изпълнение |
|---|---|--|---|
| Инструмент за стабилност (ИС) Програма в подкрепа на възстановяването на капацитета на правителството на Хаити за готовност при кризи; Решение 2010/022-598 – 20 млн. евро | | | |
| 11 | UNDP – Cash-for-work for early recovery and stabilisation | Многострани доворски действия на обща стойност 40,9 млн. щатски долара (ЕС: 5 млн. евро (16 % от всички допустими разходи) | 13 януари 2010 г. – 31 декември 2012 г. (участие на ИС в периода 1 септември 2010 г. — 31 август 2012 г.) |
| 12 | Club de Madrid — Strengthening Haiti institutional base and increasing the Haitian leadership’s ownership of the recovery process | 500 000 евро; ЕС: 100 % участие | 1 юли 2010 г. и 29 февруари 2012 г. |
| 13 | International Management Group (IMG), Belgrade & Joint Research Centre (JRC) — Strengthening of Haitian emergency preparedness | 13,25 млн. евро за групата IMG (ръководен координатор) и 1,25 млн. евро (Съвместен изследователски център); ЕС: 100 % участие | 14 октомври 2010 г. – 31 май 2012 г. (IMG), 20 декември 2010 г. – 19 декември 2012 г. (JRC) |

Допълнителна сума в размер на 7 млн. евро е включена във второ решение за засилване на институционалния капацитет и финансирането е планирано от края на 2013 г.¹

1 Решение C(2012) 7698 final; (Решение CRIS 2012/024530); Не е подписано споразумение за финансово участие. Проектът все още е в етап на изготвяне и не е проверен.

Методология за оценяване

За целите на одита оценяването на уместността, модела и резултатите е определено на базата на методологията на Комисията за Ориентиран към резултатите мониторинг (ОРМ). Използваните критерии са изброени по-долу:

| Уместност | |
|---------------------|--|
| А | Проектът съответства изцяло на държавните политики и на стратегията на ЕК, напълно уместен е по отношение на установените приоритетни нужди и е насочен към уязвимите групи. |
| Б | Съответства добре на държавните политики и стратегията на ЕК (без това винаги да е явно), уместен е по отношение на установените нужди и уязвимите групи. |
| В | Съществуват някои въпроси/проблеми по отношение на съответствието с държавните политики и политиките на ЕК, или с уместността на насочеността. |
| Г | Противоречия по отношение на държавните политики и стратегията на ЕК; уместността на нуждите е под въпрос. Необходими са основни промени. |
| Модел | |
| А | Ясна и добре структурирана логическа рамка; приложима и съответстваща на вертикалната йерархия на целите; уместни SMART ОПП (Обективно проверими показатели); рисковете и местните ограничения са ясно установени и управлявани; целите на проектите изграждат плавен преход между етапа на хуманитарна помощ и етапа на развитие, планира се проектът да води до възобновяване на устойчивото развитие, изграждането на капацитета е включено с цел да гарантира, че партньорът поема изцяло отговорност след края на проекта, въведена е стратегия за изход. |
| Б | Уместна интервенционна логика, въпреки че може да има нужда от известно подобрене по отношение на йерархията на целите, ОПП, рискове и ограничения, ОПВР до голяма степен осигурено, създадени са механизми за пълно поемане на отговорността, препоръчват се обаче подобрения по отношение на ангажираността. |
| В | Проблеми с интервенционната логика могат да засегнат изпълнението на проекта и капацитета за мониторинг и оценка на напредъка; необходими са подобрения за осигуряване на ангажираност и устойчивост. |
| Г | Интервенционната логика е грешна и има нужда от основна промяна, за да има възможност за успех проектът. |
| Планирани резултати | |
| А | Всички планирани резултати са били, или най-вероятно ще бъдат, постигнати с добро качество, и ще допринесат за изпълнението на планираното, дейностите са изпълнени по график и редовно са подложени на мониторинг. |
| Б | Планираните резултати са, и най-вероятно ще бъдат, изпълнени според плана, но съществува възможност за подобрене по отношение на качеството, обхвата и навременността. Закъсненията не пречат на постигането на планираните резултати. |
| В | Някои планирани резултати не са/няма да бъдат постигнати навреме или с добро качество. Съществува необходимост от корекции. Дейностите се изпълняват със закъснение и понякога не са свързани с интервенционната логика и плановете. |
| Г | Качеството и изпълнението на резултатите е и вероятно ще има сериозни недостатъци Съществува необходимост от сериозни корекции, за да се гарантира, че поне основните планирани резултати ще бъдат постигнати. Сериозни закъснения и фундаментална липса на връзка на дейностите и интервенционната логика и планове. |

Оценка на програмите¹

(в млн. евро)

| Програми и партньори | Инструмент | Участие на ЕК | Изплатени към 31.12.2013 г. | Уместност | Модел | Постигнати резултати | Период на изпълнение |
|--|------------|---------------|-----------------------------|-----------|-------|--------------------------|-------------------------|
| 1 UNOPS - ECHO/-CR/BUD/2010/02028 Shelter (Rehabilitation) - Construction of safe and sustainable shelter solutions | ECHO | 4,1 | 3,6 | Б | В | В | 10.2010 г. – 8.2011 г. |
| 2 HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) - ECHO/HTI/BUD/2012/91008 Water sanitation (Shelter) – Construction of safe transitional shelters and toilets | | 2,2 | 1,8 | А | А | А | 7.2010 г. – 12.2013 г. |
| 3 WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action) - ECHO/DIP/BUD/2011/92002 Disaster preparedness – Enhancing disaster preparedness and awareness capacities | | 0,7 | 0,6 | А | А | Б | 7.2010 г. – 10.2012 г. |
| 4 COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Italy) - ECHO/HTI/BUD/2012/91016 Disaster preparedness (Coordination) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 - Strengthen the capacities of the Disaster and Risk Management (DRM) | | 0,6 | 0,4 | А | А | А | 8.2012 г. – 1.2013 г. |
| 5 Concern Worldwide - ECHO/-CR/BUD/2010/02010 Shelter (Water sanitation) – Construction of improved T shelter (long term) | | 5,2 | 5,2 | А | Б | Б | 4.2010 г. – 6.2011 г. |
| 6 SI (Solidarités internationales; France) - ECHO/-CR/BUD/2010/02045 Coordination (Shelter) – Cash for work activities, instalment of community comitees and disaster preparedness | | 2,9 | 2,9 | А | А | А | 10.2010 г. – 8.2011 г. |
| 7 SI (Solidarités internationales; France) – FOOD – Improve the living conditions, give access to employment and community services (e.g. income generating activities are permanently installed), help to strengthen food security | | 1,0 | 1,0 | А | Б | А | 9.2011 г. – 12.2012 г. |
| 8 FAO (Organisation des Nations Unies pour l’Alimentation et l’Agriculture) (FAO)- DCI-FOOD.2012/299-441; Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l’Artibonite | DCI-Food | 1,5 | 1,1 | А | В | Все още е рано за оценка | 11.2012 г. – 10.2014 г. |

1 Вж. приложение II относно методологията.

(в млн. евро)

| Програми и партньори | Инструмент | Участие на ЕК | Изплатени към 31.12.2013 г. | Уместност | Модел | Постигнати резултати | Период на изпълнение |
|--|------------|---------------|-----------------------------|-----------|-------|----------------------|--|
| 9 Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées (CRIS Nr 2011/023-144); Ordonnateur National d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Croix-Rouge France, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV. | ЕОП | 55,8 | 11,0 | A | A | Б | 12.2011 г. – 12.2016 г. |
| 10 Programme d'appui budgétaire générale pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP) (CRIS Nr2010/022-435); Ordonnateur National d'Haïti, and other public and private contracting entities | | 47,0 | 34,9 | A | B | B | 5.2011 г. – 5.2015 г. |
| 11 UNDP - Cash for work for early recovery and stabilization | ИС | 5,0 | 5,0 | A | A | A | 9.2010 г. – 8.2012 г. |
| 12 Club de Madrid - Strengthening Haiti institutional base and increasing Haitian leadership's ownership of the recovery process | | 0,5 | 0,5 | A | A | A | 7.2010 г. – 2.2012 г. |
| 13 International Management Group (IMG), Belgrade & Joint Research Centre (JRC) - Strengthening of the Haitian emergency preparedness | | 14,5 | 13,1 | A | B | B | 10.2010 г. – 5.2012 г. (IMG), 12/2010 – 2/2012 (JRC) |
| ОБЩО | | 141 | 81,1 | | | | |

Кратко изложение

III

Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) биха желали да подчертаят, че повечето проекти са постигнали целите си въпреки трудната обстановка, в която бяха изпълнени.

Комисията успя да смекчи въздействието на някои външни фактори, които доведоха до забавяния.

V

Макар че не се изискваше официална съвместна стратегия на страната за „обвързване на помощ, възстановяване и развитие“ (ОПВР) в Хаити, службите на Комисията координираха подходите си и осигуриха обвързването на помощ и развитие на секторна основа. Пълното и системно интегриране на подхода ОПВР беше включено в цикъла на финансиране, който обхваща периода 2014 – 2020 г.

VI

Комисията и ЕСВД подчертават, че повечето проекти са постигнали целевите си резултати.

По отношение на рисковете Комисията и ЕСВД биха желали да припомнят, че работата в нестабилна държава неминуемо поражда рискове. След като тези рискове бяха идентифицирани и бяха въведени възможните мерки за смекчаване, Комисията и ЕСВД решиха в някои случаи да изпълнят програмите независимо от свързаните с това рискове, за да донесат ползи за населението.

Капацитетът на делегацията беше засилен до степеня, до която позволяват това бюджетните ограничения и ограниченията на човешките ресурси, както и постоянните административни процедури.

Извличайки поуки от опита, свързан със земетресението в Хаити, както и от кризисни събития в други държави, Комисията и ЕСВД въведоха редица мерки за бързо реагиране.

VII Първо тире

Комисията приема тази препоръка:

- i) След приемането през януари 2013 г. на новите насоки за бюджетна подкрепа препоръката вече е въведена за програми за бюджетна подкрепа.
- ii) Адекватното управление на риска е важно за всички програми. Въведени са подробни процедури, за да се осигури оценка на вероятността, потенциалното въздействие и мерките за смекчаване при изготвянето на програмата. По време на изпълнението управлението на риска ще се разглежда в рамките на вече съществуващи процедури.

VII Второ тире

Комисията приема тази препоръка. Комисията вече прилага стратегия за ОПВР и ще продължи да го прави в рамките на програмата в областта на устойчивостта.

- Комисията приема тази част от препоръката. Целите на общата стратегия са определени (в специфичния контекст) като част от изготвянето на плановете на страната. Мандатите на отделите са определени в техните мандати за мисията им.
- Комисията приема тази част от препоръката (вж. насоките относно ОПВР и работните срещи).
- Комисията приема тази препоръка като част от плановете за действие на страната.

VII Трето тире

Комисията приема препоръката на Сметната палата.

Комисията подчертава, че по отношение на страните в ситуации на нестабилност и кризисни/след-кризисни ситуации помощта трябва бъде адаптирана към ситуацията, за да бъде мярка за успех. За тази цел Комисията разработи специфичен инструмент за интервенция, известен като „договор за държавно изграждане“, който съдържа разпоредби във връзка с подобни ситуации.

Комисията би желала да подчертае, че препоръка 3 на Сметната палата е включена в насоките за бюджетна подкрепа.

VII Четвърто тире

Комисията и ЕСВД приемат тази препоръка, но биха желали да изтъкнат, че междуременно за всички делегации бяха определени процедури за непрекъснатост на дейността, установени под отговорността на ЕСВД, и разпоредби за спешно преразпределение на персонала. В допълнение Комисията би желала да изтъкне, че безопасността и сигурността на персонала на ЕС са първостепенен приоритет в ситуации на криза или бедствия в държава, в която работи персонал на ЕС.

Констатации и оценки

Комисията счита, че предвид трудните обстоятелства помощта, възстановяването и развитието са били обвързани в достатъчна степен.

35

Въпреки че официално не беше изготвена обща стратегия, на практика бяха проведени редица заседания с партньорите и беше обменена информация между Генерална дирекция „Хуманитарна помощ“ (ГД „Хуманитарна помощ“) и Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество — EuropeAid“. Това осигури взаимно допълване и обвързаност между финансираните хуманитарни дейности и дейности за развитие.

След посещението в Хаити на комисията по бюджетен контрол към Европейския парламент, Комисията положи значителни усилия за справяне със ситуацията.

На място координацията между служителите на ГД „Хуманитарна помощ“ и делегацията на ЕС се осигурява чрез редовни заседания с цел взаимно информиране и консултиране относно изготвянето на програмите и постигнатия напредък. Двете служби понастоящем изготвят съвместна рамка за хуманитарна помощ и развитие. В допълнение ръководителят на делегацията представя проблемите, свързани с хуманитарната ситуация от името на ЕС.

Освен това координацията на ниво централно управление е подобрена значително чрез редица дейности и процедури:

- план за действие за устойчивост;
- съвместно писмо на ЕС и държавите членки с инструкции относно прилагането на подхода на ЕС към устойчивостта, за да се насърчи ефективна дейност за сътрудничество между държавите членки и ЕС, като се обединят хуманитарната помощ, дългосрочното сътрудничество за развитие и текущите политически ангажименти както на ниво ЕС, така и на национално ниво;
- междуведомствена група по прехода;
- насоки за работата по ОПВР;
- процеси на официални и неофициални консултации във връзка с програмите;

35 б)

според Комисията службите имат различни мандати и процедури, но не и различия във възгледите. ГД „Хуманитарна помощ“ няма мандат за осъществяване на дългосрочни инвестиции за развитие и поради това не може да финансира изграждането на постоянни жилища.

Следва да се отбележи, че считано от 2013 г. Комисията спря да финансира изграждането на временни убежища в Порт-о-Пренс, където беше развито ефективно полезно взаимодействие между натрупания опит, придобит от партньорите на ГД „Хуманитарна помощ“, и програмата за реконструкция и развитие на съседните държави, финансирана от ГД „Развитие и сътрудничество“. ГД „Хуманитарна помощ“ финансира изграждането на няколко временни убежища под формата на традиционни креолски жилища в региона Палмес, епицентърът на земетресението, където имаше неразпределена земя и нямаше риск това да допринесе за разрастване на бедните квартали. В много, ако не и в повечето случаи настаняването във временно убежище представляваше подобрение за неговите ползватели в сравнение с мястото, което са обитавали преди земетресението.

35 в)

Финансираните от ЕС хуманитарни действия са основани на нуждите. ГД „Хуманитарна помощ“ не разполагаше с официално формулирана стратегия за изход от ситуацията в Хаити. При все това условията за поетапно приключване на инструмента за хуманитарна помощ бяха систематично указвани във всички съответни решения, свързани с финансиране от страна на ГД „Хуманитарна помощ“.

37

Забавянията бяха предизвикани предимно от външни фактори, определени от бързо развиващите се обстоятелства, които бяха извън контрола на партньорите на ГД „Хуманитарна помощ“.

40

Философията на бюджетната подкрепа предвижда плащането да се извършва след постигане на резултатите. Това изисква да се осигури деликатен баланс между предвидимост и обвързване с изпълнението на конкретни условия.

Задържането от страна на ЕС и на други донори на плащанията през лятото на 2012 г. се дължи на национални одиторски доклади, в които се посочват недостатъци в процедурите за възлагане на обществени поръчки по време на извънредното положение през 2011 г. Натискът от страна на донорската общност задейства създаването на специална одитна комисия, която да оцени 41 обществени поръчки, преминали през процедури съгласно законодателството за извънредните ситуации. След препоръките на одитната комисия и последвалата отмяна на 6 от тези обществени поръчки от правителството донорите възстановиха плащанията. Това илюстрира способността на операциите за бюджетна подкрепа да оказват лостов ефект за подобряване на икономическо управление, както и реализирания от програмата принос във връзка с реформата.

Комисията и ЕСВД считат, че реализирането на подкрепата от ЕС за възстановяването до голяма степен е било ефективно.

42

Независимо от трудните обстоятелства, които бяха основната причина за забавянията, повечето програми постигнаха желаните резултати.

43

Интервенциите за предоставяне на помощ, задействани от внезапно възникнала криза, са свързани със степен на риск, което може да предизвика забавяния или в някои случаи да изисква мерки за смекчаване, за да се гарантира положителен краен резултат от проектите.

В този контекст външните фактори в условията на сложна хуманитарна обстановка бяха предимно тези, които още повече затрудниха сътрудничеството, довеждайки до смяна на областта на интервенция. Независимо от пречките партньорите съумяха да изпълнят целите, определени в действията. Промените, които настъпиха при изпълнението на проектите, бяха надлежно обсъдени между ГД „Хуманитарна помощ“ и партньорите преди да бъдат взети решения.

Тези видове усложнения е трудно да се предвидят при планирането на преговори с общините или с националните органи.

44

Изпълнението на проекта за възстановяване беше засегнато от два проблема:

- 1) Социалното напрежение в района на Бристу-Бобин, където се изпълняваха проекти, финансирани от ГД „Хуманитарна помощ“. Многобройните случаи на насилие, свързани с контекста на изборите или с въпроси на местните общности, доведоха до прекратяване на дейностите от съображения за сигурност.
- 2) Освен това в хода на проекта партньорът установи, че 30 % от сградите в Бристу-Бобин не са били подложени на оценка от Министерството на благоустройството (МТРТС). Трябваше да се извърши непредвидена оценка на сгради, което допълнително застраши постигането на планираните резултати.

46

В допълнения към окончателния доклад за оценката Комисията реши да разгледа посочените проблеми, свързани с недостатъчно и не напълно адаптирано обучение, неподходящо качество на материалите в комплектите за спешна помощ и други предизвикателства чрез последваща програма за временни мерки в рамките на три години с различен работен партньор с по-голям опит на местно ниво.

48

Комисията се стреми да постигне баланс, от една страна, между програми, които са изцяло собственост на бенефициера и се изпълняват от него, така че да се изгради капацитет за бенефициера, и, от друга страна, бързото постигане на резултатите на програмата. Комисията се стреми да постигне този баланс, като работи с различни партньори.

51

Вече са изпълнени мерки за отстраняване на недостатъците на проекта.

53

Комисията е съгласна, че плащанията не са следвали стриктно примерния график, но споделя мнението, че е било необходимо да се задържи плащането, за да се спазят условията на Споразумението за финансиране и да се окаже необходимият натиск за насърчване на напредъка на реформата.

54

В Насоките относно бюджетната подкрепа не се изисква наличието на подходяща стратегия за управление на публичните финанси (УПФ) като условие за допустимост за бюджетна подкрепа, но се изисква съществуването на усилия за реформа, които могат да бъдат преобразувани при наличието на „подсекторни“ стратегии за УПФ. В Хаити, макар че правителството съвсем наскоро — през май 2014 г., прие цялостна

стратегия за УПФ, от дълго време се изпълняват редица стратегии за реформи, засягащи различни аспекти на УПФ. Освен това в прилагания от Комисията далновиден подход за бюджетна подкрепа приемането на цялостна и реалистична стратегия за УПФ беше включено като предварително условие за първото плащане в новата програма за бюджетна подкрепа в Хаити, приета през ноември 2013 г. Това предварително условие вече е изпълнено чрез неотдавнашното приемане на тази стратегия.

56

Комисията счита, че е управлявала адекватно рисковете при изпълнението на програмите на ЕС. Работата в нестабилна държава неминуемо порожда рискове.

56 а)

Проблемите в сектора на митниците се изотриха от настъпилия след земетресението хаос. Всички партньори по изпълнението системно извършваха анализ на риска и евентуалните забавяния, дължащи се, наред с други неща, на митническите забавяния, бяха отчитани и вписвани в логическите рамки на предложението. Очевидно е, че не бе възможно да се предвиди с точност продължителността на такива забавяния. Като се има предвид фактът, че няма друга алтернатива за задоволяване на нуждите на населението от жилища освен вноса на постройки за временно настаняване, ползите от подобно сътрудничество надхвърлят идентифицираните рискове, свързани с митнически забавяния.

56 б)

В допълнение към институционалната помощ от други донори за Министерството на земеделието, предназначена за възстановяване на сектора на зърнопроизводството и за увеличаване на възможностите на министерството за контрол на качеството, програмата на ЕС подпомага местни групи дребни земеделски стопани, занимаващи се със зърнопроизводство.

56 в)

Планираните цели на този проект бяха да се окаже непосредствено въздействие на оперативно ниво чрез доставянето на 300 контейнера с оборудване за първа помощ и обучаване на доброволци на местно ниво за работа с това оборудване в случай на природно бедствие. Освен че по проекта в страната бяха доставени 302 контейнера само с двумесечно удължаване на срока за изпълнение и беше проведено основно обучение за 3 041 местни доброволци, той беше определен и за пилотен проект, който може да бъде продължен по пакетите за сътрудничество (на Европейския фонд за развитие) за Хаити.

Що се отнася до избора на партньор за изпълнението, Комисията би желал да посочи, че никой от партньорите със съответния дългогодишен опит в Хаити не беше на разположение за приемане на това действие.

Капе 6

Местоположението на контейнерите беше определено от органите на Хаити (DPC — Direction de la Protection Civile) и кметовете на засегнатите села. DPC докладва само за 10 случая (от общо 302), в които се налагаше преместване.

По линия на последващата програма за временни мерки ще се реши проблемът във връзка с недостатъчното обучение на доброволците. Освен това програмата ще подпомогне устойчивостта на мрежата от доброволци чрез интегриране на структурата в регионалните и местните органи (*collectivités territoriales*), и при необходимост чрез програмата ще бъде възстановено оборудването в комплектите за спешна помощ.

57

Програмата за бюджетна подкрепа беше съставена след земетресението заедно с други донори на бюджетна подкрепа. Приоритетът беше на правителството да се предоставят така необходимите финансови ресурси и придружаващи мерки, с които да се вземе под внимание планираната техническа помощ от други донори.

Съгласно приетата през 2013 г. нова програма за бюджетна подкрепа („договор за държавно изграждане“) пакетът за техническа помощ беше увеличен до 12 милиона евро, така че да се покрият нуждите на правителството за изграждане на капацитет.

Капе 7

Приетата през ноември 2013 г. нова програма за бюджетна подкрепа за Хаити е основана на специфични условия за нестабилни държави. Наред с други мерки в тази операция са включени одит на щатното разписание и заплатите на държавните служители, укрепване на отделите за събиране на приходи и специфична подкрепа за върховната одитна институция (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*).

58

Комисията и ЕСВД разгледаха задълбочено политическите рискове в Хаити, но решиха въпреки това да се намесят, тъй като потенциалните ползи, включително възможността за оказване на политически натиск в подкрепа на реформите, надвишават рисковете.

Вследствие на това бяха приети мерки за смекчаване, доколкото това е възможно, като бяха взети под внимание ограниченият капацитет на институциите в Хаити и необходимостта от зачитане на суверенитета на Хаити. ЕС още повече задълбочи и активизира политическия си диалог с Хаити, за което свидетелстват сключените през последните две години редица договори на високо равнище и започването на структуриран и редовен политически диалог през декември 2013 г. Изпълняват се специфични мерки за подкрепа с цел да допринесат за политическата стабилност. Комисията и ЕСВД също така биха желали да подчертаят, че консолидирането на демокрацията и стабилизирането на политическата обстановка в Хаити могат да бъдат постигнати само в дългосрочен план и чрез вътрешен процес, както е видно от скорошния напредък на „вътрешнохаитянския диалог“.

59

Комисията и ЕСВД биха желали да подчертаят, че те са засилили капацитета до степеня, до която позволят това бюджетните ограничения и ограниченията на човешките ресурси, както и постоянните административни процедури. Делегацията, подобно на всички останали национални и международни партньори, трябва да работи при много трудни условия: Беше сметено, че сградата на делегацията не е безопасна и беше създаден временен офис в безопасна резиденция на делегацията. След земетресението персоналет на делегацията беше евакуиран в Доминиканската република, като тук останаха ръководителят на делегацията, основният персонал по сигурността и административният персонал.

Допълнителна помощ беше осигурена от делегацията в Доминиканската република и от централното управление.

63

През 2010 г. и 2011 г. ограничените ресурси на делегацията бяха допълнени чрез увеличена подкрепа от централното управление. Например за бюджетната подкрепа експерти от централното управление редовно осъществяваха мисии в Хаити и представляваха ЕС на координационните заседания на донорите и правителството.

Заклучения и препоръки

64

Комисията и ЕСВД приветстват положителните елементи от заключението на Сметната палата. Повечето проекти са постигнали целите си въпреки трудната обстановка, в която бяха изпълнени.

66

Макар че не се изискваше официална съвместна стратегия на страната за обвързване на помощ, възстановяване и развитие в Хаити, службите на Комисията координираха подходите си и осигуриха обвързването на помощ и развитие на секторна основа. Пълното и системно интегриране на подхода ОПВР беше включено в цикъла на финансиране, който обхваща периода 2014 – 2020 г.

67

Комисията и ЕСВД подчертават, че повечето проекти са постигнали целевите си резултати.

По отношение на рисковете Комисията и ЕСВД биха желали да припомнят, че работата в нестабилна държава неминуемо поражда рискове. След като тези рискове бяха идентифицирани и бяха въведени възможните мерки за смекчаване, Комисията и ЕСВД решиха в някои случаи да изпълнят програмите независимо от свързаните с това рискове, за да се донесат ползи за населението.

Капацитетът на делегацията беше засилен до степеня, до която позволяват това бюджетните ограничения и ограниченията на човешките ресурси, както и постоянните административни процедури.

Извличайки поуки от опита, свързан със земетресението в Хаити, както и от кризисни събития в други държави, Комисията и ЕСВД въведоха редица мерки за бързо реагиране.

Препоръка 1

Комисията приема тази препоръка:

- i) След приемането през януари 2013 г. на новите насоки за бюджетна подкрепа препоръката вече е въведена за програми за бюджетна подкрепа.
- ii) Адекватното управление на риска е важно за всички програми. Въведени са подробни процедури, за да се осигури оценка на вероятността, потенциалното въздействие и мерките за смекчаване при изготвянето на програмата. По време на изпълнението управлението на риска ще се разглежда в рамките на вече съществуващи процедури.

Препоръка 2

Комисията приема тази препоръка: Комисията вече прилага стратегия за ОПВР и ще продължи да го прави в рамките на програмата в областта на устойчивостта.

Препоръка 2 – Първо тире

Комисията приема тази част от препоръката, целите на общата стратегия са определени (в специфичния контекст) като част от изготвянето на плановете на страната. Мандатите на отделите са определени в техните мандати за мисията им.

Препоръка 2 – Второ тире

Комисията приема тази част от препоръката (вж. насоките относно ОПВР и работните срещи).

Препоръка 2 – Трето тире

Комисията приема тази препоръка като част от плановете за действие на страната.

Препоръка 3

Комисията приема препоръката на Сметната палата.

Комисията подчертава, че по отношение на страните в ситуации на нестабилност и кризисни/ следкризисни ситуации помощта трябва бъде адаптирана към ситуацията, за да бъде мярка за успех. За тази цел Комисията разработи специфичен инструмент за интервенция, известен като „договор за държавно изграждане“, който съдържа разпоредби за подобни ситуации.

Комисията би желала да подчертае, че препоръка 3 на Сметната палата е включена в насоките за бюджетна подкрепа.

Препоръка 4

Комисията и ЕСВД приемат тази препоръка, но биха желали да изтъкнат, че междувременно за всички делегации бяха определени процедури за непрекъснатост на дейността, установени под отговорността на ЕСВД, и разпоредби за спешно преразпределение на персонал. В допълнение Комисията би желала да изтъкне, че безопасността и сигурността на персонала на ЕС са първостепенен приоритет в ситуации на криза или бедствия в държава, в която работи персонал на ЕС.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Платени абонаменти:

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз (http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm).

Земетресението, което разтърси Хаити на 12 януари 2010 г., взе много човешки жертви и причини масивни разрушения в столицата и околностите. В този доклад Сметната палата разглежда въпроса за това дали подкрепата от ЕС за възстановяване на страната след земетресението е била добре проектирана и изпълнена, както и дали Комисията правилно е обвързала предоставянето на помощ с усилията за възстановяване и помощта за развитие. Сметната палата заключи, че подкрепата на ЕС за възстановяване е добре проектирана като цяло, като се е фокусирала върху основните нужди на страната. Програмите обаче не са изпълнени достатъчно ефективно и няма достатъчно обвързване на помощта, възстановяването и развитието. Това се дължи отчасти на трудната ситуация и на слабостите на националните органи, но също така и на недостатъците на управлението на някои фактори, които са били под контрола на Комисията.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации