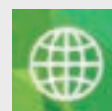


Zvláštní zpráva

**Podpora EU na obnovu
po zemětřesení na Haiti**EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014

ISBN 978-92-872-0812-5
doi:10.2865/5749

© Evropská unie, 2014
Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

Zvláštní zpráva

Podpora EU na obnovu po zemětřesení na Haiti

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy
o fungování EU)

Body

Glosář a zkratky

I–VII Shnutí

1–11 Úvod

1–3 **Haiti je nestabilní stát**

4–5 **Situaci dramaticky zhoršilo zemětřesení v roce 2010**

6–7 **Těžce zasažena byla také delegace EU**

8–11 **Navzdory mezinárodní pomoci byla obnova složitá**

12–17 Rozsah a koncepce auditu

18–63 Připomínky

18–27 **Komise se zaměřila na prioritní potřeby v oblasti obnovy**

19–21 **Potřeby v oblasti obnovy byly stanoveny dobře**

22–24 **Podpora EU na obnovu se řídila vhodnou strategií**

25–27 **Dělba práce mezi Komisí a ostatními hlavními dárci byla vhodná, ale koordinace při provádění programu obtížná**

28–40 **Přes určité úsilí Komise chyběla dostatečná návaznost mezi základní pomocí, obnovou a rozvojem**

30–32 **Komise flexibilně využívala jednotlivé nástroje**

33–35 **Koordinace v rámci Komise nebyla optimální**

36–40 **Návaznost základní pomoci, obnovy a rozvoje byla z hlediska koncepce jednotlivých programů obnovy dobře promyšlena, ale někdy ji bylo obtížné zajistit v praxi**

- 41–63 **Komise dostatečně nezajistila účinnou realizaci podpory EU na obnovu**
- 42–54 Většina programů se potýkala se zpožděními a některé dosáhly omezeného pokroku
- 55–58 Některá výrazná rizika nebyla dostatečně řízena
- 59–63 Monitorování vycházelo z náležitého rámce, ale nebyl na ně přidělen dostatek zdrojů

64–68 **Závěry a doporučení**

Příloha I – Seznam kontrolovaných programů

Příloha II – Metodika hodnocení

Příloha III – Hodnocení programů

Odpovědi Komise a ESVČ

CAED: Rámec pro koordinaci externí pomoci na podporu rozvoje Haiti (*Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti*)

DCI: Nástroj pro rozvojovou spolupráci (*Development Cooperation Instrument*)

Nástroj pro rozvojovou spolupráci, zřízený v lednu 2007, poskytuje pomoc především prostřednictvím i) zeměpisných programů s partnerskými zeměmi v Latinské Americe, Asii, Střední Asii, na Blízkém Východě a v jižní Africe na podporu opatření v celé řadě oblastí (např. vzdělávání, zdravotnictví, sociální soudržnost a zaměstnanost, správa věcí veřejných, demokracie, lidská práva, pomoc v situacích po skončení krize a v nestabilních státech) a ii) pěti tematických programů, které se týkají investic do lidských zdrojů, životního prostředí a udržitelného hospodaření s přírodními zdroji, nestátních subjektů a místních orgánů, zlepšení zajištění (dodávek) potravin a spolupráce v oblasti migrace a azylu. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1905/2006 ze dne 18. prosince 2006, kterým se zřizuje finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci (Úř. věst. L 378, 27.12.2006, s. 41).

DIPECHO: Program připravenosti na katastrofy GŘ ECHO

GŘ ECHO zahájilo program připravenosti na katastrofy, DIPECHO, v roce 1996. Je zaměřen na zranitelné komunity žijící v regionech světa nejvíce ohrožených katastrofami. Z programu DIPECHO se zpravidla financují projekty v oblasti školení, budování kapacit, osvětové činnosti, včasného varování a opatření v oblasti plánování a předpovědí, a to prostřednictvím agentur pro poskytování pomoci a nevládních organizací působících v daném regionu.

DRR: Snižování rizika katastrof (*disaster risk reduction*)

DRR je systematický postup identifikace, posouzení a snížení rizika katastrof. Jeho cílem je snížit socioekonomickou zranitelnost vůči katastrofám a vypořádat se s environmentálními a dalšími riziky, která je mohou vyvolat.

ECHO (GŘ ECHO): Generální ředitelství pro humanitární pomoc a civilní ochranu

Do jeho působnosti spadá ochrana a zachování života, prevence a zmírňování lidského utrpení a ochrana integrity a lidské důstojnosti populace zasažené přírodními nebo člověkem způsobenými katastrofami. Poskytuje humanitární pomoc, krátkodobou pomoc při obnově a podporu prevence katastrof a připravenosti na ně.

ERF: Evropské rozvojové fondy

Evropské rozvojové fondy jsou hlavním nástrojem Evropské unie pro poskytování pomoci na rozvojovou spolupráci s africkými, karibskými a tichomořskými státy (AKT) a zámořskými zeměmi a územími (ZZÚ). Současný rámec vztahů Evropské unie se státy AKT a se ZZÚ tvoří dohoda o partnerství podepsaná v Cotonou dne 23. června 2000 na období dvaceti let (dále jen „dohoda z Cotonou“). Hlavním cílem dohody je snížení a konečné vymýcení chudoby.

ESVČ: Evropská služba pro vnější činnost

ESVČ zahájila činnost dne 1. prosince 2010. Společně s příslušnými útvary Komise ESVČ připravuje rozhodnutí Komise o přidělech jednotlivým zemím, celostátní a regionální strategické dokumenty a národní a regionální orientační programy v rámci plánovacího cyklu pro většinu nástrojů vnější činnosti.

EuropeAid: Generální ředitelství pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid implementuje širokou škálu nástrojů vnější pomoci Komise financovaných z ERF a souhrnného rozpočtu (včetně nástroje pro rozvojovou spolupráci). Téměř všechna opatření v rámci ERF řídí EuropeAid.

FPI: Služba nástrojů zahraniční politiky (*Service for Foreign Policy Instruments*)

Služba nástrojů zahraniční politiky je útvar Komise založený dne 1. ledna 2011, jenž přímo podléhá vysoké představitelce Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Výdaje řízené Službou nástrojů zahraniční politiky souvisejí především s činnostmi prováděnými v rámci: a) společné zahraniční a bezpečnostní politiky, b) nástroje stability (NS), c) volebních pozorovatelských misí a d) nástroje pro průmyslové země.

G12: Skupina 12 dárců

Do skupiny 12 dárců (G12) patří Brazílie, Kanada, Francie, Japonsko, Norsko, Španělsko, USA, Meziamerická rozvojová banka (IDB), Světová banka, Mezinárodní měnový fond (MMF), OSN a Evropská komise. Předsedá jí náměstek vedoucího mise MINUSTAH ve funkci humanitárního koordinátora. V roce 2013 se delegace EU ujala prozatímního předsednictví.

HDP: Hrubý domácí produkt

HND: Hrubý národní důchod

IAS: Útvar interního auditu

IAS je generálním ředitelstvím Komise. V jeho čele stojí interní auditor Komise, útvar je podřízen výboru pro sledování auditu. Jeho posláním je poskytovat nezávislé ujištění o účelnosti systémů vnitřní kontroly a napomáhat Komisi prostřednictvím stanovisek, poradenství a doporučení.

IDB: Meziamerická rozvojová banka (*Inter-American Development Bank*)

IHRC: Prozatímní komise pro obnovu Haiti (*Interim Haiti Recovery Commission*)

MINUSTAH: Stabilizační mise OSN pro Haiti (*United Nations Stabilisation Mission in Haiti*)

MMF: Mezinárodní měnový fond

NS: Nástroj stability

Nástroj stability byl zřízen v roce 2007 jako rychlý a pružný mechanismus na předcházení konfliktům, podporu politické stabilizace po skončení konfliktu a zajištění rychlé obnovy po přírodní katastrofě. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1717/2006 ze dne 15. listopadu 2006 o zřízení nástroje stability (Úř. věst. L 327, 24.11.2006, s. 1).

OCHA: Úřad OSN pro koordinaci humanitární činnosti (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*)

ORP: Obecná rozpočtová podpora

Programy obecné rozpočtové podpory jsou obvykle podpůrnými mechanismy, které zahrnují převod prostředků, opatření na budování kapacit, dialog s partnerskou zemí a stanovení podmínek pro výplatu prostředků.

PDNA: Posouzení potřeb po katastrofě (*post-disaster needs assessment*)

ROM: Monitorování orientované na výsledky (*result-oriented monitoring*)

Systém ROM byl zřízen EuropeAid v roce 2000 k posílení monitorování, hodnocení a transparentnosti rozvojové pomoci. Vychází z krátkých zacílených posouzení na místě provedených externími odborníky. Využívá strukturovanou a konzistentní metodiku podle pěti kritérií: relevantnost, efektivnost, účinnost, potenciální dopad a pravděpodobná udržitelnost.

I

Haiti je jedním z nejméně stabilních států světa a zemětřesení, které je zasáhlo 12. ledna 2010, situaci dramaticky zhoršilo. Vyžádalo si značné oběti na životech, způsobilo obrovské škody, mělo závažný dopad na národní hospodářství a ochromilo již tak slabou schopnost státní správy zajišťovat základní služby obyvatelstvu.

II

Účetní dvůr zkoumal, zda podpora, kterou EU poskytla Haiti na obnovu po zemětřesení, byla dobře koncipována a realizována.

III

Účetní dvůr dospěl k závěru, že podpora, kterou EU poskytla Haiti na obnovu po zemětřesení v roce 2010, byla celkově koncipována dobře, ale programy nebyly realizovány dostatečně účinně. Stejně jako ostatní dárci se Komise ve svém úsilí podpořit obnovu potýkala s vážnými překážkami. Jako velmi obtížné se pro ni ukázalo řídit pomoc v partnerství se slabými národními orgány (příčemž jejím cílem bylo podpořit vlastnictví a přispět ke vzniku fungující vlády) a zároveň se snažit zajistit rychlou pomoc. Komise však mohla řízení některých faktorů, na něž měla vliv, zlepšit.

IV

Komise se zaměřila na prioritní potřeby v oblasti obnovy. Spolu s ostatními hlavními dárci správně určila hlavní potřeby na Haiti po zemětřesení v roce 2010 a přijala vhodnou strategii spolupráce, zohledňující nové výzvy i potřebu pokračovat v podpoře dlouhodobého socioekonomického rozvoje země. Dělbá práce mezi dárci byla vhodná, ale koordinace během provádění byla složitá.

V

Přes úsilí Komise chyběla dostatečná návaznost mezi základní pomocí, obnovou a rozvojem. Komise flexibilně využila řadu doplňkových nástrojů a vypracovala individuální programy obnovy, aby mezi základní pomocí, obnovou a rozvojem zajistila návaznost. GŘ ECHO a EuropeAid však neměly jasnou jednotnou strategii pro zemi zajišťující optimalizaci synergií a hladký přechod mezi jejich činnostmi. Slabé orgány státní správy a nedostatečná vůle vlády k reformě výrazně znesnadňovaly účinnou obnovu a vytvoření podmínek pro udržitelný rozvoj.

VI

Komise dostatečně nezajistila účinnou realizaci podpory EU na obnovu. Deset ze třinácti programů prověřovaných Účetním dvorem dosáhlo nebo bylo pravděpodobné, že dosáhne, plánovaných výstupů, i když většinou se zpožděním. Tři programy zaznamenaly omezený pokrok, včetně programu rozpočtové podpory financovaného z 10. ERF. Přestože si Komise byla vědoma složitosti kontextu, dostatečně neřídila některá významná rizika pro realizaci a dosažení cílů svého programu. Monitorování programů vycházelo z náležitého rámce, ale Komise a ESVC nepřijaly včas opatření na posílení zdrojů delegace EU, která neměla dostatečné kapacity na provádění návštěv na místě. Tyto návštěvy by byly bývaly s ohledem na rychle se měnící situaci obzvláště užitečné.

VII

Účetní dvůr doporučuje, aby Komise během operací prováděných v situaci po katastrofě nebo nestabilní situaci:

- zlepšila řízení rizik,
- přijala společnou strategii pro zajištění návaznosti a synergií mezi základní pomocí, obnovou a rozvojem,
- při poskytování rozpočtové podpory se zaměřila na hlavní funkce řízení a reformy veřejných financí a ve vhodných případech nastavila krátkodobá opatření pro ochranu prostředků EU před plýtváním, únikem a neefektivním využíváním,
- vytvořila postupy obnovy činností včetně postupů pro přemístění personálu v mimořádných situacích.

Haiti je nestabilní stát

01

Haiti bylo v 18. století předním producentem cukrové třtiny a jedním z nejbohatších regionů světa. Od získání nezávislosti v roce 1804 je však tato země sužována etnickými konflikty, dlouhotrvajícími obdobími anarchie a politickou nestabilitou¹. Střídající se diktatury ve druhé polovině 20. století² se vyznačovaly zločiny spojenými s potlačováním lidských práv a rabováním národního bohatství. Dnes je Haiti nestabilním státem (viz **rámeček 1**).

02

Nestabilní politická a bezpečnostní situace v zemi vedla koncem roku 2004 k umístění stabilizační mise OSN na Haiti (MINUSTAH)³. Po nepokojích kvůli cenám potravin v roce 2008 nemělo Haiti stabilní vládu až do nástupu Laurenta Lamothea do úřadu premiéra v roce 2012. Bezpečnostní situace v zemi se zlepšila, ale na rozvoj země má stále negativní vliv kriminalita.

03

Haiti zůstává jednou z nejhudších zemí světa⁴. Více než polovina populace⁵ žije v extrémní chudobě s méně než 1,25 USD na den. Průměrná délka života je 62 let, což je o 12 let méně, než je průměr Latinské Ameriky. Asi polovina obyvatel je negramotná, 20 % dětí je podvyživených, 30 % nemá přístup ke zdroji čisté vody⁶. Haiti má nejvyšší výskyt HIV/AIDS v Latinské Americe⁷.

- 1 V roce 1791 došlo ve francouzské kolonii k povstání otroků, které vedlo v roce 1804 k vyhlášení nezávislosti a o dva roky později k založení první nezávislé černošské republiky na světě. V roce 1844 se ostrov rozdělil na dva státy – Haiti a Dominikánskou republiku.
- 2 Od roku 1949 vládlo na Haiti několik diktátorů: Generál Paul Magloire, po něm François Duvalier (známý jako Papa Doc) a jeho syn Jean-Claude (zvaný Baby Doc).
- 3 Mise MINUSTAH zůstane na Haiti minimálně do roku 2016, kdy má proběhnout revize činnosti a konsolidace mise.
- 4 V roce 2012 činil HND na obyvatele Haiti 760 USD (metoda Atlas, Světová banka) oproti průměru Latinské Ameriky a Karibiku 8 981 USD.
- 5 Haiti má téměř 10 milionů obyvatel.
- 6 *Zdroje: World DataBank – Ukazatele světového rozvoje 2011 a 2012, Rozvojový program OSN (UNDP): zpráva o lidském rozvoji, CIA – The World Factbook.*
- 7 Výskyt HIV v populaci ve věku 15–49 let je 2,2 % (*Ministère de la Santé Publique et de la Population, Déclaration d'Engagement sur le VIH/SIDA: Rapport de Situation Nationale (Ministerstvo pro zdravotnictví a populaci, Zpráva o vnitrostátní situaci v oblasti HIV/AIDS), březen 2012*).

Definice nestabilního státu

Komise definuje „nestabilitu“ jako slabé nebo selhávající struktury a situace, ve kterých není dodržována společenská smlouva, neboť stát není schopen nebo ochoten vykonávat své základní funkce, plnit svoje povinnosti a vykonávat pravomoci při poskytování služeb, správě zdrojů, garanci právního státu, spravedlivého přístupu k moci, zajišťování bezpečnosti obyvatelstva a ochraně práv a svobod občanů.

Zdroj: KOM(2007) 643 v konečném znění ze dne 25. října 2007. Úvahy o postupu EU v nestabilních situacích – činnost ve složitém prostředí pro trvale udržitelný rozvoj, stabilitu a mír.

Situaci dramaticky zhoršilo zemětřesení v roce 2010

04

V době, kdy se Haiti stále ještě potýkalo s následky tropických bouří z roku 2008, došlo dne 12. ledna 2010 k zemětřesení o síle 7,0 Richterovy stupnice, které zasáhlo hlavní město a okolí (viz *mapa*), vybralo si krutou daň na životech a způsobilo nedozírné škody⁸. Zahynulo v něm přibližně 230 000 osob, čímž se jedná o katastrofu srovnatelnou s vlnou tsunami v Indickém oceánu v roce 2004, jejíž smrtelné následky se však soustředily jen v jednom státě⁹. Celkem 300 000 lidí bylo zraněno, z toho polovina dětí. Asi 1,3 milionu obyvatel Port-au-Prince se ocitlo bez přístřeší a přes 500 000 lidí opustilo postiženou oblast ve snaze najít útočiště v ostatních částech země¹⁰. Žalostné hygienické podmínky, které se po zemětřesení ještě dramaticky zhoršily, přispěly k vypuknutí epidemie cholery.

05

Řada veřejných budov včetně Národního paláce, nemocnic, škol a dalších veřejných zařízení byla zničena a velká část jejich zaměstnanců nepřežila¹¹. Kapacita haitské vlády, pokud jde o zajištění služeb, tím byla ochromena. Vzhledem k tomu, že zemětřesení zasáhlo hospodářsky nejaktivnější region státu, mělo vážný dopad na vývoj hrubého domácího produktu (HDP)¹² a výběr daní. Ve státní pokladně chyběly peníze na obnovu činností státní správy a na výplaty státním úředníkům.

Těžce zasažena byla také delegace EU

06

Zemětřesení těžce zasáhlo také delegaci EU: jeden její člen zahynul, vedoucí delegace musel být ošetřen a většina zaměstnanců se potýká s následky utrpěného traumatu nebo dalšími psychologickými problémy. Během 48 hodin po začátku katastrofy bylo 30 úředníků evakuováno do Bruselu nebo Dominikánské republiky. Budova delegace EU byla neobyvatelná a komunikace s Bruselem téměř nemožná. Mnohé dokumenty se poškodily nebo ztratily.

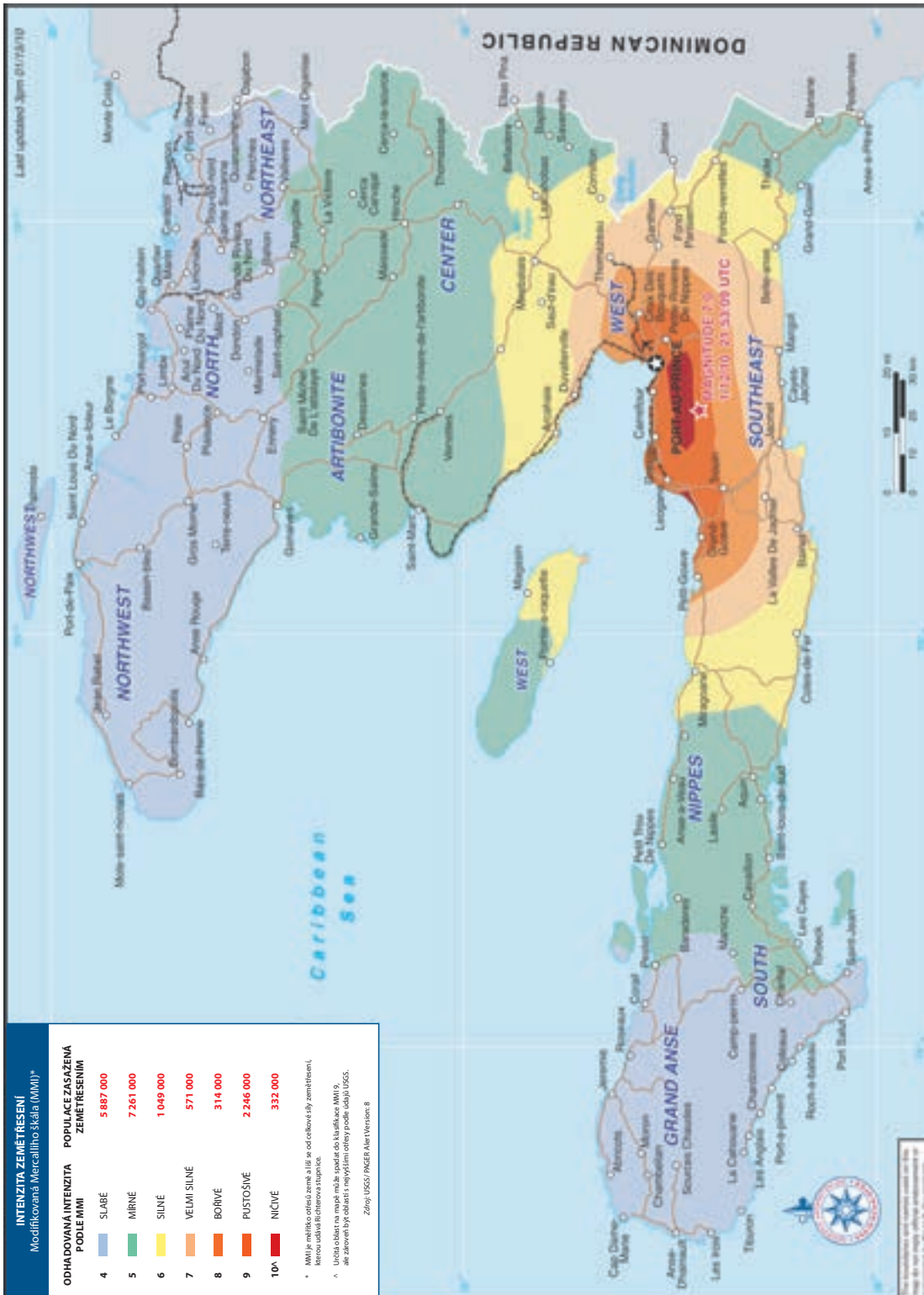
07

Někteří úředníci se na Haiti po několika týdnech vrátili, ale kvůli četným změnám na vedoucích pozicích a dlouhému období bez vedoucího byla provozuschopnost delegace EU na dlouhou dobu výrazně oslabena.

- 8 Zemětřesení z 12. ledna 2010 postihlo města Port-au-Prince, Léogâne a Jacmel, poškodilo přístav, letiště a hlavní silniční komunikace.
- 9 Meziagenturní výbor – Hodnocení situace na Haiti v reálném čase: tři měsíce po zemětřesení; 31.8.2010.
- 10 Posouzení potřeb po katastrofě (březen 2010).
- 11 Podle odhadů vlády bylo 105 000 domů zničeno, 208 000 domů poškozeno, 60 % nemocnic v Port-au-Prince a okolí a 5 000 škol bylo v troskách. Zemětřesení dohromady postihlo asi 3 miliony lidí. Souhrnné hrubé náklady dopadu zemětřesení činí 7,8 miliardy USD, což se rovná celkovému HDP Haiti v roce 2009.
- 12 Po období relativně stálého růstu mezi lety 2005 a 2009 klesl HDP v důsledku zemětřesení o 5,4 %.

Mapa

Oblast postižená zemětřesením 12. ledna 2010



Zdroj: Agentura USA pro mezinárodní rozvoj (USAID).

Navzdory mezinárodní pomoci byla obnova složitá

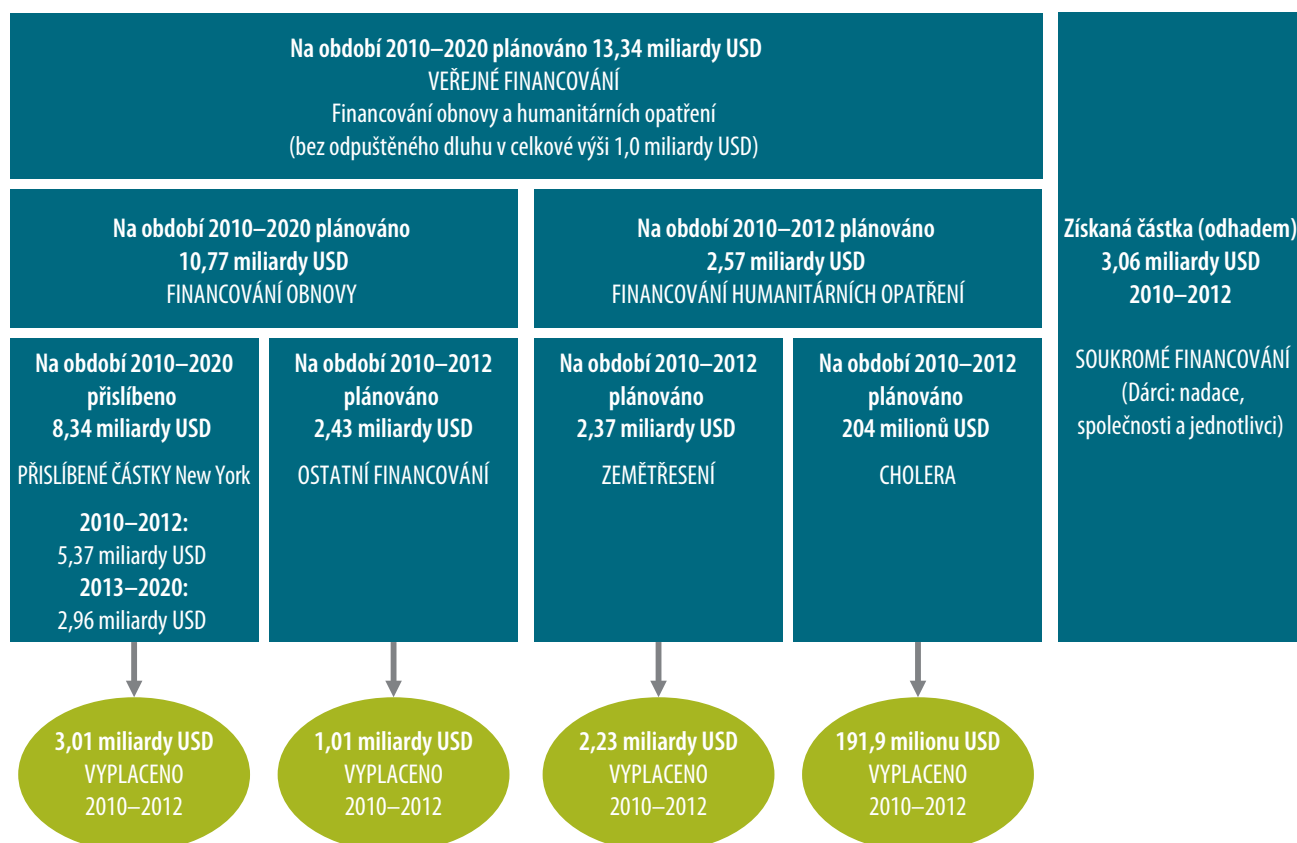
08

Na naléhavou potřebu humanitární pomoci reagovalo bezprostředně po katastrofě několik stovek mezinárodních organizací, zemí i jednotlivců z celého světa¹³. Úřad OSN pro koordinaci

humanitární činnosti (OCHA) vydal naléhavou žádost, díky které se během 72 hodin nashromáždilo 575 milionů USD. Dárci z veřejného sektoru poskytli do konce roku 2012 humanitární pomoc ve výši 2,23 miliardy USD a dalších 192 milionů USD na potlačení epidemie cholery (viz **schéma**). Další asi 3 miliardy USD získaly agentury OSN a nevládní organizace od soukromých dárců¹⁴.

- 13 Mezinárodní organizace, které na Haiti působí dlouhodobě (Červený kříž a velké nevládní organizace), byly schopny reagovat okamžitě a do května 2010 se připojilo s další humanitární pomocí přes tisíc mezinárodních organizací.
- 14 Úřad zvláštního vyslance na Haiti – hlavní fakta k prosinci 2012.

Schéma Finanční prostředky získané a rozdělené na podporu Haiti do prosince 2012



Zdroj: Úřad zvláštního vyslance na Haiti na základě zpráv dárců a veřejně dostupných údajů.

09

OSN uspořádalo v New Yorku dne 31. března 2010 mezinárodní dárcovskou konferenci s názvem „Na cestě k nové budoucnosti pro Haiti“ s cílem mobilizovat mezinárodní podporu na obnovu a další rozvoj země. Dárci se na ní dohodli, že podpoří akční plán vlády pro národní obnovu a rozvoj na Haiti (PARDH)¹⁵ a že budou napomáhat střednědobému a dlouhodobému úsilí o lepší obnovu (*build back better*)¹⁶. Na konferenci přislíbilo 55 dárců částku ve výši 5,37 miliardy USD na období 2010–2012 a dalších 2,96 miliardy na rok 2013 a následující roky. Několik zemí také odpustilo Haiti dluh v souhrnné výši 1 miliardy USD¹⁷.

10

Hlavním dárcem prostředků byla i Evropská unie. Její finanční příslib činil 1,23 miliardy EUR. Tato částka zahrnovala příspěvky na obnovu a rozvoj země od Komise (460 milionů EUR)¹⁸, 18 členských států a Evropské investiční banky¹⁹. Komise poskytla humanitární pomoc také prostřednictvím svého Generálního ředitelství pro humanitární pomoc a civilní ochranu (GR ECHO). V období 2010–2013 vyčlenilo GR ECHO na tento účel celkem 232 milionů EUR²⁰.

11

Přes obrovskou finanční pomoc a mezinárodní úsilí je situace v zemi stále složitá. Odklízení trosk trvalo příliš dlouho, což se odrazilo mimo jiné na tempu rekonstrukčních prací²¹. Koncem roku 2013 odhadem 210 000 lidí ještě stále žilo ve stanových táborech a žádná z poničených budov ministerstev neměla za sebou úplnou rekonstrukci. Obnovu brzdí strukturální problémy, které zemi sužovaly již před rokem 2010. Sotva funkční státní správa je nadále velkou překážkou při zajišťování služeb v odvětvích jako zdravotnictví, vzdělávání, dodávky vody a hygiena. Vzhledem ke slabému řízení veřejných financí je těžké optimálně využívat zdroje a předcházet podvodům a korupci. Další překážkou je skutečnost, že chybí katastr nemovitostí, takže dochází k pozemkovým sporům. Extrémní zranitelnost zemědělství vůči častým přírodním rizikům a nedostatek investic negativně ovlivňují produkci potravin²².

- 15 *Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National d'Haiti*.
- 16 Hlavní zásadou PARDH není pouze obnovit stav, který existoval před zemětřesením, ale využít příležitost rekonstrukce k tomu, aby se vyřešily hlavní příčiny zranitelnosti v minulosti a v současnosti.
- 17 Jedná se mimo jiné o tyto země: Belgie, Německo, Irsko, Francie, Itálie, Nizozemsko, Finsko a Švédsko.
- 18 Tento příspěvek, tvořený především prostředky z evropských rozvojových fondů, se později zvýšil na 522 milionů EUR.
- 19 Přehled příspěvků podle jednotlivých zemí a institucí viz http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf.
- 20 Podpora Evropské komise na humanitární pomoc a civilní ochranu na Haiti – dva roky po zemětřesení (2012), informační přehled ECHO – duben 2013.
- 21 Viz např. zpráva *From Relief to Recovery: Supporting Good Governance in Post-Earthquake Haiti* (Od základní pomoci k obnově: podpora dobré správy po zemětřesení na Haiti), Oxfam 2011. Jedním ze zásadních problémů bylo zdlouhavé odstraňování sutin.
- 22 V důsledku několika katastrof na Haiti mezi lety 1996 a 2010 se země zmítala ve vleklé krizi již před zemětřesením, kdy 57 % obyvatelstva trpělo podvýživou.

Rozsah a koncepce auditu

14

12

Účetní dvůr zkoumal, zda podpora EU na obnovu Haiti byla dobře koncipována a realizována. Audit se soustředil na tři hlavní otázky:

- a) Zaměřila se Komise na prioritní potřeby v oblasti obnovy?
- b) Zajistila Komise návaznost mezi základní pomocí, obnovou a rozvojem?
- c) Zajistila Komise účinnou realizaci podpory EU na obnovu?

13

Do rozsahu auditu spadala podpora, která byla Haiti poskytnuta v období 2010–2013 ze strany GR ECHO, Generálního ředitelství pro rozvoj a spolupráci (EuropeAid) a Služby nástrojů zahraniční politiky (FPI).

14

Audit probíhal od května do listopadu 2013 a jeho součástí byla:

- a) prověrka strategie spolupráce v rámci 10. ERF a dalších zásadních dokumentů k dané politice;
- b) pohovory s úředníky Komise a Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ) v Bruselu;

- c) návštěva Haiti od 26. srpna do 6. září 2013, během níž proběhly pohovory s pracovníky delegace EU, zástupci haitských orgánů, hlavními mezinárodními rozvojovými partnery, nevládními organizacemi a organizacemi občanské společnosti a také návštěvy projektů.

15

Při auditu se prověřovalo 13 programů financovaných EU, jejichž cílem byla podpora na obnovu a snižování rizika katastrof (viz **příloha I**). Z finančního hlediska vzorek obsahoval přibližně dvě třetiny závazků, které Komise vyčlenila na tyto dvě oblasti²³. ECHO financovalo sedm programů v oblasti bydlení (přístřešky), vody, hygienických zařízení, připravenosti na katastrofy a zajištění potravin v Port-au-Prince, Petit-Goâve, Léogâne a Jacmelu. Tři programy financované EuropeAid se týkaly obecné rozpočtové podpory, rekonstrukce rezidenčních oblastí a zlepšení zajištění potravin v regionu Artibonite. Z FPI se financovaly tři programy týkající se obnovy připravenosti haitské správy na krizi.

16

Prověrka se zaměřila na posouzení relevantnosti, koncepce a výstupů těchto programů pomocí relevantních kritérií podle metodiky Komise pro monitorování orientované na výsledky (ROM) (viz **přílohy II a III**)²⁴.

- 23 Komise v období únor 2010 – prosinec 2012 přidělila na obnovu a na snižování rizika katastrof 202 milionů EUR. Na programy vybrané do vzorku připadá celková hodnota 141 milionů EUR, z čehož 81,1 milionu EUR bylo vyplaceno k 31. prosinci 2013 (viz **příloha III**).
- 24 U programů zmiňovaných v připomínkách se odkazuje na čísla programů uvedené v **přílohách I a III**.

17

Auditoři při přípravě auditu přihlíželi ke standardům, pokynům a osvědčeným postupům, které vypracovala pracovní skupina INTOSAI pro odpovědnost za pomoc v případě katastrof a audit této pomoci (AADA)²⁵. Vycházeli především z ISSAI 5510 – Audit snižování rizika katastrofy a ISSAI 5520 – Audit podpory poskytnuté v případě katastrof, aby načerpali odpovídající znalosti o cyklu řízení v případě katastrof, identifikovali rizika při řízení pomoci v těchto případech a navrhli auditní program.

25 Série standardů ISSAI 5500 týkající se podpory poskytnuté po katastrofě byla zveřejněna v říjnu 2013 (viz www.issai.org).

Komise se zaměřila na prioritní potřeby v oblasti obnovy

18

Účetní dvůr zkoumal, zda Komise jasně stanovila potřeby v oblasti obnovy, vypracovala vhodnou strategii spolupráce a zajistila náležitou koordinaci činností a dělbu práce s dalšími hlavními aktéry.

Potřeby v oblasti obnovy byly stanoveny dobře

19

Podpora EU na podporu po zemětřesení vycházela z náležitého posouzení potřeb odsouhlaseného odborníky, hlavními dárci a vládou Haiti. Odborníci GR ECHO provedli bezprostředně po zemětřesení předběžné víceodvětvové posouzení potřeb. Na konci ledna 2010 provedl společný tým odborníků z Komise, Belgie, Francie a Španělska posouzení potřeb v oblasti infrastruktury, řízení veřejných financí, správy věcí veřejných, spravedlnosti, bezpečnosti a sociálních služeb (zejména vzdělávání).

20

Komise podpořila také posouzení potřeb po katastrofě (PDNA)²⁶, jehož cílem bylo nastavit rámec pro rozvoj a růst²⁷. Bylo základem akčního plánu pro národní obnovu a rozvoj na Haiti, který haitská vláda předložila na mezinárodní konferenci v New Yorku 31. března 2010.

21

Hlavní potřeby se týkaly bydlení a obnovy měst, vody, hygienických zařízení, zdravotnictví, zajištění potravin a vzdělávání. Dále bylo nutné podpořit správu věcí veřejných, řízení veřejných prostředků a posílit správu s cílem vytvořit systémy a politiky, které by zajistily odpovídající a udržitelné poskytování základních služeb. Vzhledem k nedostatku veřejných prostředků byla za zásadní pro znovunastartování a obnovu důležitých funkcí státu ve velmi nestabilním kontextu v období po katastrofě považována rozpočtová podpora. Vláda a dárci zapojení do podpory hospodářské správy se shodli na tom, které nedostatky při řízení veřejných financí je nutné řešit, a na akčním plánu²⁸ prioritních opatření.

Podpora EU na obnovu se řídila vhodnou strategií

22

Komise přezkoumala strategii spolupráce s Haiti v rámci 10. ERF na základě výše uvedených posouzení a žádostí vlády²⁹. Cílem revidované strategie spolupráce bylo pokračovat v podpoře dlouhodobého ekonomického rozvoje s cílem vymýtit chudobu a zároveň reagovat na potřeby v oblasti obnovy po zemětřesení. Původní odvětví, na která byla zacílena, v ní byly ponechány (infrastruktura, správa věcí veřejných a rozpočtová podpora), ale finanční přídělky se výrazně zvýšily. Prostředky na programovatelnou pomoc (finanční rámec A) byl doplněn o 100 milionů EUR na celkových 391 milionů EUR a prostředky na nepředvídatelné události, jako je pomoc v mimořádných situacích (finanční rámec B), se zvýšily z 13,6 milionu EUR na 73,6 milionu EUR. Odvětvové přídělky v rámci programovatelné pomoci byly upraveny, jak je uvedeno v **tabulce**.

26 PDNA bylo financováno z Globálního nástroje pro snižování rizika katastrof a obnovu (GFDRR) s finanční podporou Komise, Austrálie, Lucemburska, Norska, Švédska a Švýcarska. Na posouzení se podílelo přibližně 250 národních a mezinárodních odborníků a zástupců nevládních organizací a haitské občanské společnosti. Týkalo se osmi oblastí: správy věcí veřejných, výroby, sociální sféry, infrastruktury, regionálního rozvoje, životního prostředí, řízení rizika přírodních katastrof a průřezových otázek včetně situace žen, mládeže a zranitelných skupin obyvatelstva.

27 Odborníci dospěli k závěru, že po dobu tří let je potřeba vynaložit 11,5 miliardy USD: 50 % na sociální sektor, 17 % na infrastrukturu, 15 % na životní prostředí a řízení rizika a katastrof a zbytek na výrobní odvětví, správu věcí veřejných a průřezové otázky (situace žen, mládeže, zranitelných skupin obyvatelstva).

28 V rámci koordinační skupiny (*Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire*, založené dne 27.2.2009), která se sešla v květnu 2010, odsouhlasili dárci rozpočtové podpory plán prioritních opatření na zlepšení finanční kontroly a zavedení reformy a dále společnou sadu ukazatelů pro posouzení pokroku v těchto oblastech.

29 Vláda si přála celkové zaměření původní strategie spolupráce v rámci 10. ERF zachovat, protože pro podporu dlouhodobějšího rozvoje bylo relevantní. Navíc zatímco většina dárců se zaměřila na oblast přímo zasazenou zemětřesením, bylo nutné pokračovat i v podpoře ostatních částí země.

Revidované přídělky z 10. ERF pro jednotlivá odvětví v rámci programovatelné pomoci po zemětřesení

(v mil. EUR)

Odvětví	Původní příděl	Revidovaný příděl
Hlavní odvětví	259	349
Infrastruktura	175	245
Správa věcí veřejných	36	27
Obecná rozpočtová podpora	48	77
Jiné	32	35
Rezerva	0	7
CELKEM	291	391

Zdroj: CSP/NIP 2008–2013 a revidovaný CSP/NIP 2011–2013.

23

Hlavní oblastí infrastruktury, do níž plyne podpora EU, je výstavba silnic, nicméně v souladu s plánem PARDH k tomu byla přidána i rekonstrukce měst (včetně bydlení). V oblasti správy věcí veřejných byla zachována podpora na decentralizaci a posílení kapacit státní správy, přičemž za další prioritní oblasti byly označeny zpracování katastru nemovitostí a snižování rizika katastrof. Cílem vyšších přídělů na obecnou rozpočtovou podporu bylo pomoci obnovit veřejné služby, zahájit program rekonstrukce a podpořit strategie rozvoje a růstu prostřednictvím reforem hospodářské správy. Z obecného rozpočtu EU byl také uvolněn značný objem prostředků (43,6 milionu EUR) na potraviny a zemědělství a snižování rizika katastrof³⁰.

24

Programy prověřované Účetním dvorem zpravidla odrážely strategii přijatou Komisí. Specifické potřeby v oblastech, na které Komise poskytla finanční prostředky, byly během koncipování jednotlivých programů stanoveny správně (viz **příloha III**, relevantnost).

30 Na zemědělství byly poskytnuty výrazné částky mezi lety 2011 a 2012, a to prostřednictvím tematického programu zajišťování potravin a tzv. potravinového nástroje (celkem 23,6 milionu EUR) a dále iniciativy týkající se rozvojových cílů tisíciletí (20 milionů EUR na lepší zajištění potravin). Přípravenost na katastrofy byla financována z programů DIPECHO, z NS a členskými státy EU.

Dělba práce mezi Komisí a ostatními hlavními dárci byla vhodná, ale koordinace při provádění programu obtížná

25

Haiti bylo zvoleno jako pilotní stát pro společné plánování EU (viz **rámeček 2**) v rámci 10. ERF. Jak je uvedeno výše, Komise provedla také revizi strategie spolupráce v rámci 10. ERF, a to ve spolupráci s členskými státy EU aktivně zapojenými do pomoci Haiti (Německo, Francie a Španělsko) a dalšími hlavními dárci. To umožnilo účinnou dělbu práce. Francie a Španělsko působily zejména na jihu země, USA na severu a pomoc EU se soustředila v centrálním regionu Artibonite. Port-au-Prince a další města zasažená zemětřesením byla navíc rozdělena na zóny, kde působili jednotliví dárci a jejich prováděcí partneři.

26

Každodenní koordinace mezi Komisí a ostatními dárci při provádění programů však byla obtížná:

- a) účinnost koordinačního mechanismu pro humanitární pomoc řízeného OCHA³¹, na němž se aktivně podílelo GR ECHO, byla omezená. Hlavním důvodem byla složitost, velmi vysoký počet humanitárních subjektů s různými provozními metodami, malá ochota některých dárcovských států pracovat společně, jazykové problémy³² a skutečnost, že jednání byla organizována na vojenské základně OSN³³. Meziobvětvová koordinace mezi pracovními skupiny navíc zůstávala slabá kvůli nedostatku kvalifikovaných koordinátorů se strategickým myšlením a facilitačními schopnostmi³⁴;

31 Tento koordinační mechanismus byl založen na odvětvových pracovních skupinách, tzv. „klastrech“. Klastry jsou partnerství mezi mezinárodními subjekty, národními a místními orgány a občanskou společností. Vznikaly ve chvíli, kdy v určitém odvětví existovala jasná potřeba humanitární pomoci, působilo v něm množství subjektů a národní orgány potřebovaly podporu při koordinaci. Do roku 2012 existovalo 11 funkčních klastrů. Od té doby sedm z nich postupně ukončilo činnost, částečně kvůli přechodu do fáze rozvoje, ale částečně kvůli prudkému poklesu zdrojů financování humanitárních akcí v zemi.

32 Jazykem řady jednání i dokumentace byla angličtina. Omezovalo to účast místních nevládních organizací.

33 Zástupci některých organizací odmítali vstoupit do vojenských prostor z ideologických důvodů a zástupci jiných, převážně menších místních nevládních organizací do nich nebyli vpuštěni. Místnosti byly přeplněné a k některým záležitostem se jen těžce hledal společný postoj.

34 *Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake* (Hodnocení reakce OCHA na zemětřesení na Haiti), 2011, s. 10 a 11 (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/In%20Line%20Images/programs%20-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

35 Meziagenturní výbor – Hodnocení situace na Haiti v reálném čase: tři měsíce po zemětřesení (2010).

36 Úřad zvláštního vyslance na Haiti *Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti*

Společné plánování EU

Cílem společného plánování EU je koordinovat práci dárců uvnitř země podle společného rámce podpory, kdy se každý dárců specializuje na oblasti, v nichž je nejlépe schopen pomoci. Tímto postupem je možné snížit rozdrobení pomoci, zvýšit vlastnickou odpovědnost, propojení a harmonizaci, ale také posílit povědomí o práci EU a umožnit evropským dárčům vystupovat jednotně.

Zdroj: Komise EU, Společné víceleté plánování, závěrečná zpráva (2010).

- b) koordinační mechanismy pro rozvojovou pomoc zavedené ještě před zemětřesením jsou rovněž složité a podílí se na nich množství zainteresovaných stran (vláda, dárci, mezinárodní nevládní organizace, agentury OSN atd.) s různými mandáty³⁵. Hlavní mezinárodní dárci jsou sdružení ve skupině 12 dárců (G12). Na úrovni jednotlivých odvětví byly koordinační mechanismy užitečné pro dělbu práce a výměnu informací, ale nevedly ke koordinovaným opatřením ani vypracování odvětvových politik³⁶;
- c) kvůli zhroutené institucionální kapacitě státní správy, pomalému přijímání vládních rozhodnutí, nedostatečné komunikaci, malému zapojení občanské společnosti a nedostatku osob s řídicími dovednostmi nebyla Prozatímní komise pro obnovu Haiti (IHRC) (viz **rámeček 3**) schopna účinně koordinovat³⁷ výrazně vyšší objem pomoci, kterou dárci začali poskytovat po zemětřesení. V listopadu

2012 byl vládou, OSN a skupinou G12 spuštěn nový koordinační systém s cílem převést koordinaci pomoci na haitské orgány: rámec pro koordinaci externí pomoci na podporu rozvoje Haiti (CAED)³⁸. CAED však ještě nebyl schopen poskytovat strategické pokyny pro mezinárodní pomoc při obnově³⁹.

27

Pokud jde o rozpočtovou podporu, v květnu 2010 se dárci v rámci zřízené koordinační skupiny⁴⁰ dohodli na plánu prioritních opatření⁴¹ s cílem zlepšit finanční kontrolu a zavést reformy a dále na souboru společných ukazatelů pro posouzení pokroku v těchto oblastech⁴². Toto společné posouzení jim rovněž umožnilo přizpůsobit prvky technické podpory svým programům, a tím zajistit jejich doplňkovost. Během realizace programů však tyto dobré vyhlídky na koordinované monitorování a politický dialog s vnitrostátními orgány postupně slably (viz bod 63).

before and after the earthquake (Změnila se pomoc? Poskytování pomoci Haiti před zemětřesením a po něm), červen 2011, s. 8 (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf).

- 37 Viz např. *L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010* (Francouzská podpora pro Haiti po zemětřesení 12. ledna 2010), *Cour des comptes* (leden 2013) a *From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti* (Od základní pomoci k obnově: podpora dobré správy po zemětřesení na Haiti), Oxfam 2011.
- 38 *Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti*.
- 39 Jednání CAED nebyla příliš častá a v době návštěvy Účetního dvora se stále pracovalo na vymezení mandátu odvětvových pracovních skupin.
- 40 *Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire* (CPAB, Rámec partnerství pro rozpočtovou podporu) formálně založený dne 27. 2. 2009 a vedený ministrem financí.
- 41 Zejména na základě doporučení MMF předložených v souvislosti s revizí z roku 2009 týkající se prověrky veřejných výdajů a finanční odpovědnosti provedené Světovou bankou v roce 2007.
- 42 Zaměřené především na obecné podmínky obecné rozpočtové podpory, tj. uspokojivý pokrok i) s cílem dosáhnout lepšího rámce makroekonomické stability, ii) při reformě směřující ke zlepšení řízení veřejných financí a iii) při realizaci strategií obnovy a rozvoje.

Prozatímní komise pro obnovu Haiti

Vytvoření Prozatímní komise pro obnovu Haiti (IHRC) bylo oznámeno na mezinárodní dárcovské konferenci „Na cestě k nové budoucnosti pro Haiti“ v New Yorku a formálně byla zřízena v dubnu 2010 na období 18 měsíců. Úkolem IHRC bylo dohlížet na provádění akčního plánu pro národní obnovu a rozvoj na Haiti (APNRD) a řídit finanční prostředky shromážděné vládou a mezinárodním společenstvím v mezinárodním fondu pro obnovu Haiti. IHRC spolupředsedal premiér Haiti a bývalý prezident USA Bill Clinton.

Přes určité úsilí Komise chyběla dostatečná návaznost mezi základní pomocí, obnovou a rozvojem

28

Účetní dvůr zjišťoval, zda Komise: i) používala jednotlivé nástroje flexibilním způsobem, ii) dobře koordinovala činnosti GR ECHO a EuropeAid a iii) v koncepci a provádění unijních programů obnovy zajistila návaznost mezi základní pomocí, obnovou a rozvojem.

29

Hlavním cílem podpory EU na Haiti po zemětřesení bylo zajistit základní pomoc, obnovu poničené infrastruktury a základních veřejných služeb a vytvořit podmínky pro udržitelný rozvoj. Návaznost mezi základní pomocí, obnovou a rozvojem proto měla při spolupráci s Haiti v období po katastrofě v roce 2010 strategický význam (viz **rámeček 4**).

Komise flexibilně využívala jednotlivé nástroje

30

Plánování a příprava programů EuropeAid obnáší i diskuze s vnitrostátními orgány a koordinaci s ostatními dárci. Vzhledem k obsáhlé přípravě nutné na straně Komise a ESVČ není cílem tohoto procesu řešit rychle se měnící potřeby v krizové situaci. Nicméně i když formální přijetí revidované strategie spolupráce v rámci 10. ERF po zemětřesení trvalo dva roky⁴³, její celkové směřování bylo nastaveno poměrně rychle, což umožnilo snížit zpoždění se zahájením programů obnovy.

43 Revidované dokumenty pro strategii země byly podepsány v březnu 2012.

Návaznost mezi základní pomocí, obnovou a rozvojem

Účelem základní pomoci je poskytnout naléhavou krátkodobou humanitární pomoc s cílem zachovat životy obyvatel, kteří čelí vážným problémům v důsledku přírodního neštěstí nebo násilného konfliktu. Obnovou se rozumí procesy zaměřené na postupné ukončení základní pomoci a na stabilizaci ekonomické a sociální situace, kdy se v postižených oblastech poskytuje pomoc na rekonstrukci infrastruktury, zlepšení služeb a posílení institucí, což umožní bezproblémový přechod k rozvojové spolupráci. Návaznost mezi základní pomocí, obnovou a rozvojem pokrývá opatření a intervence, které mají vyplnit mezery a posílit synergie mezi krátkodobou a dlouhodobou pomocí.

Zdroj: KOM(96) 153 v konečném znění ze dne 30. dubna 1996 o návaznosti základní pomoci, obnovy a rozvoje, KOM(2001) 153 v konečném znění ze dne 23. dubna 2001 o návaznosti základní pomoci, obnovy a rozvoje (LLRD) – Hodnocení, COM(2012) 586 final ze dne 30. října 2012 o přístupu EU ke zvyšování odolnosti: Poučení z krizí v oblasti zajišťování potravin.

31

Vedle EuropeAid se na obnově podílelo také GŘ ECHO. Zatímco v roce 2010 poskytovalo GŘ ECHO humanitární pomoc na naléhavé potřeby (včetně odklizení sutin, zřizování provizorních stanových táborů, zajištění cisteren s vodou, hygienických zařízení a distribuce potravin vnitřně vysídleným osobám), v roce 2011 a 2012 poskytovalo pomoci i po skončení této naléhavé fáze. Jednalo se o pomoc na snižování rizika katastrof⁴⁴ a řešení problematiky přesídlení⁴⁵, zejména formou výstavby dočasných přístřešků, toalet a hygienických zařízení a organizací programů umožňujících vydělat peníze za odvedenou práci. Těchto činností se GŘ ECHO ujalo v rámci krátkodobé podpory při obnově do doby, než budou připraveny dlouhodobé programy rozvojových partnerů⁴⁶.

32

Komise rovněž uplatnila flexibilnější nástroj stability (NS) řízený FPI, kterým navázala na program připravenosti na katastrofy GŘ ECHO (DIPECHO). Záměrem bylo usnadnit přechod k obnově a rozvoji zvýšením schopnosti obyvatelstva vypořádat se s katastrofami, a to prostřednictvím rozsáhlých osvětových kampaní zaměřených na veřejnost a školy, menších opatření na zmírnění následků katastrof a školení dobrovolníků v oblasti civilní ochrany⁴⁷.

Koordinace v rámci Komise nebyla optimální

33

Komise vytvořila krizovou platformu, spočívající v pravidelných koordinačních schůzkách mezi EuropeAid, GŘ ECHO, generálním sekretariátem Komise a členskými státy EU, aby sladila reakce EU v prvních několika týdnech po zemětřesení. GŘ ECHO a delegace EU si rovněž pravidelně vyměňovaly informace (např. o potřebách vnitřně vysídlených osob v táborech a provizorních přístřeších) a komunikovaly s FPI ohledně programu DIPECHO s cílem zajistit dobrou návaznost na ostatní činnosti týkající se snižování rizika katastrof. Mezi útvary Komise probíhaly pravidelné schůzky týmů pro Haiti⁴⁸. Díky těmto koordinačním mechanismům se snáze posuzovaly potřeby a nastavovaly náležité priority.

34

Program EuropeAid týkající se rekonstrukce a rozvoje čtvrtí (program 9) byl rozšířen tak, aby zahrnoval další oblasti v Port-au-Prince. Pro zajištění kontinuity s předchozími projekty GŘ ECHO postupoval EuropeAid podle zásady „stejný partner ve stejné oblasti“, což znamenalo najmout prováděcí partnery GŘ ECHO, kteří již v příslušné čtvrti působili ve fázi humanitární pomoci, a využít tak v dané situaci jejich cenné know-how⁴⁹.

- 44 Celkem 5,5 milionu EUR: 3 miliony EUR z plánu humanitární pomoci pro Haiti 2011 a 2,5 milionu EUR z programu DIPECHO v karibském regionu, který fungoval nezávisle na reakci na zemětřesení.
- 45 Pomoc GŘ ECHO se v roce 2012 soustředila na problematiku vysídlení (20,25 milionu EUR), zastavení šíření cholery (3 miliony EUR), pomoc po přírodních neštěstích, jako byla tropická bouře Isaac a hurikán Sandy (9 milionů EUR), a snížení rizika katastrof (2 miliony EUR).
- 46 To je v souladu s doporučením č. 1 v souvislosti s rychlým koncipováním programů obnovy, které Účetní dvůr předložil ve své zvláštní zprávě č. 6/2008 o podpoře Evropské komise na obnovu po cunami a hurikánu Mitch (<http://eca.europa.eu>).
- 47 *DIPECHO Study: Lessons learned for an improved strategy and approach* (Studie DIPECHO: Poznatky získané ze zdokonalené strategie a přístupu), Inspire Consortium, březen 2013, s. 11 a 19 (http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf).
- 48 Jedním z výsledků bylo rozhodnutí vytvořit programy rekonstrukce v sousedství postižených oblastí.
- 49 Např. nevládní organizace Concern Worldwide realizovala projekt budování míru financovaný z nástroje stability, jehož cílem bylo omezit boje ozbrojených gangů ve slumu Grand Ravine. Po realizaci projektu následovala humanitární intervence ECHO a pak obnova a zlepšení situace stejné oblasti ze strany EuropeAid.

35

Jak však zdůraznil útvar interního auditu Komise (IAS) v roce 2011, GR ECHO a EuropeAid neměly jasnou společnou strategii pro zemi, zajišťující návaznost základní pomoci, obnovy a rozvoje s cílem zabezpečit optimální synergie a hladký přechod mezi svými činnostmi. Během návštěvy Haiti v únoru 2012 zjistila delegace výboru Evropského parlamentu pro rozpočtovou kontrolu nedostatečnou míru koordinace mezi GR ECHO a delegací EU⁵⁰. Nedostatky zjištěné Účetním dvorem se týkaly zejména následujících záležitostí:

- a) programy GR ECHO jsou krátkodobé, zatímco plánování a příprava programů EuropeAid trvá delší dobu. Přes flexibilní přístup obou generálních ředitelství (viz body 30 a 31) uběhlo mezi ukončením podpory ze strany GR ECHO a poskytnutím finančních prostředků ze strany EuropeAid na rekonstrukci a rozvoj čtvrtí několik měsíců.
- b) mezi humanitárními a rozvojovými partnery včetně GR ECHO a delegace EU panovaly různé názory ohledně nevhodnějšího postupu k řešení problémů s bydlením. Podle delegace EU a mnoha dalších rozvojových partnerů, s nimiž Účetní dvůr vedl pohovory, stavět provizorní přístřešky místo stálých domů ještě tři roky po zemětřesení není s ohledem na nedostatek místa nejefektivnějším řešením, nelmuvě o vysokém riziku, že se z těchto oblastí stanou slumy;
- c) strategie ukončení pomoci GR ECHO a předání odpovědnosti delegaci EU nebyla formálně stanovena ani zdokumentována. Nezajistila se tak náležitá následná kontrola.

Hladká návaznost operací v terénu byla možná pouze pomocí vlastního financování a motivace prováděcích partnerů;

50 Návštěva delegace výboru CONT, 22.–26. února 2012, zpráva o návštěvě Haiti (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf).

Fotografie 1

Nedostatek místa je zásadní překážkou obnovy měst na Haiti



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

Návaznost základní pomoci, obnovy a rozvoje byla z hlediska koncepce jednotlivých programů obnovy dobře promyšlena, ale někdy ji bylo obtížné zajistit v praxi

36

Programy prověřované Účetním dvorem byly vhodně koncipovány tak, aby humanitární fáze a fáze obnovy na sebe navazovaly nebo vedly k vytvoření podmínek pro udržitelný rozvoj. Činnosti se zaměřily na obnovu základních veřejných služeb a vytvoření těchto podmínek. Vyhlídky na dosažení těchto cílů však nebyly ve čtyřech z 13 programů kontrolovaných Účetním dvorem dobré kvůli nedostatku náležitých reforem, skutečnosti, že příslušné orgány nepřevzaly odpovědnost, a absenci patřičně fungující správy (viz **příloha III**, koncepce).

37

Téměř všechny programy obnovy GŘ ECHO přispěly k hladkému přechodu k fázi rozvoje. Často tvořily součást integrovaného přístupu pro určitou lokalitu. Kromě výstavby přístřešků tyto přístupy zahrnovaly zajišťování obživy, školení a podporu místních orgánů (viz **rámeček 5**). Nicméně zpoždění při realizaci programů (viz bod 43) zpomalovala vytváření podmínek pro udržitelný rozvoj v příslušných oblastech.

Integrovaná řešení

Cílem programu HELP (program 2) financovaného GŘ ECHO v okrajových oblastech Petit-Goave a Léogâne byla oprava domů a výstavba polotrvalých přístřeší. Byl součástí integrovaného přístupu zaměřeného na obnovu dané komunity. Jiné programy v těchto oblastech spočívaly ve výstavbě střediska odborné přípravy, výsadbě veřejných zahrad, založení tržiště, dláždění ulic a zlepšení veřejné dopravy. Tímto způsobem úsilí o obnovu umožnilo lidem nejen vrátit se do svých domovů, ale dalo jim také možnost začít vydělávat peníze.

38

Pokud jde o rozvoj měst, v rámci režimů pro snižování rizika katastrof, jež byly součástí programů vládní a instituční podpory jako např. program rekonstrukce a rozvoje čtvrtí (viz program 9), se plánovala příprava a šíření antiseismických stavebních norem a osvědčených postupů. S ohledem na zásadu lepší obnovy (*build back better*) se jednalo o vhodný přístup. Avšak nehledě na osvětové kampaně se tyto normy u soukromých domů ve zranitelných oblastech málokdy dodržovaly z důvodu vyšších nákladů na výstavbu a absenci účinných kontrol ze strany úřadů. Pokrok v programech rekonstrukce brzdily také problémy spojené s vlastnickými právy k nemovitostem, protože služby katastrálního úřadu byly teprve v zárodku⁵¹. Pilotní projekty zaměřené na rozvoj katastru nemovitostí se realizovaly ve dvou obvodech Port-au-Prince, ale pokrytí celé země bude pravděpodobně dlouhodobý proces.

39

Po humanitární pomoci následoval potravinový program z nástroje pro rozvojovou spolupráci, prověřovaný Účetním dvorem (program 8), a jeho cílem bylo vytvořit přechod k pokračování udržitelného rozvoje, zejména zajištěním trvalých dodávek kvalitního osiva pro zemědělskou produkci. Slabá správa však dávala jen omezené naděje na udržitelné výsledky programů a tolik očekávaný rozvoj.

40

Bezprostředně po zemětřesení program obecné rozpočtové podpory (program 10) pomohl vládě překonat nedostatek prostředků ve státní pokladně, který mohl vyvolat rozsáhlou nestabilitu. Podpora strategií vlády pro obnovu, rozvoj a růst a podpora zlepšení ekonomické správy byla relevantním nástrojem na zlepšení situace. Pomalý postup vlády v této oblasti však brzdil hladké provádění programu obecné rozpočtové podpory a omezoval jeho potenciál přispět k institucionální a fyzické rekonstrukci (viz body 53 a 54).

51 Otázka vlastnického práva k pozemkům byla důležitým faktorem přispívajícím ke zpožděním v programech ostatních dárců. Viz například *Haiti reconstruction – USAID infrastructure projects have had mixed results and face sustainability challenges* (Rekonstrukce Haiti – infrastrukturní projekty USAID mají smíšené výsledky a čelí vážným problémům s udržitelností), US Government Accountability Office (červen 2013).

Komise dostatečně nezajistila účinnou realizaci podpory EU na obnovu

41

Účetní dvůr zkoumal, zda: i) plánované výstupy byly realizovány včas, ii) Komise řešila hlavní rizika situace po katastrofě a přijala opatření na jejich řešení, iii) monitorování bylo přiměřené.

Většina programů se potýkala se zpožděními a některé dosáhly omezeného pokroku

42

Jedenáct ze třinácti programů zkoumaných Účetním dvorem nebylo realizováno podle původního harmonogramu. Zpoždění trvala od jednoho do dvanácti měsíců, což je znepokojující zejména u programů původně koncipovaných jako krátkodobé. Tři programy dosáhly svých plánovaných výstupů jen v omezené míře (viz **příloha III**, výstupy). Ve dvou případech se z finančního hlediska jednalo o velké programy⁵².

Projekty GR ECHO

43

Plánované výstupy sedmi programů prověřovaných Účetním dvorem zahrnovaly odstraňování sutin, výstavbu 1 500 dočasných přístřešků, renovaci 800 poškozených domů, výstavbu hygienických zařízení a systémů zásobování vodou, zajištění vybavení a školení pro civilní ochranu, vytvoření geografického informačního centra, poskytování mikropůjček a různé výdělečné činnosti. Jeden program (program 6) se realizoval v plánovaném termínu. Ostatní měly zpoždění kvůli obtížné situaci po zemětřesení⁵³, ale také nedostatkům v programové koncepci či provádění. Prováděcí partneři dostatečně nezohledňovali místní omezení (např. složité vnitrostátní administrativní procedury) nebo technické problémy (např. velikost dočasných přístřeší nebyla v daném prostoru vhodná).

44

Téměř všechny programy nakonec dosáhly plánovaných výstupů. V jednom případě se však během programu⁵⁴ nepodařil plánovaný návrat přibližně 2 000 rodin do jejich domovů, protože ministerstvo veřejných prací nedodalo spolehlivé údaje o stavu domů⁵⁵.

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* (Program rozpočtové podpory pro akční plán pro obnovu a rozvoj na Haiti a národní strategie pro růst a snížení chudoby) (program 10), kde příspěvek EU činil 47 milionů EUR, a „Posílení připravenosti Haiti na mimořádné události“, na který EU přispěla 14,5 milionu EUR (program 13).

53 Zhoršující se podmínky pro provádění programů v důsledku vypuknutí cholery, hurikánům nebo nejisté bezpečnostní situace.

54 Výstavba bezpečných a udržitelných přístřeší (program 1).

55 Ministerstvo veřejných prací muselo u budov posoudit, zda se jedná o budovy, které:

- zemětřesením nebyly poškozeny a jsou ihned obyvatelné, nebo
- jsou nebezpečné a vstup do nich je nutné omezit, ale po provedení oprav budou obyvatelné, nebo
- jsou nebezpečné a vstup do nich je nutné zakázat, přičemž obyvatelné budou pouze za předpokladu značných oprav, případně je nutná jejich demolice.

Dočasné přístřeší vybudované v rámci programu Výstavba bezpečných provizorních přístřešků a toalet (Léogâne) a Výstavba bezpečných a udržitelných přístřeší (Delmas, Port-au-Prince)



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

Nástroj stability

45

Program na pomoc při obnově schopnosti haitské vlády čelit krizím byl financován z nástroje stability a měl tři složky: i) odstraňování sutin a zároveň poskytnutí výdělečné práce zranitelným skupinám obyvatel, ii) organizace série politických setkání na vysoké úrovni k otázce rekonstrukce, strategií poskytování pomoci, ústavní reformy a obnovy fungování vlády, iii) zvýšení odolnosti obyvatel zajištěním vybavení pro případy katastrofy a zřízení krizového štábu v Port-au-Prince.

46

První dvě složky (programy 11 a 12) proběhly podle plánu. Hlavní příčinou zpoždění u třetí složky byla logistická omezení, nedostatek odpovídajících zkušeností v zemi, malá jazyková vybavenost prováděcích partnerů a příliš ambiciózní cíle programu. Zorganizované školení bylo nedostatečné a nebylo plně přizpůsobeno místním podmínkám. Pohotovostní sady zdravotnických pomůcek byly nedostatečné kvality a ne vždy byly umístěny na vhodných místech.

Rekonstrukce a rozvoj čtvrtí

47

Návrat vysídlených obyvatel do jejich domovských oblastí byl pro vládu klíčovou prioritou, která měla vyřešit chaotickou sociální soudržnost způsobenou přesuny populace a mnoha oběťmi. Program podpory rekonstrukce a plánování čtvrtí pro usnadnění návratu zasažených obyvatel⁵⁶ financovaný z ERF podpořil rekonstrukci šesti hustě zalidněných čtvrtí⁵⁷ Port-au-Prince a jedné ve městě Petit-Goâve. Vedle zlepšení městského plánování a veřejné infrastruktury se domácnostem poskytly příspěvky na svépomocnou rekonstrukci domů. Prostřednictvím školení a mikrofinancování na úrovni komunity se podporovaly také další aktivity pro zajištění ekonomické samostatnosti.

48

Realizaci části programu měla na starost státní správa⁵⁸. Přestože z hlediska zásady lepší obnovy a vlastnické odpovědnosti byl tento postup relevantní, nezajistil fyzické výstupy v tempu, které bylo plně srovnatelné s návazností základní pomoci, obnovy a rozvoje. V době návštěvy Účetního dvora byla u všech kontrolovaných projektů obecná koncepce obnovy již odsouhlasená a hlavní plány týkající se přístupových cest a veřejné infrastruktury zpracované, ale výstavba ještě nezačala.

49

Významného pokroku však bylo dosaženo v obnově kapacit veřejné správy zajistit rozvoj měst. Dobře postupovaly také činnosti realizované partnery nevládních organizací. Jejich zkušenosti z terénu, trvalá přítomnost od začátku humanitárních akcí a pragmatický přístup umožnily rychlý postup přípravných prací⁵⁹. Jejich spolupráci s úřady navíc usnadnilo zlepšení situace po zřízení prvků institucionální podpory.

Zajišťování potravin

50

Cílem programu financovaného z nástroje pro rozvojovou spolupráci, kontrolovaného Účetním dvorem (program 8), bylo zlepšit zajištění potravin pro nejzranitelnější domácnosti a zemědělské producenty v regionu Artibonite prostřednictvím udržitelného hospodaření s přírodními zdroji, nabídkou výdělečných činností a posílením kapacit místní správy.

51

V době návštěvy Účetního dvora byl program stále v rané fázi realizace, avšak se čtyřměsíčním zpožděním kvůli nedostatkům v koncepci programu (nedostatečná analýza správního a organizačního prostředí) a malým zkušenostem prováděcího partnera⁶⁰.

56 *Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées* (program 9).

57 Baillargeau, Martissant, Delmas 9, Christ-Roi, Grand-Ravine, Carrefour.

58 Část programu se realizuje prostřednictvím útvaru pro výstavbu bydlení a veřejných budov (*Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics*), který funguje od srpna 2012 a spadá pod úřad předsedy vlády.

59 Zřízení místních výborů, účastnické konzultace, sociální a technické studie, zkoumání týkající se vlastnictví pozemků.

60 Nevládní organizace neměla zkušenosti z oblasti finančního inženýrství potřebné pro nastavení úvěrového programu.

Rozpočtová podpora

52

Účelem programu obecné rozpočtové podpory financovaného z 10. ERF⁶¹ bylo společně s ostatními dárčí⁶² podpořit realizaci vládního akčního plánu na obnovu po katastrofě⁶³ a její strategii růstu a snižování chudoby⁶⁴. V rámci programu bylo vyčleněno 44 milionů EUR rozpočtové podpory a další 3 miliony EUR na doplňkové činnosti, jako je technická pomoc nebo pomoc s vypracováním národních statistik.

53

Díky tomuto programu získala státní pokladna tolik potřebné zdroje na obnovu služeb státní správy v období po zemětřesení. První pevný příspěvek ve výši 26 milionů EUR byl vyplacen v roce 2011 podle plánovaného harmonogramu, tj. bezprostředně po podpisu dohody o financování. Především kvůli pomalému pokroku v hospodářské správě byly druhý pevný příspěvek ve výši 7 milionů EUR a pouze první část pohyblivého příspěvku⁶⁵ vyplaceny v prosinci 2012, tj. po skončení rozpočtového roku 2011–2012, ve kterém byly původně naplánovány. Kvůli neuspokojivému postupu reformy řízení veřejných financí Komise a další dárčí rozpočtové podpory žádné další částky v roce 2013 nevyplatili.

54

Určitého pokroku bylo dosaženo u řízení veřejných financí, například založením jediného účtu státní poklady nebo zřízením deseti pozic pro účetní. Přesto ani více než dva roky po zahájení tohoto druhého programu obecné rozpočtové podpory financovaného z 10. ERF nebyl ještě vytvořen vhodný a realistický program reformy řízení veřejných financí, který by měl dobře definovaná a přijatá prioritní opatření a průběžné cíle.

Některá výrazná rizika nebyla dostatečně řízena

55

Komise analyzovala situaci po katastrofě účinně a určila hlavní rizikové faktory. Souvisely s politickou nestabilitou, bezpečností, vlastnickými právy k půdě, nedostatkem pozemků a složitou situací ve městech, špatnými správními kapacitami, nízkým zapojením na úrovni komunity, nevhodnou koordinací a přírodními riziky.

56

Nepodařilo se jí však dobře řídit výsledná rizika pro provádění programů EU a pro dosažení jejich výsledků. Neuposoudila pravděpodobnost a potenciální dopad těchto rizik a neplánovala vhodná opatření na prevenci nebo zmírnění některých výrazných rizik. Například:

- dobře známá jsou dlouhá zpoždění při celním řízení v přístavech a na letišti na Haiti, což výrazně zpzdilo provádění programů financovaných GR ECHO na výstavbu dočasných přístřeší (program 1);
- během přípravy potravinového programu z nástroje pro rozvojovou spolupráci (program 8) byla zjištěna omezená kapacita ministerstva zemědělství a nedostatek institucionálního rámce pro poskytování osiva pro pěstitele, avšak neplánovala se žádná náležitá opatření a naděje na dosažení udržitelných výsledků programu byly nízké;
- vzhledem k příliš složité a ambiciózní koncepci nedosáhl program na podporu schopnosti haitské vlády čelit krizím financovaný z nástroje stability (program 13) svých plánovaných cílů uspokojivým způsobem (viz **rámeček 6**). Důležitým

61 Prověřovaný program obecné rozpočtové podpory (program 10) byl druhým programem v rámci pomoci pro Haiti z 10. ERF. První program podepsaný v roce 2009 zněl původně na částku 27 milionů EUR, která byla z finančního rámce B a prostředků VFLEX zvýšena na 61 milionů EUR.

62 MMF, Světová banka, IDB, Francie a Španělsko. Kanada a USA poskytují pomoc na ekonomické řízení, ale neposkytují přímou obecnou rozpočtovou podporu.

63 PARDH, přijatý v roce 2010.

64 *Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté* (Národní strategie pro růst a snížení chudoby) (2008–2010); *Plan Stratégique de Développement d'Haiti, Cadre de Croissance Triennal* (Strategický plán rozvoje Haiti, tříletý rámec pro růst) (2012–2015).

65 Kvůli nesplnění osmi ukazatelů (z devíti) v oblasti řízení veřejných financí bylo vyplaceno pouze 375 000 EUR (ze 3 milionů EUR).

faktorem, který nebyl dostatečně zohledněn, byly také zkušenosti prováděcího partnera v zemi.

57

V situaci, kdy bylo výrazně oslabeno základní fungování státu, bylo s poskytovanou rozpočtovou podporou spojeno vysoké svěřenecké riziko⁶⁶. Komise provedla přiměřené posouzení existující úrovně svěřeneckého rizika. Vzhledem k omezené míře podpory od ostatních dárců⁶⁷ však nebyl balíček doplňkové pomoci dostatečně a náležitě zaměřen na hlavní funkce, aby přispěl k větším a prioritním zlepšením pro zabezpečení veřejných zdrojů (viz **rámeček 7**). Během návštěvy Haiti v únoru 2012 zjistila delegace výboru Evropského parlamentu pro rozpočtovou kontrolu, že vnitrostátní systémy kontroly a účetnictví jsou nedostatečné⁵⁰.

66 Jedním z důsledků slabých systémů řízení veřejných financí jsou zpravidla rozsáhlé podvody a korupce. Index vnímání korupce Transparency International řadil Haiti v roce 2013 na 163. místo ze 177 zemí. Příkladem rozsáhlého podvodu a korupce je případ 41 zakázek v celkové výši 500 milionů USD, které byly nesprávným způsobem uděleny od listopadu 2010 do října 2011.

67 Během návštěvy Účetního dvora žádali další dárci neposkytovali výraznou institucionální podporu v oblasti řízení veřejných prostředků. V roce 2010 odborníci MMF pomáhali s kontrolou veřejných prostředků, ale společenství dárců nezajistilo odpovídající následnou kontrolu.

Obtíže při provádění programu podpory obnovy schopnosti haitské vlády čelit krizím financovaného z nástroje stability (program 13)

Cílem programu bylo pomoci obnovit schopnost haitské vlády čelit krizím. Záměr dodat 300 kontejnerů nouzového vybavení do 140 lokalit po celé zemi se ukázal vzhledem k časové lhůtě jako příliš ambiciózní. Prováděcí partner měl problémy identifikovat vhodné lokality, zajistit dostatečnou kvalitu materiálu a jeho dostupnost. Neprůjezdné ulice, omezená kapacita přístavu a letiště, nedostupnost paliva a zpoždění na celnicích – to všechno byly problémy, s nimiž nepočítal, jelikož neměl v daném místě žádné předchozí zkušenosti.

Opatření na ochranu zdrojů EU

Ve své zvláštní zprávě č. 11/2010 o řízení obecné rozpočtové podpory v zemích AKT, Latinské Ameriky a Asie ze strany Komise Účetní dvůr doporučil, aby Komise posílila řízení rizik. To by mělo zahrnovat i krátkodobější opatření v zemích, jejichž systémy řízení veřejných financí jsou obzvláště slabé, což je případ Haiti, jak potvrzuje posouzení veřejných výdajů a finanční odpovědnosti (PEFA) z roku 2011. Krátkodobější opatření na lepší ochranu prostředků EU proti plýtvání, únikům a neefektivnímu využívání by mohlo zahrnovat audit mzdového účetnictví státních úředníků (asi 50 % stávajícího rozpočtu), posílení příjmové strany rozpočtu (cla, daně), specifickou podporu účetním útvarům a institucionální podporu nefunkčního úřadu *Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*.

58

Pokud jde o politická rizika, Komise je při přípravě programu⁶⁸ zjistila a během realizace monitorovala, ale žádná jasná opatření na jejich řešení v případě, že se naplní, nenaplánovala. Politická nestabilita a nejistota pravidelně narušovaly rozvoj a upevňování politického dialogu i dialogu o politikách mezi vládou a dárci obecné rozpočtové podpory. Nedostatečná politická vůle, pomalé legislativní procesy a omezené správní kapacity se pak ukázaly být hlavním omezením pro účinné přijímání a provádění klíčových reforem a realizaci programu podle plánu (viz body 52–54).

Monitorování vycházelo z náležitého rámce, ale nebyl na ně přidělen dostatek zdrojů

59

Jak je uvedeno v bodech 6 a 7, zemětřesení těžce postihlo i delegaci EU. Komise a ESVC nepodnikly včasná opatření, aby v kritické fázi poslaly na místo dostatečný počet pracovníků s relevantními dovednostmi a zkušenostmi. Personální zdroje delegace EU byly navýšeny teprve nedávno⁶⁹. Vzhledem k okolnostem vynaložila delegace EU na monitorování obdivuhodné úsilí, ale měla malou kapacitu provádět návštěvy na místě⁷⁰, které by byly bývaly v rychle se měnící situaci užitečné.

68 Např. změna vlády, nedostatečná politická vůle pro reformu, sociální nestabilita.

69 Delegace EU byla posílána 11 dalšími pracovními místy na konci roku 2013.

70 Podle analýzy pracovního vytížení EuropeAid má delegace EU v Port-au-Prince druhé největší pracovní vytížení mezi zastoupeními EU.

60

Systém monitorování, který používá GŘ ECHO, byl založen na závazném typizovaném rámci vykazování, který poskytuje náležitě informace a porovnává je se souborem dohodnutých ukazatelů. Pokud došlo ke zpožděním nebo neočekávaným nesnázím, GŘ ECHO včas podniklo nápravná opatření. U programu „Výstavba bezpečných a udržitelných přístřeší“, jehož realizace nebyla uspokojivá (viz bod 44), GŘ ECHO po skončení programu ukončilo spolupráci s prováděcím partnerem.

61

U programů financovaných z nástroje stability bylo monitorování prováděné delegací EU založeno na zprávách o programu a návštěvách na místě a také průběžných a závěrečných hodnoceních externích odborníků. Několik nedostatků zjištěných během průběžného hodnocení bylo rychle vyřešeno nahrazením místního projektového manažera, podrobnějším monitorováním a zlepšením koordinace mezi partnery.

62

Program rekonstrukce měst (program 9) je nastaven tak, aby byl orientován na výsledky. Monitorování pokroku podle jasně stanovených ukazatelů bylo zajištěno prostřednictvím finančního výkaznictví a zpráv partnerů, návštěv projektů ze strany programových manažerů a návštěv v rámci monitorování orientovaného na výsledky (ROM). Avšak přestože delegace EU prováděla kvůli velkému pracovnímu vytížení jen omezený počet návštěv na místě (viz bod 59), nenaplánovala žádný nezávislý technický dohled za účelem kontroly kvality stavebních prací, což bylo u tohoto programu obzvláště důležité.

63

Během realizace programu obecné rozpočtové podpory (program 10), který byl předmětem auditu, skupina příslušných dárců, vedená Světovou bankou, neprováděla konzistentně zamýšlené společné monitorování pokroku v hospodářské správě⁷¹, které mělo být základem pro koordinovaná rozhodnutí o vyplácení prostředků. Tato skutečnost rovněž omezila příležitosti pro politický dialog a dialog o dané politice s vládou. Stejně jako ostatní dárci musela delegace EU provádět vlastní posouzení. Neměla však dostatek osob se specifickými zkušenostmi s oblastí řízení veřejných financí a personální zdroje delegace byly posilovány příliš pomalu.

71 Na základě dohodnutých ukazatelů.

64

Účetní dvůr dospěl k závěru, že podpora, kterou EU poskytla Haiti na obnovu po zemětřesení v roce 2010, byla celkově koncipována dobře, ale programy nebyly realizovány dostatečně účinně. Stejně jako ostatní dárci se Komise ve svém úsilí podpořit obnovu potýkala s vážnými překážkami. Jako velmi obtížné se pro ni ukázalo řídit pomoc v partnerství se slabými národními orgány (přičemž jejím cílem bylo podpořit vlastnickou odpovědnost a přispět ke vzniku fungující vlády) a zároveň se snažit zajistit rychlou pomoc. Komise však mohla řízení některých faktorů, na něž měla vliv, zlepšit.

65

Komise se zaměřila na prioritní potřeby v oblasti obnovy. Spolu s ostatními hlavními dárci správně určila hlavní potřeby na Haiti po zemětřesení v roce 2010 a přijala vhodnou strategii spolupráce, zohledňující nové výzvy i potřebu pokračovat v podpoře dlouhodobého socioekonomického rozvoje země. Dělbá práce mezi dárci byla vhodná, ale koordinace během provádění byla složitá (viz body 18–27).

66

Přes určité úsilí Komise chyběla dostatečná návaznost mezi základní pomocí, obnovou a rozvojem. Komise flexibilně využila řadu doplňkových nástrojů a vypracovala individuální programy obnovy, aby mezi základní pomocí, obnovou a rozvojem zajistila návaznost. GŘ ECHO a EuropeAid však neměly jasnou jednotnou strategii pro zemi zajišťující optimalizaci synergií a hladký přechod mezi jejich činnostmi. Slabé orgány státní správy a nedostatečná vůle vlády k reformě výrazně znesnadňovaly účinnou obnovu a vytvoření podmínek pro udržitelný rozvoj (viz body 28–40).

67

Komise dostatečně nezajistila účinnou realizaci podpory EU na obnovu. Deset ze třinácti programů prověřovaných Účetním dvorem dosáhlo nebo bylo pravděpodobné, že dosáhne, plánovaných výstupů, i když většinou se zpožděním. Tři programy zaznamenaly omezený pokrok, včetně programu rozpočtové podpory financovaného z 10. ERF. Přestože si Komise byla vědoma složitého situace, dostatečně neřídila některá významná rizika pro realizaci a dosažení cílů svého programu. Monitorování programů vycházelo z náležitého rámce, ale Komise a ESVČ nepřijaly včas opatření na posílení zdrojů delegace EU a chyběly dostatečné kapacity na provádění návštěv na místě, což by bývalo s ohledem na rychle se měnící situaci obzvláště užitečné (viz body 41–63).

Závěry a doporučení

68

Na základě svého auditu předkládá Účetní dvůr následující doporučení na zlepšení účinnosti činností Komise v situaci po katastrofě nebo v nestabilní situaci:

Doporučení 1 Řízení rizik

Komise by měla na počátku programů a v relevantních případech během jejich realizace posuzovat pravděpodobnost a potenciální dopad hlavních rizik pro dosažení cílů programu a přijmout opatření na prevenci a zmírnění těchto rizik.

Doporučení 2 Návaznost základní pomoci, obnovy a rozvoje

EuropeAid a GR ECHO by měly přijmout společnou strategii ohledně návaznosti základní pomoci, obnovy a rozvoje s cílem zajistit účinnou návaznost a synergie mezi činnostmi, které provádějí. Tato strategie by měla stanovovat:

- cíle a mandát příslušných útvarů,
- postupy pro přípravu koordinovaných plánů opatření pro danou zemi,
- strategie ukončení pomoci a postupy pro předání odpovědnosti.

Doporučení 3 Rozpočtová podpora

Při poskytování rozpočtové podpory by Komise ve spolupráci s ostatními dárci měla:

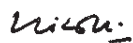
- poskytnout odpovídající podporu na budování kapacit a zaměřit se na hlavní činnosti v rámci řízení veřejných financí, včetně odpovědnosti a protikorupčních mechanismů,
- podporovat včasnou přípravu vhodného programu reformy řízení veřejných financí,
- v relevantních případech nastavit krátkodobější opatření na ochranu finančních prostředků EU před plýtváním, úniky a neefektivním využíváním.

Doporučení 4 Opatření pro delegace EU v případě mimořádných událostí

V případech přírodních neštěstí nebo jiných podobných událostí a zejména tam, kde působí delegace EU, by Komise a ESVC měly vytvořit postupy pro plánování obnovy činností, včetně postupů pro přemístění personálu v mimořádných situacích.

Tuto zprávu přijal senát III, jemuž předsedá Karel PINXTEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 17. června 2014.

Za Účetní dvůr



předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Seznam kontrolovaných programů

	Partner a název projektu	Celkové náklady (příspěvek EU)	Období realizace
GŘ ECHO			
1	UNOPS Přístřeší (obnova) – výstavba bezpečných a udržitelných přístřeší	4,2 milionu EUR, EU: 4,1 milionu EUR, 96,5% podíl	1. října 2010 – 4. srpna 2011 (prodloužení o 2,5 měsíce)
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Voda a hygiena (přístřeší) – výstavba bezpečných provizorních přístřeší a toalet	2,7 milionu EUR, EU: 2,2 milionu EUR, 82,51% podíl	1. července 2012 – 31. prosince 2013 (prodloužení o 8 měsíců)
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV), German Agro Action) Připravenost na katastrofy – posílení připravenosti na katastrofy a osvěta	887 479 EUR, EU: 650 000 EUR, 73,24% podíl	1. července 2011 – 31. října 2012 (prodloužení o měsíc) – projekt DIPECHO
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione, Itálie) Připravenost na katastrofy (koordinace) – posílení kapacit při řízení katastrof a rizik (<i>disaster risk management – DRM</i>)	648 235 EUR, EU: 550 000 EUR (84,85 %)	13. srpna 2012 – 31. prosince 2013 (prodloužení o 4,5 měsíce)
5	Concern Worldwide Přístřeší (hygienická zařízení) – výstavba lepších provizorních přístřeší (dlouhodobých)	5,8 milionu EUR, EU: 5,2 milionu EUR, 90 % celkových způsobilých nákladů	1. dubna 2010 – 30. června 2011 (prodloužení o 3 měsíce)
6	SI (Solidarités internationales, Francie) Koordinační (přístřeší) – výdělečné činnosti, zřízení místních výborů a připravenost na katastrofy	2,9 milionu EUR, EU: 99% příspěvek	1. října 2010 – 31. srpna 2011
7	SI (Solidarités internationales, Francie) – POTRAVINY – lepší životní podmínky, umožnit dostupnost zaměstnání a obecních služeb (např. trvalou nabídkou výdělečných činností), pomoc při zlepšování zajištění potravin	1 milion EUR, EU: 100 %	1. září 2011 – 31. prosince 2012 (prodloužení o 4 měsíce)
EuropeAid			
8	FAO (Organizace OSN pro výživu a zemědělství), zlepšit situaci v oblasti zajištění potravin a výživy pro zranitelné domácnosti v regionu Artibonite	1,5 milionu EUR, EU: 80 %	1. listopadu 2012 – 31. října 2014 (24 měsíců)
9	Ordonnateur National d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Francouzský červený kříž, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV. Program podpory rekonstrukce a plánování čtvrtí pro usnadnění návratu zasažených obyvatel	74,5 milionu EUR (EU: 55,8 milionu EUR, Francie: 10,5 milionu EUR, nevládní organizace: 8 milionů EUR, UN-Habitat: 200 000 EUR)	7. prosince 2011 – 7. prosince 2016 (60 měsíců, včetně jednoho prodloužení)
10	Ordonnateur National d'Haïti a další veřejné a soukromé subjekty. Program obecné rozpočtové podpory pro akční plán pro národní obnovu a rozvoj na Haiti (PARDH) a národní strategii pro růst a snížení chudoby (SNCRP)	47 milionů EUR (EU: 100 %)	2. května 2011 – 2. května 2015 (48 měsíců)

	Partner a název projektu	Celkové náklady (příspěvek EU)	Období realizace
Nástroj stability (NS)			
Program na podporu obnovení schopnosti haitské vlády čelit krizím, rozhodnutí 2010/022-598 – 20 milionů EUR			
11	UNDP – výdělečná práce pro včasnou obnovu a stabilizaci	Příspěvky více dárců v celkové výši 40,9 milionů USD (EU: 5 milionů EUR, 16 % celkových projektových nákladů)	13. ledna 2010 – 31. prosince 2012 (příspěvek z NS od 1. září 2010 do 31. srpna 2012)
12	Madridský klub – posílení institucionální základny Haiti a zvýšení vlastnické odpovědnosti haitského vedení v procesu obnovy	500 000 EUR, EU: 100% příspěvek	1. července 2010 – 29. února 2012
13	International Management Group (IMG), Bělehrad a Společné výzkumné středisko (JRC) – posílení připravenosti Haiti na mimořádné situace	13,25 milionu EUR pro skupinu IMG (hlavní koordinátor) a 1,25 milionu EUR (společné výzkumné středisko), EU: 100 % příspěvek	14. října 2010 – 31. května 2012 (IMG), 20. prosince 2010 – 19. prosince 2012 (JRC)

Dalších 7 milionů EUR je kryto z druhého rozhodnutí na posílení institucionální kapacity, přičemž s financováním se počítá od konce roku 2013¹.

¹ Rozhodnutí C(2012) 7698 final; (rozhodnutí CRIS č. 2012/024530); dohoda o příspěvku nebyla podepsána. Projekt je stále ve fázi návrhu a nebyl prověřován.

Metodika hodnocení

Pro účely auditu vycházelo hodnocení relevantnosti, koncepce a výstupů z metodiky Komise pro monitorování zaměřené na výsledky (*Results Oriented Monitoring, ROM*). Použitá kritéria jsou uvedena níže:

Relevantnost	
A	Projekt je jasně začleněn do vnitrostátních politik a strategie ES, je vysoce relevantní z hlediska zjištěných prioritních potřeb a je zacílen na zranitelné skupiny.
B	Projekt se dobře slučuje s vnitrostátními politikami a strategií ES (aniž by to bylo výslovně stanoveno), je relevantní z hlediska zjištěných prioritních potřeb a zranitelných skupin.
C	Existují určité těžkosti/problémy ohledně souladu s vnitrostátními politikami a politikami EK nebo relevantnosti z hlediska potřeb cílové skupiny.
D	Rozpory s vnitrostátními politikami nebo strategií EK, sporná relevantnost z hlediska potřeb. Vyžaduje zásadní úpravy.
Koncepce	
A	Jasný a dobře strukturovaný logický rámec, proveditelná a konzistentní vertikální logika cílů, adekvátní objektivně ověřitelné ukazatele SMART, rizika a místní omezení jasně určena a řízena, cíle projektu tvoří přechod mezi humanitární fází a vývojem, projekt má vést ke znovuzahájení obnovitelného rozvoje, zahrnuto je budování kapacit, aby partner převzal celkovou odpovědnost po skončení projektu, byla vytvořena strategie ukončení pomoci.
B	Odpovídající logika intervence, která však může vyžadovat určité zlepšení, pokud jde o hierarchii cílů, objektivně ověřitelné ukazatele, rizika a omezení, návaznost základní pomoci, obnovy a rozvoje je většinou zajištěna, postupy pro plné převzetí odpovědnosti byly stanoveny, žádoucí jsou však zlepšení týkající se vlastnické odpovědnosti.
C	Problémy s logikou intervence mohou ovlivnit výkonnost projektu a schopnost sledovat a vyhodnocovat pokrok, jsou nutná zlepšení pro zajištění vlastnické odpovědnosti a udržitelnosti.
D	Logika intervence je chybná, a aby měl projekt šanci na úspěch, vyžaduje zásadní revizi.
Výstupy	
A	Všech výstupů bylo nebo pravděpodobně bude dosaženo v dobré kvalitě, což přispívá k dosažení plánovaných efektů, činnosti jsou realizovány v rámci harmonogramu a pravidelně monitorovány.
B	Výstupů je a pravděpodobně bude dosaženo podle plánu, ale existuje prostor pro zlepšení z hlediska kvality, rozsahu a načasování. Zpoždění nemají vliv na dosažení výstupů.
C	Některých výstupů není/nebude dosaženo včas nebo v dobré kvalitě. Jsou nutné úpravy. Činnosti mají zpoždění a příliš nenavazují na logiku intervence a plány.
D	Kvalita a dosažení výstupů mají a pravděpodobně budou mít závažné nedostatky. Jsou nutné zásadní úpravy, aby bylo dosaženo alespoň hlavních výstupů. Závažná zpoždění a odklon činností od logiky intervence a plánu.

Hodnocení programů¹

(v mil. EUR)

Programy a partneři	Nástroj	Příspěvek ES	Zaplaceno k 31.12.2013	Relevantnost	Koncepce	Výstupy	Období realizace
1 UNOPS - ECHO/-CR/BUD/2010/02028 Přístřeší (obnova) – výstavba bezpečných a udržitelných přístřeší	ECHO	4,1	3,6	B	C	C	10/2010–08/2011
2 HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) – ECHO/HTI/BUD/2012/91008 Hygienická zařízení (přístřeší) – výstavba bezpečných provizorních přístřeší a toalet		2,2	1,8	A	A	A	07/2010–12/2013
3 WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV), German Agro Action) – ECHO/DIP/BUD/2011/92002 Přípravenost na katastrofy – posílení připravenosti na katastrofy a osvěta		0,7	0,6	A	A	B	07/2010–10/2012
4 COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione, Itálie) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 Přípravenost na katastrofy (koordinace) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 – posílení kapacit při řízení katastrof a rizik (disaster risk management – DRM)		0,6	0,4	A	A	A	08/2012–01/2013
5 Concern Worldwide – ECHO/-CR/BUD/2010/02010 Přístřeší (hygienická zařízení) – výstavba lepších provizorních přístřeší (dlouhodobých)		5,2	5,2	A	B	B	04/2010–06/2011
6 SI (Solidarités internationales, Francie) – ECHO/-CR/BUD/2010/02045 Koordinace (přístřeší) – výdělečné činnosti, zřízení místních výborů a připravenost na katastrofy		2,9	2,9	A	A	A	10/2010–08/2011
7 SI (Solidarités internationales; Francie) – POTRAVINY – lepší životní podmínky, umožnit dostupnost zaměstnání a obecních služeb (např. trvalou nabídkou výdělečných činností), pomoc při zlepšování zajištění potravin		1,0	1,0	A	B	A	09/2011–12/2012
8 FAO (Organizace OSN pro výživu a zemědělství) (FAO) – DCI-FOOD.2012/299–441, zlepšit situaci v oblasti zajištění potravin a výživy pro zranitelné domácnosti v regionu Artibonite	DCI-Food	1,5	1,1	A	C	na posouzení příliš brzy	11/2012–10/2014

1 Metodika viz příloha II.

(v mil. EUR)

Programy a partneri	Nástroj	Příspěvek ES	Zaplaceno k 31.12.2013	Relevantnost	Koncepce	Výstupy	Období realizace
9 Program podpory rekonstrukce a plánování čtvrtí pro usnadnění návratu zasažených obyvatel (CRIS Nr 2011/023-144); Ordonnateur National d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Francouzský červený kříž, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV	ERF	55,8	11,0	A	A	B	12/2011–12/2016
10 Program obecné rozpočtové podpory pro akční plán pro obnovu a rozvoj na Haiti (PARDH) a národní strategii pro růst a snížení chudoby (SNCRP) (CRIS Nr2010/022-435); Ordonnateur National d'Haïti a další veřejné a soukromé subjekty		47,0	34,9	A	C	C	05/2011–05/2015
11 UNDP – Vydělečná práce pro včasnou obnovu a stabilizaci	NS	5,0	5,0	A	A	A	09/2010–08/2012
12 Madridský klub – posílení institucionální základny Haiti a zvýšení vlastnické odpovědnosti haitského vedení v procesu obnovy		0,5	0,5	A	A	A	07/2010–02/2012
13 International Management Group (IMG), Bělehrad a Společné výzkumné středisko (JRC) – posílení připravenosti Haiti na mimořádné situace		14,5	13,1	A	C	C	10/2010–05/2012 (IMG), 12/2010–12/2012 (JRC)
CELKEM		141,0	81,1				

Shrnutí

III

Komise a ESVČ by rády zdůraznily, že navzdory náročnému kontextu, v němž byly projekty prováděny, většina z nich splnila své cíle.

Komisi se podařilo zmírnit dopad některých externích faktorů, které způsobovaly zpoždění.

V

Ačkoli formální společná strategie pro návaznost okamžité pomoci, obnovy a rozvoje (*Linking of Relief, Rehabilitation and Development – LRRD*) na Haiti nebyla vyžadována, útvary Komise své přístupy koordinovaly a návaznost mezi humanitární pomocí a rozvojem v jednotlivých odvětvích zajistily. Plné a systematické začlenění přístupu LRRD je součástí cyklu financování na období 2014–2020.

VI

Komise a ESVČ zdůrazňují, že většina projektů zamýšlených výsledků dosáhla.

Pokud jde o rizika, Komise a ESVČ by rády připomněly, že činnost v nestabilní zemi s sebou rizika nutně nese. Ačkoli tato rizika byla zjištěna a byla zavedena možná opatření k jejich zmírnění, Komise a ESVČ se v některých případech navzdory existujícím rizikům rozhodly programy provádět, aby přispěly ke zlepšení situace místního obyvatelstva.

Kapacita delegace byla posílena do té míry, do jaké to rozpočtové a lidské zdroje a zavedené správní postupy umožnily.

Na základě zkušeností ze zemětřesení na Haiti a z krizových událostí v jiných zemích zavedla Komise a ESVČ řadu opatření rychlé reakce.

VII první odrážka

Komise toto doporučení přijímá:

- i) Od ledna 2013, kdy byly přijaty nové pokyny pro rozpočtovou podporu, je již toto doporučení pro programy rozpočtové podpory zavedeno.
- ii) Odpovídající řízení rizik je důležité pro všechny programy. Jsou zavedeny podrobné postupy, které mají při přípravě programu zajistit, že bude posouzena pravděpodobnost a potenciální dopad rizik a budou navržena zmírňující opatření. Během provádění bude řízení rizik posuzováno v rámci již existujících postupů.

VII druhá odrážka

Komise toto doporučení přijímá: Komise již strategii LRRD provádí a bude v tom nadále pokračovat v rámci programu zvyšování odolnosti.

- Komise tuto část doporučení přijímá, neboť cíle společné strategie jsou definovány (podle konkrétních souvislostí) jako součást přípravy plánů pro danou zemi. Mandáty jednotlivých oddělení jsou vymezeny v jejich prohlášení o úkolech.
- Komise tuto část doporučení přijímá (viz pokyny pro LRRD a workshopy).
- Komise toto doporučení akceptuje jako součást akčních plánů pro danou zemi.

VII třetí odrážka

Komise doporučení Účetního dvora akceptuje.

Komise zdůrazňuje, že v zemích, které se nacházejí v nestabilní situaci, v krizi či bezprostředně po krizi, musí být pomoc přizpůsobena dané situaci, má-li dosáhnout určitého úspěchu. Za tímto účelem Komise vytvořila zvláštní nástroj pro intervenci známý jako „smlouva o budování státu“, který obsahuje ustanovení pro takové situace.

Komise by ráda zdůraznila, že doporučení 3 Účetního dvora je obsaženo v pokynech pro rozpočtovou podporu.

VII řtvrtá odrážka

Komise a ESVČ toto doporučení přijímají, chtěly by však poznamenat, ře postupy obnovy řinností, zřizené pod dohledem ESVČ, a postupy pro přemístění personálu v mimořádných situacích byly mezitím zavedeny ve všech delegacích. Navíc by Komise chtěla zdůraznit, ře v krizových situacích nebo v řípadě katastrof v zemi, v níř jsou řítomni zaměstnanci EU, je bezpečnost řechto zaměstnanců nejvyšší prioritou.

Připomínky

Komise se domnívá, ře základní pomoc, obnova a rozvoj byly vřhledem k obtížné situaci dostatečně propojeny.

35

Přestože společná strategie nebyla formálně zřizena, v praxi se mezi partnery konaly řetné schůzky a informace byly mezi generálními ředitelstvími ECHO a EuropeAid sdíleny. Tím byla zajiřtřena doplňkovost a propojení financovaných řinností v humanitární a rozvojové oblasti.

Od návřtřevy řvýboru Evropského parlamentu pro rozpořtovou kontrolu na Haiti vyvinula Komise značné úsilí k vyřešení řetó situace.

V terénu je koordinace mezi terénními pracovníky GŘ ECHO a delegace EU zajiřtřena prostřednictvím pravidelných schůzek, řehem nichř se vzájemně informují a společně se radí o podobě programů a o dosařeném pokroku. Oba útvary v současnosti pracují na společném rámci humanitární a rozvojové pomoci. Vedoucí delegace navíc zastupuje EU v řležitostech humanitární pomoci.

Na úrovni vedení dále koordinaci výrazně posílila řada řinností a postupů:

- akční plán ke zvyšování odolnosti,
- společný dopis řlenských států EU o provádění řřístupu EU ke zvyšování odolnosti, s cílem podpořit efektivní spolupřáci řlenských států EU, v níř se spojí humanitární pomoc, dlouhodobá rozvojová spolupřáce a pokračující politický závazek jak na úrovni EU, tak na úrovni jednotlivých států,
- meziútvarová skupina pro návaznost operací,
- provozní pokyny ohledně LRRD,
- formální a neformální konzultace týkající se programů.

35 b)

Podle názoru Komise mají tyto útvary různé mandáty a postupy, ale nemají rozdílné názory. GŘ ECHO není pověřeno prováděním dlouhodobých investic do rozvoje, a proto nemůře financovat stálé domy.

Je řřeba poznamenat, ře od roku 2013 Komise zastavila financování provizorních řřístřešků v Port-au-Prince, kde se účinně propojily zkušenosti, které získali partneři GŘ ECHO, s programem na obnovu a rozvoj řěstských řtvřtí financovaným GŘ pro rozvoj a spolupřáci – EuropeAid. GŘ ECHO financovalo některé dočasné řřístřešky v podobě tradičních kreolských domů v regionu Palmes, kde se nacházelo epicentrum zemětřesení a kde byl k dispozici pozemek, o nějř se nevedly spory, a neexistovalo riziko, ře dojde k rozřiřování slumů. V mnoha, ne-li ve větřšině řřípadů, představoval provizorní řřístřešek pro řřijemce zlepření oproti tomu, jak bydleli před zemětřesením.

35 c)

Humanitární činnost financovaná EU se odvíjí od konkrétních potřeb. Strategie GR ECHO pro ukončení pomoci pro Haiti nebyla jako taková formalizována. Podmínky pro postupné stažení humanitárního nástroje však byly systematicky uváděny ve všech relevantních rozhodnutích GR ECHO o financování.

37

Zpoždění většinou zapříčinily vnější faktory určované rychle se vyvíjejícími okolnostmi, které byly mimo kontrolu partnerů GR ECHO.

40

Filozofie rozpočtové podpory stanoví, že platba se uskuteční po dosažení výsledků. To vyžaduje, že musí být zajištěna křehká rovnováha mezi předvídatelností a podmíněností.

EU a ostatní dárci stáhli v létě 2012 své platby v důsledku vnitrostátních auditních zpráv, které zjistily nedostatky v postupech zadávání veřejných zakázek v průběhu výjimečného stavu v roce 2011. Poté, co společenství dárců vyvinulo tlak, byla vytvořena zvláštní auditní komise, která měla posoudit 41 smluv přijatých podle postupů zavedených zákonem o výjimečném stavu. V návaznosti na doporučení auditní komise, po nichž vláda šest z uvedených 41 smluv zrušila, dárci obnovili platby. To je názorným příkladem pákového efektu pro lepší správu ekonomických záležitostí, který mohou operace rozpočtové podpory mít, a toho, jak se programu podařilo přispět k reformě.

Komise a ESVČ se domnívají, že realizace podpory EU na obnovu byla převážně účinná.

42

Navzdory obtížným okolnostem, které byly hlavním důvodem zpoždění, většina programů zamýšlených výsledků dosáhla.

43

Zásahy přinášející základní pomoc, které reagují na náhlé vypuknutí krize, s sebou obvykle nesou jistou úroveň rizika, které může způsobit zpoždění nebo v některých případech vyžaduje zmírňující opatření, aby byl zajištěn pozitivní výsledek projektů.

V této souvislosti činily spolupráci stále složitější především externí faktory v komplexním humanitárním prostředí, které nakonec vedly ke změně oblasti intervence. Navzdory překážkám byli partneři schopni splnit cíle stanovené pro daná opatření. Změny, k nimž došlo při provádění projektů, byly mezi GR ECHO a jeho partnery před přijetím rozhodnutí řádně projednány.

Tento druh komplikací je v plánu jednání s obcemi nebo vnitrostátními orgány obtížné předvídat.

44

Provádění projektu obnovy bylo ovlivněno dvěma problémy:

- 1) V oblasti Bristou-Bobin, kde byl projekt financovaný GR ECHO realizován, docházelo k sociálním nepokojům. Opakované násilné incidenty související s volbami nebo problémy uvnitř komunity zabránily činnosti z důvodu bezpečnosti.
- 2) Projektový partner rovněž v průběhu projektu zjistil, že 30 % budov v Bristou-Bobin nebylo ministerstvem veřejných prací posouzeno. Bylo třeba provést neplánované posouzení těchto budov, což dosažení plánovaných výstupů dále ohrozilo.

46

V návaznosti na závěrečnou hodnotící zprávu se Komise rozhodla řešit uvedené záležitosti (nedostatečné a ne zcela přizpůsobené školení, nedosta- tečná kvalita materiálu v pohotovostních sadách) i další problémy formou následného programu prozatímní reakce, který bude prováděn po tři roky ve spolupráci s jiným prováděcím partnerem, který má více místních zkušeností.

48

Cílem Komise je dosáhnout rovnováhy mezi pro- gramy, které jsou zcela ve vlastnictví a odpověd- nosti příjemců a jsou prováděny příjemci tak, aby se posilovalo jejich postavení, na jedné straně a rych- lým naplněním cílů programu na straně druhé. Komise se snažila tuto rovnováhu nalézt prostřed- nictvím spolupráce s různými partnery.

51

Opatření k nápravě nedostatků v koncepci pro- gramu již byla provedena.

53

Komise souhlasí s tím, že výplaty příspěvků neprobí- haly přesně podle orientačního harmonogramu, ale současně uvádí, že odmítnout platbu bylo nutné, aby byly dodrženy podmínky dohody o financování a projevil se nezbytný pákový efekt, který podpořil další pokrok v reformách.

54

Pokyny pro rozpočtovou podporu nevyžadují existenci vhodné strategie řízení veřejných financí jako podmínku způsobilosti pro poskytnutí rozpoč- tové podpory, ale vyžadují existenci reformního úsilí, které lze převést do strategií řízení veřejných financí pro jednotlivá dílčí odvětví. Přestože hait- ská vláda přijala komplexní strategii v oblasti řízení veřejných financí teprve nedávno (v květnu 2014),

již dlouho prováděla řadu reformních strategií, které se zabývaly různými aspekty řízení veřejných financí. Komise se navíc ve své rozpočtové podpoře zaměřuje na budoucnost a přijetí komplexní a rea- listické strategie řízení veřejných financí proto bylo zahrnuto jako nezbytná podmínka pro první platbu do nového programu rozpočtové podpory, jenž byl přijat v listopadu 2013. Tato podmínka je díky nedávnému přijetí této strategie nyní splněna.

56

Komise se domnívá, že rizika ohrožující provádění programů EU řídila adekvátně. Působení v nestabi- lní zemi s sebou rizika nutně nese.

56 a)

Problémy s celními řízeními ještě zhoršila chaotická situace po zemětřesení. Všichni prováděcí partneři systematicky prováděli rizikovou analýzu a poten- ciální zpoždění v důsledku mimo jiné zdlouhavých celních řízení byla promítnuta a zaznamenána do logického rámce návrhů. Bylo zjevně nemožné přesně předvídat trvání takových zpoždění. Vzhle- dem k tomu, že situaci obyvatelstva v oblasti ubytování nebylo možné řešit jinak než dovozem přístřešků, přínosy takové operace převážily nad zjištěnými riziky zpoždění při celním řízení.

56 b)

Jako doplněk institucionální podpory, kterou ostatní dárci poskytovali ministerstvu zemědělství na oživení odvětví produkce osiva a posílení jeho kapacity kontroly kvality, program EU též podporo- val skupiny místních zemědělců, které se zabývaly neprůmyslovou produkcí osiva.

56 c)

Plánovaným cílem tohoto projektu bylo dosáhnout okamžitého účinku na operativní úrovni tím, že poskytne 300 kontejnerů s vybavením pro první pomoc a že se vyškolí dobrovolníci na místní úrovni, aby s tímto vybavením v případě přírodních katastrof uměli zacházet. I když se v rámci projektu skutečně podařilo umístit na Haiti 302 kontejnerů pouze s dvouměsíčním prodloužením prováděcího období a poskytnout základní školení pro 3 041 místních dobrovolníků, byl tento projekt rovněž koncipován jako pilotní projekt, který by mohl být uskutečněn v rámci financování spolupráce (Evropského rozvojového fondu) pro Haiti.

Pokud jde o volbu prováděcího partnera, Komise by ráda uvedla, že žádný partner s dlouhodobými relevantními zkušenostmi z Haiti nebyl pro realizaci tohoto opatření k dispozici.

Rámeček 6

Místa pro kontejnery určili haitské orgány (*Direction de la protection civile* – ředitelství civilní ochrany) a starostové dotčených vesnic. Ředitelství civilní ochrany ohlásilo, že kontejnery bylo třeba přemístit pouze v 10 případech (z 302).

Nedostatečné školení dobrovolníků bude řešit navazující program prozatímní reakce. Program také napomůže zachovat síť dobrovolníků tím, že ji začlení do struktury regionálních a místních orgánů (*collectivités territoriales*), a v případě potřeby obnoví vybavení v pohotovostních sadách.

57

Program rozpočtové podpory byl formulován po zemětřesení v koordinaci s ostatními poskytovateli rozpočtové pomoci. Prioritou bylo poskytnout vládě tolik potřebné zdroje hotovosti a doprovodná opatření, která měla zohlednit plánovanou technickou pomoc ze strany dalších dárců.

V rámci nového programu rozpočtové podpory (smlouva o budování státu), který byl přijat v roce 2013, byly finanční prostředky určené na technickou pomoc zvýšeny na 12 milionů EUR, aby se pokryly potřeby vlády v oblasti budování kapacit.

Rámeček 7

Nový program podpory rozpočtu pro Haiti, přijatý v listopadu 2013, vychází z přístupu specifického pro nestabilní země. Do této operace je kromě jiných opatření zahrnut audit mzdového účetnictví státních úředníků, posílení příjmové strany rozpočtu a specifická podpora nejvyššímu kontrolnímu orgánu (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*).

58

Komise a ESVČ důkladně zvážily politická rizika na Haiti, ale přesto se rozhodly zasáhnout, protože potenciální výhody, včetně možnosti vyvinout politický tlak na podporu reform, převážily nad riziky.

Následně byla v největším možném rozsahu přijata zmírňující opatření, přičemž bylo třeba vzít v úvahu omezenou kapacitu haitských institucí a potřebu respektovat svrchovanost Haiti. EU prohloubila a zintenzívnila svůj politický dialog s Haiti, jak dokládají četné kontakty na vysoké úrovni v posledních dvou letech a zahájení strukturovaného a pravidelného politického dialogu v prosinci 2013. Jsou zaváděna zvláštní podpůrná opatření, jejichž cílem je přispět k politické stabilitě. Komise a ESVČ by rovněž rády zdůraznily, že upevňování demokracie a stabilizace politické situace na Haiti může být dosaženo pouze v dlouhodobém horizontu a prostřednictvím vnitřního procesu, o čemž svědčí nedávný pokrok haitského interního dialogu (*Inter Haitian Dialogue*).

59

Komise a ESVČ by rády zdůraznily, že kapacitu posílily do té míry, do jaké to rozpočtové a lidské zdroje a zavedené správní postupy umožnily. Stejně jako všichni vnitrostátní a mezinárodní partneři musela i delegace působit ve velmi náročných podmínkách. Budova delegace nebyla považována za bezpečnou, a proto byly zřizovány dočasné kanceláře v jiném bezpečném sídle delegace. Po zemětřesení byli zaměstnanci delegace evakuováni do Dominikánské republiky, zatímco vedoucí delegace zůstal na místě s hlavními bezpečnostními a administrativními pracovníky.

Technickou podporu poskytly delegace v Dominikánské republice a ústředí.

63

V průběhu let 2010 a 2011 byly omezené zdroje delegace doplněny zvýšenou podporou z ústředí. Například v případě rozpočtové podpory pravidelně podnikali mise na Haiti odborníci z ústředí a zastupovali EU na koordinačních schůzkách dárců s vládními institucemi.

Závěry a doporučení

64

Komise a ESVČ vítají kladné prvky v závěrech Účetního dvora. Navzdory náročnému kontextu, v němž byly projekty prováděny, většina z nich splnila své cíle.

66

Ačkoli formální společná strategie LRRD na Haiti nebyla vyžadována, útvary Komise své přístupy koordinovaly a návaznost mezi okamžitou pomocí a rozvojem v jednotlivých odvětvích zajistily. Plné a systematické začlenění přístupu LRRD je součástí cyklu financování na období 2014–2020.

67

Komise a ESVČ zdůrazňují, že většina projektů zamýšlených výsledků dosáhla.

Pokud jde o rizika, Komise a ESVČ by rády připomněly, že činnost v nestabilní zemi s sebou rizika nutně nese. Ačkoli tato rizika byla zjištěna a byla zavedena možná opatření k jejich zmírnění, Komise se v některých případech navzdory existujícím rizikům rozhodla programy provádět, aby přispěla ke zlepšení situace místního obyvatelstva.

Kapacita delegace byla posílena do té míry, do jaké to rozpočtové a lidské zdroje a zavedené správní postupy umožnily.

Na základě zkušeností ze zemětřesení na Haiti a z krizových událostí v jiných zemích zavedla Komise a ESVČ řadu opatření rychlé reakce.

Doporučení 1

Komise toto doporučení přijímá:

- i) Od ledna 2013, kdy byly přijaty nové pokyny pro rozpočtovou podporu, je již toto doporučení pro programy rozpočtové podpory zavedeno.
- ii) Odpovídající řízení rizik je důležité pro všechny programy. Jsou zavedeny podrobné postupy, které mají při přípravě programu zajistit, že bude posouzena pravděpodobnost a potenciální dopad rizik a budou navržena zmírňující opatření. Během provádění bude řízení rizik posuzováno v rámci již existujících postupů.

Doporučení 2

Komise toto doporučení přijímá: Komise již strategii LRRD provádí a bude v tom nadále pokračovat v rámci programu zvyšování odolnosti.

Doporučení 2 – první odrážka

Komise tuto část doporučení přijímá, neboť cíle společné strategie jsou definovány (podle konkrétních souvislostí) jako součást přípravy plánů pro danou zemi. Mandáty jednotlivých oddělení jsou vymezeny v jejich prohlášení o úkolech.

Doporučení 2 – druhá odrážka

Komise tuto část doporučení přijímá (viz pokyny pro LRRD a workshopy).

Doporučení 2 – třetí odrážka

Komise toto doporučení akceptuje jako součást akčních plánů pro danou zemi.

Doporučení 3

Komise doporučení Účetního dvora akceptuje.

Komise zdůrazňuje, že v zemích, které se nacházejí v nestabilní situaci, v krizi či bezprostředně po krizi, musí být pomoc přizpůsobena dané situaci, má-li dosáhnout určitého úspěchu. Za tímto účelem Komise vytvořila zvláštní nástroj pro intervenci známý jako „smlouva o budování státu“, který obsahuje ustanovení pro takové situace.

Komise by ráda zdůraznila, že doporučení 3 Účetního dvora je obsaženo v pokynech pro rozpočtovou podporu.

Doporučení 4

Komise a ESVČ toto doporučení přijímají, chtěly by však podotknout, že postupy obnovy činností, zřízené pod dohledem ESVČ, a postupy pro přemístění personálu v mimořádných situacích byly mezitím zavedeny ve všech delegacích. Navíc by Komise chtěla zdůraznit, že v krizových situacích nebo v případě katastrof v zemi, v níž jsou přítomni zaměstnanci EU, je bezpečnost těchto zaměstnanců nejvyšší prioritou.

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:
v zastoupeních Evropské unie (http://ec.europa.eu/represent_cs.htm)
a v delegacích Evropské unie v zemích mimo EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm);
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (*).

(*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

Placené publikace:

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

Předplatné:

- u některého z prodejců Úřadu pro publikace Evropské unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_cs.htm).

Zemětřesení, které zasáhlo Haiti 12. ledna 2010, si vyžádalo značné oběti na životech a způsobilo obrovské škody v hlavním městě a okolí. Evropský účetní dvůr se v této zprávě zabývá tím, zda podpora EU na obnovu Haiti po zemětřesení byla dobře koncipována a realizována a zda Komise náležitě propojila poskytování základní pomoci s úsilím o obnovu a rozvojovou pomocí. Účetní dvůr dospěl k závěru, že podpora na obnovu byla celkově koncipována dobře a byla zaměřena na hlavní potřeby země. Programy však nebyly realizovány dostatečně účinně a chybělo dostatečné propojení mezi základní pomocí, obnovou a rozvojem. Bylo to částečně způsobeno složitou situací a nedostatky vnitrostátních orgánů, ale také nedostatky v řízení některých faktorů, na něž Komise měla vliv.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace