

DA

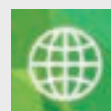
2014

nr.

13

Særberetning

EU's støtte til rehabilitering efter jordskælv i Haiti



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2014

ISBN 978-92-872-0813-2
doi:10.2865/57621

© Den Europæiske Union, 2014
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

Særberetning**EU's støtte til
rehabilitering efter
jordskælvet i Haiti**

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Punkt

Forkortelser og akronymer

I – VII Resumé

1 – 11 Indledning

1 – 3 **Haiti er en struktursvag stat**

4 – 5 **Jordskælvet i 2010 forværrede situationen markant**

6 – 7 **EU's delegation blev også hårdt ramt**

8 – 11 **På trods af den internationale indsats var rehabilitering en udfordring**

12 – 17 Revisionens omfang og revisionsmetoden

18 – 63 Bemærkninger

18 – 27 **Kommissionen tog fat på prioriterede rehabiliteringsbehov**

19 – 21 Rehabiliteringsbehovene var veldefinerede

22 – 24 EU's støtte til rehabilitering blev fastlagt inden for rammerne af en forsvarlig strategi

25 – 27 Arbejdsdelingen mellem Kommissionen og andre vigtige donorer var hensigtsmæssig, men koordineringen under gennemførelsen var vanskelig

28 – 40 **Trods visse tiltag fra Kommissionens side var nødhjælps-, rehabiliterings- og udviklingsforanstaltningerne ikke tilstrækkeligt sammenkoblede**

30 – 32 Kommissionen anvendte de forskellige instrumenter på en fleksibel måde

33 – 35 Koordineringen inden for Kommissionen ikke var optimal

36 – 40 Sammenkoblingen af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD) var velgennemtænkt med hensyn til udformningen af de enkelte rehabiliteringsprogrammer, men sommetider vanskelig at sikre i praksis

- 41 – 63 **Kommissionen har ikke i tilstrækkelig grad sikret en effektiv gennemførelse af EU's støtte til rehabilitering**
- 42 – 54 De fleste programmer blev forsinket, og nogle af dem opnåede kun begrænsede fremskridt
- 55 – 58 Visse væsentlige risici blev ikke forvaltet godt nok
- 59 – 63 Overvågning var baseret på en passende ramme, men blev tildelt utilstrækkelige ressourcer

64 – 68 **Konklusioner og anbefalinger**

Bilag I — Oversigt over undersøgte programmer

Bilag II — Bedømmelsesmetode

Bilag III — Bedømmelse af programmerne

Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens svar

BNI: Bruttonationalindkomst

BNP: Bruttonationalprodukt

CAED: Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti (ramme for koordinering af eksterne udviklingsbistand til Haiti)

DCI: Instrumentet for udviklingssamarbejde

Instrumentet for udviklingssamarbejde, som blev lanceret i januar 2007, yder navnlig støtte gennem i) geografiske programmer med partnerlande i Latinamerika, Asien, Centralasien, Mellemøsten og Sydafrika med henblik på at støtte foranstaltninger inden for en lang række områder (f.eks. uddannelse, sundhed, social samhørighed og beskæftigelse, regeringsførelse, demokrati, menneskerettigheder, bistand i postkrise-situationer og skrøbelige stater) og gennem ii) fem tematiske programmer vedrørende investering i mennesker, miljø og bæredygtig forvaltning af naturressourcer, ikke-statslige aktører og lokale myndigheder, forbedring af fødevarerikkerhed og samarbejde på området migration og asyl.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1905/2006 af 18. december 2006 om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde (EUT L 378 af 27.12.2006, s. 41).

DIPECHO: ECHO's katastrofeberedskab

ECHO lancerede sit katastrofeberedskabsprogram DIPECHO i 1996. Det er rettet mod sårbare samfund i de mest katastroferamte regioner i verden. Typisk omfatter DIPECHO-finansierede programmer uddannelse, kapacitetsopbygning, oplysningskampagner, tidlig varsling samt planlægnings- og prognosticeringsforanstaltninger, hvor midlerne kanaliseres gennem hjælpeorganisationer og NGO'er, som arbejder i de pågældende regioner.

DRR: Katastroferisikobegrænsning

Katastroferisikobegrænsning er en systematisk metode til at identificere, vurdere og begrænse risikoen for katastrofer. Målet er at mindske den socioøkonomiske sårbarhed over for katastrofer samt at håndtere miljøfarer og andre farer, der udløser katastrofer.

ECHO: Generaldirektoratet for Humanitær Bistand og Civilbeskyttelse.

Dets mandat er at beskytte og redde menneskeliv, forebygge og mindske menneskelige lidelser og beskytte integriteten og den menneskelige værdighed for befolkninger, der er ramt af naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer. Generaldirektoratet yder humanitær bistand, kortsigtet rehabiliteringsstøtte samt støtte til katastroforebyggelse og -beredskab.

EUF: De europæiske udviklingsfonde

EUF er hovedinstrumentet for Den Europæiske Unions bistand til udviklingssamarbejde med staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-staterne) og de oversøiske lande og territorier (OLT). Partnerskabsaftalen, der blev undertegnet i Cotonou den 23. juni 2000 for en periode på 20 år («Cotonouaftalen»), er den nuværende ramme for Den Europæiske Unions forbindelser med AVS-staterne og OLT. Den er navnlig koncentreret om at mindske og med tiden udrydde fattigdom.

EuropeAid: Generaldirektoratet for Udvikling og Samarbejde — EuropeAid implementerer en bred vifte af Kommissionens instrumenter for bistand til tredjelande, der finansieres af EUF og over det almindelige budget (herunder DCI). Næsten alle EUF-interventionerne forvaltes af EuropeAid.

EU-Udenrigstjenesten: Tjenesten for EU's Optræden Udadtil

EU-Udenrigstjenesten blev oprettet den 1. december 2010. Sammen med de relevante tjenestegrene i Kommissionen forbereder den Kommissionens afgørelser om landebevillinger, lande- og regionsstrategidokumenter samt nationale og regionale vejledende programmer som led i programmeringscyklussen vedrørende de fleste udenrigspolitiske instrumenter.

FPI: Tjenesten for Udenrigspolitiske Instrumenter

FPI er en tjeneste i Kommissionen, der blev oprettet den 1. januar 2011, og som rapporterer direkte til Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik. De udgifter, der forvaltes af FPI, vedrører hovedsagelig aktioner under a) den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, b) stabilitetsinstrumentet (IfS), c) valgobservationsmissioner og d) instrumentet for industrialiserede lande.

G12: Gruppen af 12 donorer

Gruppen af 12 donorer (G12) omfatter Brasilien, Canada, Frankrig, Japan, Norge, Spanien, USA, den Interamerikanske udviklingsbank (IDB), Verdensbanken, Den Internationale Valutafond (IMF), FN og Europa-Kommissionen. Formandskabet varetages af MINUSTAH's vicechef i dennes egenskab af humanitær koordinator. EU-delegationen påtog sig formandskabet »midlertidigt« i 2013.

GBS: Generel budgetstøtte

GBS-programmer består typisk af en støttepakke, der omfatter overførsel af midler, foranstaltninger til kapacitetsopbygning, dialog med partnerlandet og fastsættelse af betingelser for udbetaling af midler.

IAS: Den Interne Revisionstjeneste

IAS er et generaldirektorat i Kommissionen. Det ledes af Kommissionens interne revisor og refererer til dens revisionsopfølgingsudvalg. Dets opgave er på uafhængig vis at give sikkerhed for, at de interne kontrolsystemer er effektive, og at bistå Kommissionen med udtalelser, råd og anbefalinger.

IDB: Inter-American Development Bank (den interamerikanske udviklingsbank)**IfS:** Stabilitetsinstrumentet

Stabilitetsinstrumentet, som blev etableret i 2007, skal være en hurtig og fleksibel mekanisme til at forebygge konflikter, støtte den politiske stabilisering efter konflikter og sikre hurtig genopbygning efter en naturkatastrofe. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1717/2006 af 15. november 2006 om oprettelse af et stabilitetsinstrument (EUT L 327 af 24.11.2006, s. 1).

IHRC: Interim Haiti Recovery Commission (midlertidig kommission for genopbygning af Haiti)**IMF:** Den Internationale Valutafond**LRRD:** Linking of Relief, Rehabilitation and Development (sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling)**MINUSTAH:** De Forenede Nationers stabiliseringsstyrke i Haiti**NGO:** Ikke-statslig organisation**OCHA:** Kontor for Koordinering af Humanitære Anliggender

PDNA: Post Disaster Needs Assessment (vurdering af behovene efter katastrofer)

PFM: Forvaltning af offentlige finanser

ROM: Resultatorienteret overvågning (Results Oriented Monitoring)

ROM-systemet blev oprettet af EuropeAid i 2000 til at styrke overvågningen, evalueringen og gennemsigtigheden af udviklingsbistanden. Det er baseret på korte og målrettede vurderinger på stedet foretaget af eksterne eksperter. Der anvendes en struktureret og konsekvent metodologi, som er baseret på fem kriterier: relevans, produktivitet, effektivitet, potentiel effekt og sandsynlig bæredygtighed.

VB: Verdensbanken

I

Haiti er en af de mest skrøbelige stater i verden, og det jordskælv, der ramte landet den 12. januar 2010, medførte en drastisk forværring af situationen. Jordskælvet krævede mange menneskeliv, medførte massive ødelæggelser, havde en alvorlig indvirkning på landets økonomi og reducerede i betydelig grad den allerede svage administrations kapacitet til at levere basale serviceydelser til befolkningen.

II

Retten undersøgte, om den støtte, som EU ydede til rehabilitering i Haiti efter jordskælvet, var godt udformet og blev gennemført hensigtsmæssigt.

III

Retten konkluderer, at EU's støtte til rehabilitering efter jordskælvet i Haiti 2010 generelt var godt udformet, men at programmerne ikke blev gennemført tilstrækkeligt effektivt. Ligesom andre donorer støttede Kommissionen på alvorlige hindringer i sine bestræbelser på at støtte rehabilitering. Den blev stillet over for den svære udfordring at skulle forvalte sin støtte i partnerskab med svage nationale myndigheder — for at fremme ejerskab og bidrage til etableringen af et fungerende regeringsapparat — samtidig med, at den skulle søge at sikre hurtig bistand. Kommissionen kunne imidlertid have forbedret sin forvaltning af nogle faktorer, som var under dens kontrol.

IV

Kommissionen tog fat på en række prioriterede rehabiliteringsbehov. Sammen med andre større donorer foretog Kommissionen en korrekt identifikation af en række større rehabiliteringsbehov i Haiti efter jordskælvet i 2010 og vedtog en solid samarbejdsstrategi med henblik på de nye udfordringer, som landet stod over for, samtidig med at den fortsatte sin støtte til den langsigtede socioøkonomiske udvikling. Arbejdsdelingen mellem donorerne var passende, men koordineringen under gennemførelsen var vanskelig.

V

Selv om Kommissionen havde gjort en vis indsats, var nødhjælps-, rehabiliterings- og udviklingsforanstaltningerne ikke tilstrækkeligt sammenkoblede. Kommissionen anvendte en række komplementære instrumenter fleksibelt og udformede individuelle rehabiliteringsprogrammer for at sikre sammenkoblingen mellem nødhjælp, rehabilitering og udvikling. Men ECHO og EuropeAid havde ikke en klar fælles landstrategi til at optimere synergieffekten og sikre en smidig overgang mellem deres respektive aktiviteter. Den svage nationale forvaltning og regeringens utilstrækkelige vilje til reform var betydelige udfordringer for en effektiv rehabilitering og for at skabe betingelserne for en bæredygtig udvikling.

VI

Kommissionen har ikke i tilstrækkelig grad sikret en effektiv gennemførelse af EU's støtte til rehabilitering. Ti af de tretten programmer, som Retten gennemgik, leverede eller ville sandsynligvis levere de planlagte output, dog næsten alle med forsinkelser. Tre programmer opnåede begrænsede fremskridt, herunder programmet for generel budgetstøtte under 10. EUF. Kommissionen var bekendt med den vanskelige situation, men den forvaltede ikke en række væsentlige risici for gennemførelsen og opfyldelsen af programmålene godt nok. Overvågningen af programmerne var baseret på en passende ramme, men Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten traf ikke i rette tid foranstaltninger til at styrke ressourcerne hos EU-delegationen, som ikke havde tilstrækkelig kapacitet til at udføre kontrol på stedet. Det ville have været særlig nyttigt i en situation, der udvikler sig hurtigt.

VII

Retten anbefaler, at Kommissionen under aktioner, der iværksættes efter katastrofer eller i forbindelse med skrøbelige situationer:

- forbedrer risikostyringen
- vedtager en fælles strategi for at sikre sammenkoblingen og synergien mellem nødhjælp, rehabilitering og udvikling
- i forbindelse med budgetstøtte — fokuserer på vigtige funktioner i og reformer af forvaltningen af de offentlige finanser, og hvor det er relevant, fastsætter mere kortsigtede foranstaltninger for at beskytte EU-midlerne mod spild, lækager og ineffektivitet og
- udvikler procedurer til sikring af forretningskontinuiteten, herunder bestemmelser for omrokering af personale i nødsituationer.

Haiti er en struktursvag stat

01

I det 18. århundrede var Haiti en førende producent af sukkerrør og en af verdens rigeste regioner. Men landet har været plaget af etniske konflikter, langvarige perioder med anarki og politisk ustabilitet, siden det blev uafhængigt i 1804¹. I anden halvdel af det 20. århundrede² blev landet ledet af en række diktatorer, hvilket førte til undertrykkelse og plyndring af landets rigdomme. Haiti er i dag en struktursvag stat (jf. **tekstboks 1**).

02

Den ustabile politiske og sikkerhedsmæssige situation i landet førte ved udgangen af 2004 til indsættelsen af De Forenede Nationers stabiliseringsmission i Haiti (MINUSTAH)³. Efter uroligheder som følge af fødevarepriserne i 2008 havde landet ikke en stabil regering, indtil Laurent Lamothe blev ministerpræsident i marts 2012. Sikkerhedssituationen er forbedret, men kriminaliteten indvirker stadig negativt på udviklingen.

03

Haiti er fortsat et af de fattigste lande i verden⁴. Mere end halvdelen af befolkningen⁵ lever i ekstrem fattigdom med mindre end 1,25 USD om dagen. Den forventede levealder er 62 år, hvilket er 12 år mindre end gennemsnittet for Latinamerika. Ca. halvdelen af befolkningen er analfabeter, 20 % af børnene er underernærede, og 30 % har ikke adgang til rent vand⁶. Haiti har den højeste forekomst af hiv/aids i Latinamerika⁷.

- 1 I 1791 indledte slavebefolkningen i den franske koloni en opstand, som førte til uafhængighed i 1804 og til oprettelsen af verdens første uafhængige sorte republik to år senere. I 1844 blev øen opdelt i to lande, Haiti og Den Dominikanske Republik.
- 2 Siden 1949 har Haiti været styret af en række diktatorer: General Paul Magloire, efterfulgt af Francois Duvalier (Papa Doc) og hans søn, Jean-Claude (Baby Doc).
- 3 MINUSTHA skal efter planen fortsætte indtil 2016, hvor missionen vil blive omstruktureret og konsolideret.
- 4 BNI pr. indbygger i Haiti i 2012 (atlasmetoden, Verdensbanken) er 760 USD sammenlignet med Latinamerika og Caribien, hvor gennemsnittet er 8 981 USD.
- 5 Haiti har næsten 10 millioner indbyggere.
- 6 *Kilder: World database — World Development Indicators 2011 og 2012, De Forenede Nationers Udviklingsprogram (UNDP) Human Development Report, CIA — World Factbook.*
- 7 Forekomsten af hiv i aldersgruppen 15-49 år er på 2,2 % («*Ministère de la Santé Publique et de la Population, Déclaration d'Engagement sur le hiv/SIDA: Rapport de situation nationale*», marts 2012).

Definition af struktursvage stater

»Struktursvagthed« defineres af Kommissionen som ringe eller svigtende strukturer samt forhold, hvor samfundspagten er brudt på grund af statens manglende evne eller vilje til at varetage sine grundlæggende opgaver, opfylde sine forpligtelser, varetage sit ansvar for formidling af tjenesteydelser og forvaltning af ressourcer, sikre overholdelsen af retsstatens principper, sikre lige demokratiske rettigheder for alle, varetage befolkningens sikkerhed og beskyttelse og sikre befolkningens rettigheder, herunder frihedsrettigheder.

Kilde: KOM(2007) 643 endelig: EU's respons på struktursvagthed — EU's bestræbelser på at fremme udvikling, fred og stabilitet i vanskelige situationer.

Jordskælvet i 2010 forværrede situationen markant

04

Den 12. januar 2010, hvor Haiti stadig var ved at rejse sig efter stormene i 2008, ramte et jordskælv målt til 7,0 på Richter-skalaen hovedstaden og de omkringliggende områder (se **kortet**), hvilket førte til omfattende tab af menneskeliv og forvoldte enorme ødelæggelser⁸. Omkring 230 000 mennesker blev dræbt, og dermed var denne katastrofe ligeså dødbringende som tsunamien i Det Indiske Ocean i 2004, men koncentreret i ét enkelt land⁹. 300 000 personer blev kvæstet, heraf var halvdelen børn. Omkring 1,3 millioner mennesker blev gjort hjemløse i Port-au-Prince, og over 500 000 forlod katastrofeområdet for at søge tilflugt i resten af landet¹⁰. Ringe hygiejneforhold, som forværredes drastisk efter jordskælvet, skabte grobunden for et koleraudbrud.

05

Mange offentlige bygninger, herunder Le Palais National, hospitaler, skoler og andre offentlige institutioner blev ødelagt, og et stort antal ansatte ved disse institutioner afgik ved døden¹¹. De haitianske myndigheders kapacitet til at levere tjenesteydelser blev således påvirket i betydelig grad. Jordskælvet ramte regionen med den højeste økonomiske aktivitet i landet, og det havde en alvorlig indvirkning på udviklingen i bruttonationalproduktet (BNP)¹² og på opkrævningen af skatter. Finansministeriet havde ikke de nødvendige budgetmæssige midler til at genetablere den nationale administrations aktiviteter og til at aflønne tjenestemændene.

EU's delegation blev også hårdt ramt

06

EU-delegationen blev hårdt ramt ved jordskælvet: en medarbejder døde, delegationslederen måtte hospitalsindlægges, og størstedelen af personalet fik traumer eller andre psykiske problemer. Inden for 48 timer efter katastrofen var 30 tjenestemænd blevet evakueret til Bruxelles eller Den Dominikanske Republik. EU-delegationens bygning var ubrugelig, og det var knap nok muligt at kommunikere med Bruxelles. Mange dossierer blev beskadiget eller gik tabt.

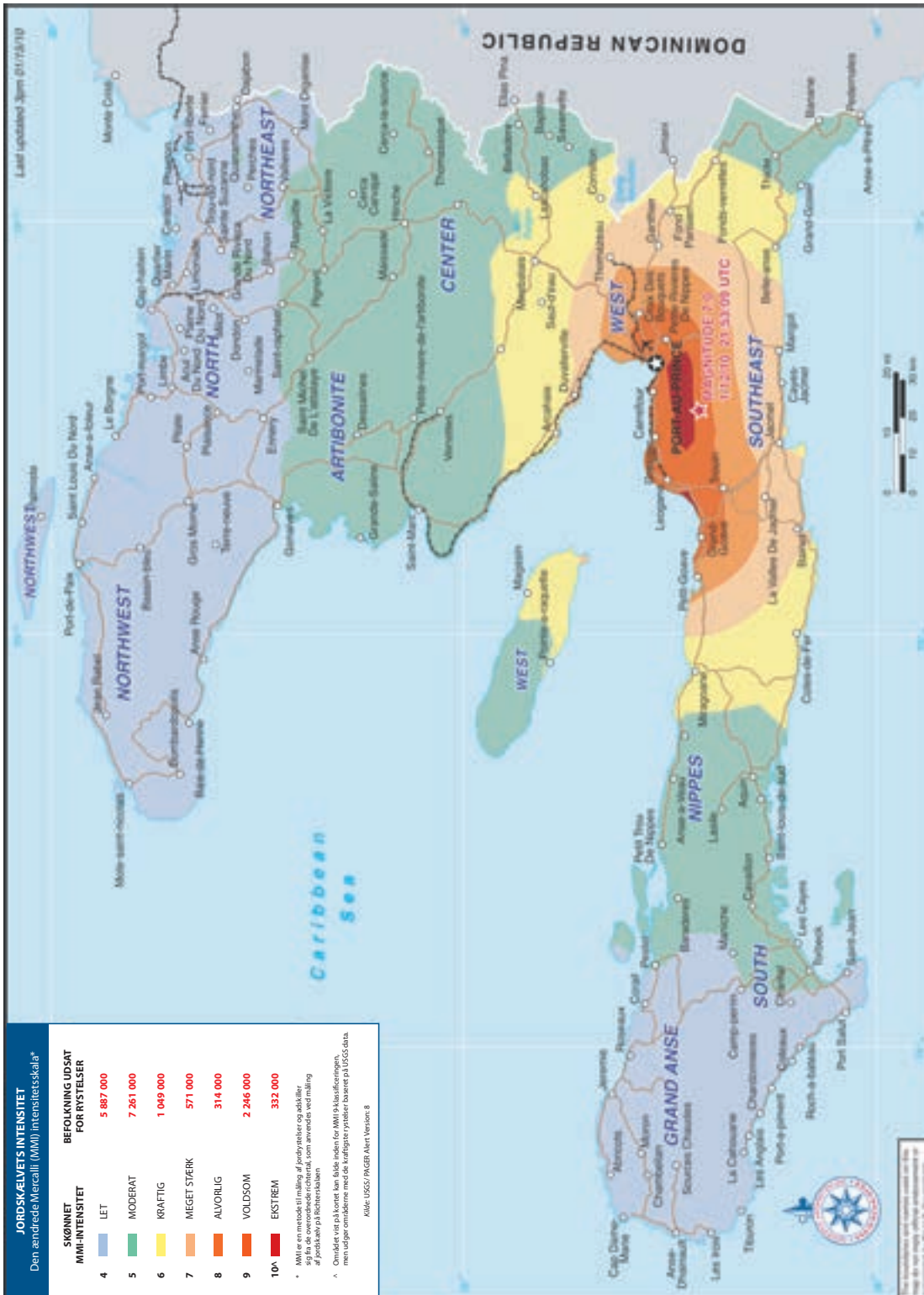
07

Nogle af tjenestemændene vendte tilbage til Haiti efter nogle få uger, men på grund af mange ændringer i de ledende stillinger og lange perioder uden en delegationschef, var EU-delegationens operationelle kapacitet alvorligt påvirket i en længere periode.

- 8 Jordskælvet den 12. januar 2010 ramte byerne Port-au-Prince, Léogâne og Jacmel og beskadigede havnen, lufthavnen og en række hovedveje.
- 9 De Humanitære FN-organisationers Fælles Stående Komité's tidstro evaluering i Haiti: 3 måneder efter jordskælvet; 31.8.2010.
- 10 Post Disaster Needs Assessment (vurdering af behovene efter katastrofen) marts 2010.
- 11 I henhold til myndighedernes skøn blev 105 000 huse ødelagt, 208 000 huse blev beskadiget, 60 % af hospitalerne i og omkring Port-au-Prince og 5 000 skoler blev ødelagt. Ca. 3 millioner mennesker blev berørt af jordskælvet. Det samlede overslag over udgifterne er 7,8 milliarder USD, hvilket svarer til det samlede BNP for Haiti i 2009.
- 12 Efter en periode med forholdsvis konstant vækst mellem 2005 og 2009 faldt BNP med 5,4 % som følge af jordskælvet.

Kort

Område ramt af jordskælvet den 12. januar 2010



Kilde: United States Agency for International Development (USAID).

På trods af den internationale indsats var rehabilitering en udfordring

08

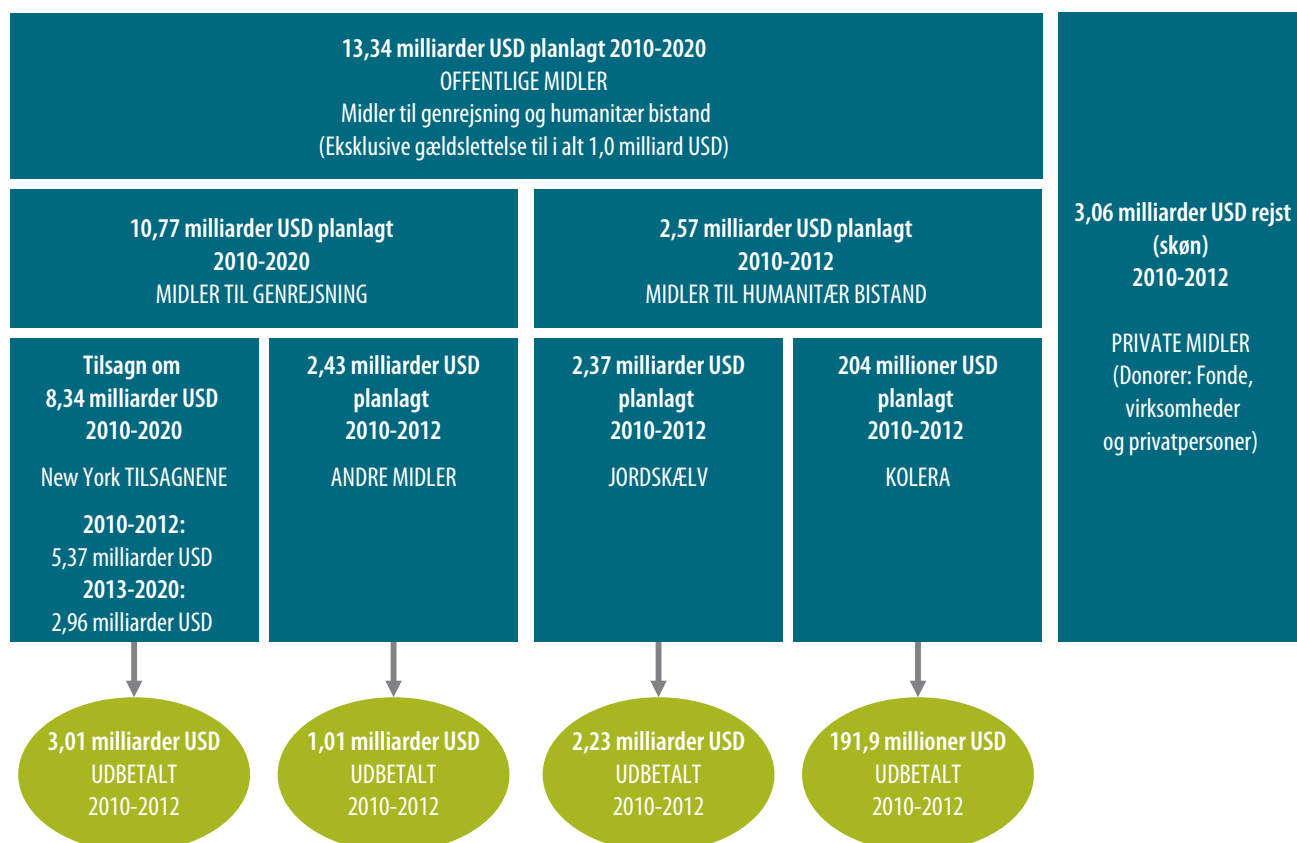
Umiddelbart efter katastrofen bidrog flere hundrede internationale organisationer, lande og enkeltpersoner fra hele verden til at opfylde de presserende humanitære behov¹³. De Forenede Nationers (FN's) Kontor for Koordination af

Humanitære Anliggender (OCHA) lancerede en Flash Appeal, som resulterede i, at der blev indsamlet 575 millioner USD på 72 timer. Ved udgangen af 2012 havde offentlige donorer ydet 2,23 milliarder USD i humanitær bistand og yderligere 192 millioner USD til bekæmpelse af koleraudbruddet (jf. **figuren** nedenfor). Endvidere anslås det, at private donorer har bidraget med 3 milliarder USD til FN-agenturer og ikke-statslige organisationer (NGO'er)¹⁴.

- 13 Internationale organisationer, som længe har været etableret i Haiti (Røde Kors-bevægelsen og større NGO'er), var i stand til øjeblikkeligt at yde en indsats og inden udgangen af maj 2010 havde over 1 000 internationale organisationer ydet humanitær bistand.
- 14 Den særlige udsending for Haiti – nøgletal, december 2012.

Figur

Midler tilvejebragt og udbetalt i støtte til Haiti pr. december 2012



Kilde: Den særlige udsending for Haiti, baseret på donorrapportering og offentligt tilgængelige oplysninger.

09

Med henblik på at mobilisere international støtte til genopbygningen og den fremtidige udvikling af landet afholdt FN en international donorkonference »Mod en ny fremtid for Haiti« i New York den 31. marts 2010. Donorerne blev enige om at støtte regeringens »Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National d'Haiti«¹⁵ (PARDH) og at yde bistand til den mellem- og langsigtede genrejsning efter princippet om »build back better«¹⁶. På konferencen gav 55 donorer tilsagn om at yde 5,37 milliarder USD i perioden 2010-2012 og yderligere 2,96 milliarder USD i 2013 og fremefter. Dertil kommer, at flere lande annullerede i alt 1 milliard USD af Haitis gæld¹⁷.

10

Den Europæiske Union (EU) var en vigtig donor. Den gav ét samlet tilsagn om at yde 1,23 milliarder euro. Dette omfattede tilsagn om støtte til rehabilitering og udvikling af landet fra Kommissionen (460 millioner euro)¹⁸, fra 18 medlemsstater og fra Den Europæiske Investeringsbank¹⁹. Kommissionen ydede også humanitær bistand gennem Generaldirektoratet for Humanitær Bistand og Civilbeskyttelse (ECHO). I perioden 2010-2013 bevilgede ECHO i alt 232 millioner euro²⁰.

11

Trods den enorme finansielle støtte og internationale indsats står landet stadig over for store udfordringer. Det tog alt for lang tid at fjerne murbrokkerne, hvilket blandt andet påvirkede genopbygningens hastighed²¹. I slutningen af 2013 blev det anslået, at 210 000 personer stadig levede i teltlejr, og ingen af de ødelagte ministerielle bygninger er blevet fuldstændig genopført. Genrejsningen hæmmes af en række strukturelle problemer, som allerede tyngede landet inden 2010. Den offentlige forvaltning er knap nok operationel, og dette er stadig en væsentlig hindring for ydelsen af tjenester på områder som sundhed, uddannelse samt vand og sanitet. Svag forvaltning af de offentlige finanser gør det vanskeligt at optimere anvendelsen af ressourcerne og at forebygge svig og korruption. Manglen på et matrikelregister fører til tvister om jord, som hæmmer genopbygningsprocessen. Landbrugssektorens ekstreme sårbarhed over for hyppige naturkatastrofer og manglen på investeringer undergraver fødevarerproduktionen²².

- 15 Handlingsplan for national genrejsning og udvikling i Haiti.
- 16 Det underliggende princip for PARDH var ikke blot at genoprette den situation, der bestod før jordskælvet, men at bruge genopbygningen til at afhjælpe de vigtigste tidligere eller nuværende årsager til svagheder.
- 17 Disse lande omfatter bl.a. Belgien, Tyskland, Irland, Frankrig, Italien, Nederlandene, Finland og Sverige.
- 18 Dette tilsagn, der hovedsageligt består af EUF-midler, blev senere forhøjet til 522 millioner euro.
- 19 For yderligere oplysninger om tilsagnenes fordeling på lande/institutioner se http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf
- 20 European Commission's humanitarian aid and civil protection response in Haiti — Two years after the earthquake (2012); ECHO Factsheet Haiti — april 2013.
- 21 Jf. for eksempel »From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti«, Oxfam 2011. Et af de vigtigste spørgsmål var den langsomme fjernelse af murbrokker.
- 22 Haiti var blevet ramt af flere katastrofer mellem 1996 og 2010, og landet var derfor allerede i en langvarig krisesituation før jordskælvet, idet 57 % af befolkningen var underernærede.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

12

Retten undersøgte, om EU's støtte til rehabilitering i Haiti var godt udformet og blev gennemført hensigtsmæssigt. Revisionen fokuserede på tre nøglespørgsmål:

- a) Tog Kommissionen fat på prioriterede rehabiliteringsbehov?
- b) Sikrede Kommissionen, at der var en sammenkobling mellem nødhjælp, rehabilitering og udvikling?
- c) Sikrede Kommissionen, at EU's støtte til rehabilitering blev implementeret effektivt?

13

Revisionen omfattede den støtte, som ECHO, Generaldirektorat for Udvikling og Samarbejde (EuropeAid) samt Tjenesten for Udenrigspolitiske Instrumenter (FPI) ydede til Haiti i perioden 2010-2013.

14

Revisionen blev gennemført mellem maj og november 2013 og omfattede:

- a) en gennemgang af landesamarbejdsstrategien under 10. EUF og andre vigtige politiske dokumenter
- b) interview med tjenestemænd i Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) i Bruxelles

- c) et besøg i Haiti fra den 26. august til den 6. september 2013, hvor der blev gennemført interview med ansatte i EU-delegationerne, repræsentanter for de haitianske myndigheder, de vigtigste internationale udviklingspartnere, NGO'er og civilsamfundsorganisationer samt besøg på projekterne.

15

Revisorerne gennemgik 13 EU-finansierede programmer, der havde til formål at yde støtte til rehabilitering og katastroferisikobegrænsning (jf. **bilag I**). Finansielt set repræsenterede stikprøven ca. to tredjedele af Kommissionens forpligtelser på disse to områder²³. De syv programmer, der blev finansieret af ECHO, blev gennemført på områderne boliger (genhusning), vand, sanitet, katastrofeberedskab og fødevarer i Port-au-Prince, Petit-Goâve, Léogâne og Jacmel. De tre programmer, der blev finansieret af EuropeAid, vedrørte generel budgetstøtte (GBS), genopbygning af beboelsesområder og forbedring af fødevarer sikkerheden i Artibonite-regionen. Målet med de tre FPI-programmer var at genskabe Haitis administrations kriseberedskab.

16

Ved gennemgangen havde revisorerne fokus på at vurdere relevansen, udformningen og resultaterne af disse programmer, som blev bedømt på grundlag af relevante kriterier fra Kommissionens metode til resultatorienteret overvågning (ROM) (jf. **bilag II og III**)²⁴.

23 I perioden februar 2010-december 2012 indgik Kommissionen forpligtelser for 202 millioner euro til områderne rehabilitering og katastroferisikobegrænsning. Programmerne i stikprøven havde en samlet værdi af 141 millioner euro. Af dette beløb var 81,1 million euro blevet udbetalt pr. 31. december 2013 (jf. **bilag III**).

24 Når programmerne nævnes i bemærkningerne, henvises der til deres nummerering i **bilag I og III**.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

17

Som led i forberedelsen af revisionen gennemgik revisorerne de standarder, retningslinjer og eksempler på god praksis, der var under udarbejdelse i INTOSAI's arbejdsgruppe om regnskabspligt og ansvarlighed i forbindelse med og revision af katastrofehjælp (AADA)²⁵. De vurderede navnlig ISSAI 5510 — revision af katastroferisikobegrænsning (Audit of disaster risk reduction) og ISSAI 5520 — revision af katastroferelateret bistand (Audit of disaster-related aid) for at få et tilfredsstillende kendskab til katastrofehandteringens stadier, identificere risici i forvaltningen af katastroferelateret støtte og udforme revisionsprogrammet.

25 5500-serien af ISSAI'erne om revision af katastroferelateret bistand blev offentliggjort i oktober 2013 (se www.issai.org).

Kommissionen tog fat på prioriterede rehabiliteringsbehov

18

Retten undersøgte, om Kommissionen klart identificerede rehabiliteringsbehovene, fastsatte en forsvarlig samarbejdsstrategi og sørgede for en passende koordinering af indsatsen og arbejdsdeling med de øvrige hovedaktører.

Rehabiliteringsbehovene var veldefinerede

19

EU-støtten til rehabilitering efter jordskælvet var baseret på en relevant vurdering af behov, som eksperter, de vigtigste donorer og den haitianske regering var nået til enighed om. Umiddelbart efter jordskælvet foretog ECHO's eksperter en foreløbig tværsektoriel behovsvurdering. Ved udgangen af januar 2010 vurderede et fælles hold af eksperter fra Kommissionen, Belgien, Frankrig og Spanien behovene på områderne infrastruktur, forvaltning af offentlige finansier (PFM), regeringsførelse, retfærdighed og sikkerhed samt sociale tjenester (især uddannelse).

20

Kommissionen støttede også den vurdering af behovene efter katastrofen (PDNA)²⁶, som tog sigte på at skabe en ramme for udvikling og vækst²⁷. Den var grundlaget for den handlingsplan for national genrejsning og udvikling, som den haitianske regering forelagde på den internationale konference i New York den 31. marts 2010.

21

De vigtigste rehabiliteringsbehov vedrørte boliger og byrenovering, vand, sanitet og hygiejne, sundhed, fødevarer-sikkerhed og uddannelse. Der var også brug for støtte til regeringsførelse, PFM og styrkelse af administrationen med henblik på udvikling af systemer og politikker til sikring af en hensigtsmæssig og bæredygtig levering af grundlæggende tjenester. På grund af de knappe offentlige ressourcer blev budgetstøtte anset for at være afgørende som middel til at genstarte og genskabe centrale statslige funktioner i den meget skrøbelige situation, der var fremherskende i tiden efter katastrofen. Regeringen og de donorer, der var involveret i den økonomiske styring, blev enige om en kortlægning af PFM-svaghederne og en handlingsplan²⁸ med prioriterede foranstaltninger.

EU's støtte til rehabilitering blev fastlagt inden for rammerne af en forsvarlig strategi

22

Kommissionen reviderede samarbejdsstrategien med Haiti under 10. EUF på basis af ovennævnte vurderinger og regeringens anmodninger²⁹. Den reviderede samarbejdsstrategi tog sigte på fortsat at støtte langsigtet socioøkonomisk udvikling med henblik på at udrydde fattigdom, samtidig med at der blev taget højde for rehabiliteringsbehovene efter jordskælvet. De oprindelige målsektorer (infrastruktur, regeringsførelse og budgetstøtte) blev fastholdt, men den finansielle tildeling blev væsentligt reduceret. Tildelingen til programmerbar bistand (rammebevilling A) blev suppleret med 100 millioner euro og nåede dermed op på 391 millioner euro, og tildelingen til uforudsete hændelser, såsom katastrofebistand (rammebevilling B), blev forhøjet fra 13,6 til 73,6 millioner euro. De reviderede sektortildelinger under programmerbar bistand fremgår af **tabellen**.

26 PDNA blev finansieret af Den Globale Facilitet for katastroforebyggelse og genopbygning (GFDDR) med finansiell støtte fra Kommissionen og Australien, Luxembourg, Norge, Sverige og Schweiz. Omkring 250 nationale og internationale eksperter og repræsentanter for NGO'er samt det haitianske civilsamfund deltog i vurderingen. Den dækkede otte områder: regeringsførelse, produktion, de sociale sektorer, infrastruktur, regional udvikling, miljø og risikostyring ved katastrofer samt tværgående temaer, herunder kønsrelaterede spørgsmål, unge og udsatte befolkningsgrupper.

27 Eksperterne vurderede, at der var behov for 11,5 milliarder USD over tre år: 50 % til de sociale sektorer, 17 % til infrastruktur, 15 % til miljø og risiko- og katastrof håndtering og resten til produktionssektorer, regeringsførelse og tværgående aspekter (kønsrelaterede spørgsmål, unge, udsatte befolkningsgrupper).

28 I koordinationsgruppen (»Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire«, som blev oprettet den 27.2.2009) blev donorer af budgetstøtte i maj 2010 enige om en prioriteret handlingsplan til forbedring af den finansielle kontrol og indførelse af reformer samt en fælles matrix af indikatorer til at måle fremskridt på disse områder.

29 Regeringen ønskede at bevare den overordnede målsætning for den oprindelige samarbejdsstrategi under 10. EUF, som fortsat var relevant for at støtte udviklingen på lang sigt. Eftersom de fleste donorer koncentrerede sig om det område, der var direkte ramt af jordskælvet, anså man det desuden for at være vigtigt at fortsætte med at støtte den resterende del af landet.

Reviderede sektortildelinger under den programmerbare bistand, der blev ydet under 10. EUF efter jordskælvet

(millioner euro)

Sektor	Oprindelige tildelinger	Reviderede tildelinger
Nøglesektorer	259	349
Infrastruktur	175	245
Regeringsførelse	36	27
Generel budgetstøtte	48	77
Andet	32	35
Reserve	0	7
I ALT	291	391

Kilde: CSP/NIP 2008-2013 og de reviderede CSP/NIP 2011-2013.

23

For så vidt angår infrastruktur er veje fortsat det største EU-støtteområde, men genopbygning af byer (herunder boliger) blev tilføjet i overensstemmelse med PARDH. Med hensyn til regeringsførelse blev støtten til decentralisering og styrkelse af den statslige kapacitet opretholdt, mens udviklingen af et matrikelsystem og katastroferisikobegrænsning blev tilføjet som prioriterede områder. Formålet med den øgede tildeling til generel budgetstøtte (GBS) var at bidrage til at genoprette de offentlige tjenester, iværksætte genopbygningsprogrammet og støtte udvikling og vækststrategier gennem reformer af den økonomiske styring. Der blev også stillet betydelige midler (43,6 millioner euro) til rådighed under EU's almindelige budget til fødevarer og landbrug samt til katastroferisikobegrænsning³⁰.

24

De programmer, som Retten undersøgte, afspejlede generelt den strategi, som Kommissionen havde vedtaget. De specifikke behov i de områder, Kommissionen støttede, blev vurderet korrekt under udformningen af de enkelte programmer (jf. **bilag III**, Relevans).

30 I landbruget blev der stillet betydelige midler til rådighed mellem 2011 og 2012 via de tematiske programmer for fødevarerikkerhed og fødevarerfaciliteten (i alt 23,6 millioner euro) samt initiativet vedrørende årtusindudviklingsmålene (20 millioner euro til at forbedre fødevarerikkerheden). Katastrofeberedskabet blev støttet gennem DIPECHO-programmerne, stabilitetsinstrumentet (IfS) og EU's medlemsstater.

Arbejdsdelingen mellem Kommissionen og andre vigtige donorer var hensigtsmæssig, men koordineringen under gennemførelsen var vanskelig

25

Haiti blev valgt som et pilotland for fælles EU-programmering (jf. **tekstboks 2**) under 10. EUF. Dertil kommer, at revisionen af samarbejdsstrategien under 10. EUF som anført ovenfor byggede på et samarbejde mellem Kommissionen og de EU-medlemsstater, der var aktive i Haiti (Tyskland, Frankrig og Spanien), og andre vigtige donorer. Dette gav mulighed for en effektiv arbejdsdeling. Frankrig og Spanien var mest aktive i den sydlige del af landet og USA i nord, mens EU's støtte var fokuseret på den centrale region Artibonite. Desuden blev Port-au-Prince og andre byer, der var berørt af jordskælvet, opdelt i en række zoner, hvor de enkelte donorer og deres gennemførelsespartnere var aktive.

26

Den daglige koordinering mellem Kommissionen og andre donorer under gennemførelsen af programmerne var imidlertid vanskelig:

- a) Effektiviteten af koordineringsmekanismen for humanitær bistand, som blev styret af OCHA³¹, hvor ECHO deltog aktivt, var begrænset. Hovedårsagerne hertil var dens kompleksitet, det meget store antal humanitære aktører med forskellige operationelle metoder, visse donorlandes modvilje mod at arbejde sammen, sproglige problemer³² og den omstændighed, at møderne blev afholdt på FN's militærbase³³. Hertil kommer, at den tværsektorielle koordinering mellem arbejdsgrupperne fortsat var svag, fordi der manglede kvalificerede koordinators med en strategisk tilgang og formidlingsfærdigheder³⁴.

31 Denne koordineringsmekanisme var baseret på sektorspecifikke arbejdsgrupper, såkaldte »klynger«. Klynger er partnerskaber mellem internationale aktører, nationale og lokale myndigheder samt civilsamfundet. De er blevet oprettet, når der har været klare humanitære behov i en sektor, der har været mange aktører i sektorerne, og de nationale myndigheder har haft brug for hjælp til koordineringen. Indtil 2012 var der 11 fungerende klynger. Siden da er 7 af dem blevet udfaset til dels som følge af overgangen til udviklingsbistand, men også fordi de finansielle ressourcer til den humanitære indsats i landet er faldet drastisk.

32 Der blev afholdt mange møder og udarbejdet dokumentation på engelsk. Det begrænsede de lokale NGO'ers deltagelse.

33 Nogle organisationer ville ikke ind på de militære anlæg af ideologiske årsager, andre, navnlig små lokale NGO'er, fik ikke lov til at komme ind. Lokalerne var overfyldte, og det var vanskeligt at nå frem til en fælles holdning på en række områder.

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

Fælles EU-programmering

Fælles EU-programmering har til formål at koordinere donorerens arbejde i landet under en fælles ramme for støtte, hvor hver især specialiserer sig på de områder, hvor de særligt har stærke sider. Dette kan reducere fragmenteringen af bistanden og øge ejerskabet, tilpasningen og harmoniseringen, og samtidig også øge synligheden af EU's arbejde og gøre det muligt for de europæiske donorer at tale med én stemme.

Kilde: EU-Kommissionen, fælles flerårig programmering, endelig rapport (2010).

- b) De koordineringsmekanismer for udviklingsbistand, som var på plads før jordskælvet, er også komplekse og involverer mange aktører (offentlige myndigheder, donorer, internationale NGO'er, FN-agenturer osv.) med forskellige mandater³⁵. De vigtigste internationale donorer er samlet i gruppen af 12 donorer (G12). På sektorniveau var koordineringsmekanismerne nyttige i forbindelse med arbejdsdelingen og udveksling af oplysninger, men førte ikke til koordinerede foranstaltninger eller udformning af sektorpolitikker³⁶.
- c) Som følge af sammenbruddet i den nationale forvaltningsinstitutionelle kapacitet, langsom beslutningstagning i regeringen, mangelfuld kommunikation, den begrænsede inddragelse af civilsamfundet og mangel på ledelsesmæssige færdigheder var den midlertidige kommission for genopbygning af Haiti (CIRH) (jf. **tekstboks 3**) ikke i stand til at koordinere³⁷ den væsentligt forøgede donorstøtte efter jordskælvet effektivt. I november 2012

lancerede regeringen, FN og G12 en ny koordineringsordning for at overføre ledelsen af bistandskoordineringen til de haitianske myndigheder: »*Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti*«³⁸ (CAED). CAED var imidlertid endnu ikke parat til at give strategisk vejledning om international støtte til genopbygning³⁹.

27

For så vidt angår budgetstøtte blev donorerne i maj 2010 inden for rammerne af den oprettede koordinationsgruppe⁴⁰ enige om en prioriteret handlingsplan⁴¹ til forbedring af den finansielle kontrol og indførelse af reformer og om en fælles matrix af indikatorer til at vurdere fremskridt⁴². Denne fælles vurdering gjorde det også muligt at tilpasse komponenterne vedrørende teknisk bistand i donorenes respektive programmer for at sikre komplementaritet. De lovende udsigter til koordineret overvågning og politisk dialog med de nationale myndigheder forsvandt dog gradvist under gennemførelsen (jf. punkt 63).

- 35 Fælles tidstro evaluering i Haiti: 3 måneder efter jordskælvet (2010).
- 36 Den særlige udsending til Haiti »Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake«, juni 2011, s. 8 (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf).
- 37 Jf. f.eks. »*L'aide française à Haiti après le séisme du 12 janvier 2010*«, Cour des comptes (Frankrigs overordnede revisionsorgan) (januar 2013) og »From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti«, Oxfam 2011.
- 38 Ramme for koordinering af den eksterne bistand til støtte for Haitis udvikling.
- 39 Der blev sjældent holdt møder i CAED, og mandatet for de sektorspecifikke arbejdsgrupper var stadig under udarbejdelse på tidspunktet for Rettens besøg.
- 40 »*Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire*« (CPAB) formelt etableret den 27.2.2009 med finansministeren som formand.
- 41 Navnlig baseret på IMF's anbefalinger fra 2009-revisionen af Verdensbankens Public Expenditure and Financial Accountability Review fra 2007.
- 42 Navnlig vedrørende de generelle vilkår for GBS, dvs. tilfredsstillende fremskridt i) henimod en styrket ramme for makroøkonomisk stabilitet, ii) med hensyn til reformer til forbedring af forvaltningen af de offentlige finanser (PFM), iii) med hensyn til gennemførelse af genrejsnings- og udviklingsstrategier.

Den midlertidige kommission for genopbygning (IHRC)

Etableringen af IHRC blev bekendtgjort på den internationale donorkonference »Mod en ny fremtid for Haiti« i New York, og kommissionen blev formelt oprettet i april 2010 for en periode på 18 måneder. IHRC's rolle var at overvåge gennemførelsen af handlingsplanen for national genrejsning og udvikling i Haiti (APNRD) og forvalte de midler, der var rejst af regeringen og det internationale samfund i fonden for genopbygning af Haiti. IHRC blev ledet af Haitis premierminister og Bill Clinton, den tidligere amerikanske præsident, i fællesskab.

Trods visse tiltag fra Kommissionens side var nødhjælps-, rehabiliterings- og udviklingsforanstaltningerne ikke tilstrækkeligt sammenkoblede

28

Retten undersøgte, om Kommissionen i) anvendte de forskellige instrumenter på en fleksibel måde, ii) koordinerede ECHO's og EuropeAids aktiviteter hensigtsmæssigt og iii) sørgede for at sammenkoble nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD) i forbindelse med udformningen og gennemførelsen af EU's genopbygningsprogrammer.

29

De vigtigste mål for EU's støtte til Haiti efter jordskælvet vedrørte tilvejebringelse af nødhjælp, genopbygning af den ødelagte infrastruktur og vigtige offentlige servicefunktioner og skabelse af betingelserne for bæredygtig udvikling. Sammenkoblingen af nødhjælp, rehabilitering og udvikling var derfor et strategisk anliggende i forbindelse med EU's samarbejde med Haiti efter katastrofeperioden i 2010 (jf. **tekstboks 4**).

Kommissionen anvendte de forskellige instrumenter på en fleksibel måde

30

Der indgår drøftelser med nationale myndigheder og koordinering med andre donorer i EuropeAids programmering og programforberedelse. I betragtning af det store forarbejde, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten skal lave, er denne proces ikke beregnet til at imødekomme de hurtigt skiftende behov, der opstår i en krisesituation. Der gik to år fra jordskælvet, før den reviderede samarbejdsstrategi under 10. EUF formelt blev vedtaget⁴³, men den overordnede målretning blev fastlagt relativt hurtigt, hvilket gjorde det muligt at mindske forsinkelserne i iværksættelsen af rehabiliteringsprogrammer.

43 Det reviderede landestrategidokument blev underskrevet i marts 2012.

Sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD)

Formålet med nødhjælp er at yde hastende kortvarig humanitær bistand for at redde og bevare livet for mennesker, der er udsat for alvorlige vanskeligheder som følge af naturkatastrofer eller voldelige konflikter. Rehabiliteringsaktiviteter er de processer, der har til formål gradvis at afløse nødhjælpen og stabilisere den økonomiske og sociale situation ved at hjælpe de berørte enheder med at genopbygge infrastrukturer, forbedre tjenesterne og styrke institutioner, hvilket vil muliggøre en hensigtsmæssig overgang til udviklings-samarbejde. LRRD omfatter foranstaltninger og indgreb, der har til formål at udfylde hullerne og/eller styrke synergien mellem kort- og langsigtet bistand.

Kilde: KOM(96) 153 final af 30. april 1996 om sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD), KOM(2001) 153 endelig af 23. april 2001 om sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling — en vurdering (COM(2012) 586 final) af 30. oktober 2012 om EU's strategi til styrkelse af resiliens: Anvendelse af erfaringer fra fødevarerikkerhedskriser.

Bemærkninger

31

Ud over EuropeAid var også ECHO involveret i rehabiliteringsaktiviteter. I 2010 var den humanitære bistand, der blev ydet af ECHO, rettet mod akutte behov (herunder fjernelse af murbrokker, etablering af lejre lavet af plastikpresenninger, transport af vand, sanitet og uddeling af fødevarer til internt fordrevne), men bistanden fortsatte i 2011 og 2012 efter nødhjælpsfasen. Den omfattede katastroferisikobegrænsning⁴⁴ og støtte til fordrevne personer⁴⁵, navnlig i form af etablering af midlertidig genhusning, bygning af toiletter og sanitære systemer og iværksættelse af »cash for work«-programmer. Disse aktiviteter blev gennemført af ECHO som kortsigtet rehabiliteringsstøtte, indtil udviklingspartnerens langsigtede rehabiliteringsprojekter var klar⁴⁶.

32

Kommissionen har også anvendt det mere fleksible stabilitetsinstrument (IfS), der forvaltes af FPI, som opfølgning til ECHO's katastrofeberedskabsprogram (DIPECHO). Det skulle lette overgangen til rehabilitering og udvikling ved at styrke befolkningens evne til at håndtere katastrofer gennem storstilede offentlige oplysningskampagner og skolekampagner, mindre afbødningsaktiviteter og civilbeskyttelsesuddannelse af frivillige⁴⁷.

Koordineringen inden for Kommissionen ikke var optimal

33

Kommissionen oprettede en kriseplatform med regelmæssige koordineringsmøder mellem EuropeAid, ECHO, Kommissionens generalsekretariat og EU-medlemsstaterne med henblik på at koordinere EU's indsats i de første par uger efter jordskælv. ECHO og EU-delegationen udvekslede også regelmæssigt oplysninger (f.eks. om behovene hos internt fordrevne i lejre og midlertidig indkvartering) og kommunikerede med FPI om DIPECHO-programmet for at sikre en effektiv sammenkobling med andre katastroforebyggelsesaktiviteter. Der blev regelmæssigt holdt landegruppemøder mellem Kommissionens tjenestegrene⁴⁸. Disse koordineringsmekanismer gjorde det lettere at vurdere behovene og fastsætte prioriteringerne korrekt.

34

EuropeAids genopbygnings- og udviklingsprogram for naboskabsområder (program 9) blev udvidet til også at omfatte flere områder i Port-au-Prince. For at sikre kontinuiteten i forhold til tidligere ECHO-projekter fulgte EuropeAid konceptet »samme partner i samme område«, hvilket indebar, at ECHO ansatte gennemførelsespartnere, der havde været til stede i et givent distrikt under fasen med humanitær bistand, således at man kunne udnytte deres værdifulde knowhow i en bestemt kontekst⁴⁹.

- 44 I alt 5,5 millioner euro: 3 millioner euro fra den humanitære gennemførelsesplan for Haiti 2011 (Humanitarian Implementation Plan Haiti) og 2,5 millioner euro fra DIPECHO-programmet i den caribiske region, som ikke var tilknyttet indsatsen efter jordskælvet.
- 45 ECHO's bistand var i 2012 koncentreret om fordrevne personer (20,25 millioner euro), bekæmpelse af kolera (3 millioner euro), reaktion på katastrofer som f.eks. den tropiske storm Isaac og orkanen Sandy (9 millioner euro) og begrænsning af risikoen for katastrofer (2 millioner euro).
- 46 Dette er i overensstemmelse med anbefaling 1, som Revisionsretten fremsatte i særberetning nr. 6/2008 om Europa-Kommissionens rehabiliteringsbistand efter tsunamien og orkanen Mitch med hensyn til hurtig udformning af rehabiliteringsprojekter (<http://eca.europa.eu>).
- 47 »DIPECHO Study: Lessons learned for an improved strategy and approach«, Inspire Consortium, marts 2013, s. 11 og s. 19 (http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf).
- 48 Et af resultaterne var beslutningen om at etablere genopbygningsprogrammer i nærheden af de berørte områder.
- 49 F.eks. gennemførte NGO'en Concern Worldwide et fredsskabende projekt finansieret af stabilitetsinstrumentet, der tog sigte på at reducere væbnede banders kampe i slumkvarteret Grand Ravine. Projektet blev efterfulgt af humanitære interventioner i samarbejde med ECHO og derefter rehabilitering og forbedring af samme naboskabsområde i samarbejde med EuropeAid.

35

Men som Kommissionens interne revisionstjeneste (IAS) påpegede det i 2011 havde ECHO og EuropeAid ikke nogen klar fælles landstrategi om LRRD med henblik på at opnå den bedste synergieffekt og en glidende overgang mellem de forskellige aktiviteter. Under et besøg i Haiti i februar 2012 bemærkede en delegation fra Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg, at koordineringen mellem ECHO og EU-delegationen var utilstrækkelig⁵⁰. Retten konstaterede navnlig svagheder i forbindelse med følgende aspekter:

a) ECHO-programmerne er kortfristede, mens EuropeAids programmering og programforberedelse tager tid. Begge vedtog en fleksibel tilgang (jf. punkt 30 og 31), men der gik flere måneder fra ECHO's støtte ophørte, til EuropeAids finansiering til genopbygning og udvikling blev tilgængelig. Det var kun muligt at sikre en glat overgang mellem disse operationer på

stedet på grund af gennemførelsespartnernes selvfinansiering og motivation

- b) De humanitære partnere og udviklingspartnere, herunder ECHO og EU-delegationen, havde forskellige opfattelser af, hvad der var den mest hensigtsmæssige tilgang, hvad angik behovet for boliger. Ifølge EU-delegationen og mange andre udviklingspartnere, som Retten interviewede, var opførelsen af midlertidige boliger i stedet for permanente boliger tre år efter jordskælvet ikke den mest effektive løsning i betragtning af pladsmanglen, og den løsning indebærer en høj risiko for, at de midlertidige boliger ender som slumkvarterer
- c) ECHO's exitstrategi og overdragelse til EU-delegationen var ikke formaliseret og dokumenteret. Der blev ikke sikret en ordentlig opfølgning.

50 CONT-delegationens besøg, 22.-26. februar 2012, Haiti, Feedback note (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf).

Foto 1

Pladsmangel er en stor hindring for byfornyelse i Haiti



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Sammenkoblingen af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD) var velgennemtænkt for så vidt angår udformningen af de enkelte rehabiliteringsprogrammer, men sommetider vanskelig at sikre i praksis

36

De programmer, som Retten undersøgte, var udformet hensigtsmæssigt med hensyn til at sammenkoble den humanitære fase og rehabiliteringsfasen eller til at bidrage til at skabe betingelserne for bæredygtig udvikling. Aktiviteterne havde til formål at få de grundlæggende offentlige tjenester til at fungere igen og at skabe betingelserne for bæredygtig udvikling. Udsigterne til, at dette kunne lykkedes, var imidlertid ikke lovende for 4 af de 13 programmer, som Retten undersøgte, da der manglede passende reformer, myndighederne ikke var villige til at tage ejerskab, og administrationen ikke var velfungerende (jf. **bilag III**, Udformning).

37

Næsten alle ECHO's rehabiliteringsprogrammer har fremmet en smidig overgang henimod udvikling. De har ofte været en del af integrerede tiltag for et givet naboskabsområde. Ud over opførelse af midlertidige boliger omfattede sådanne tiltag støtte til sikring af et eksistensgrundlag, uddannelse og støtte til lokale myndigheder (jf. **tekstboks 5**). Forsinkelser i gennemførelsen af programmerne (jf. punkt 43) sænkede imidlertid tempoet i arbejdet på at skabe betingelserne for bæredygtig udvikling i de berørte områder.

Integrerede løsninger

Formålet med HELP-programmet (program 2), der blev finansieret af ECHO i udkanten af Petit-Goâve og Léogâne, var at udbedre boliger og opføre halvpermanente barakker. Det var en del af en integreret fremgangsmåde med henblik på at genopbygge lokalsamfundet. Andre programmer på dette område bestod i at opføre et erhvervsuddannelsescenter, plante offentlige haver, etablere et marked, asfaltere veje og forbedre den offentlige transport. På den måde gjorde genopretningsindsatsen det ikke blot muligt for folk at vende tilbage til deres huse, men også at påbegynde indkomstskabende aktiviteter.

38

På området byudvikling var der planlagt udarbejdelse og formidling af byggestandarder med henblik på jordskælvsikring og god praksis i de katastroferisikobegrænsningsordninger, som var en del af de offentlige og institutionelle støtteprogrammer, f.eks. genopbygnings- og udviklingsprogrammet for naboskabsområder (jf. program 9). Dette var en hensigtsmæssig tilgang med henblik på »build back better«. Trods oplysningskampagner blev disse standarder dog sjældent fulgt i forbindelse med private huse i sårbare områder på grund af de øgede byggeomkostninger, og fordi administrationen ikke foretog effektiv kontrol. Genopbygningsprogrammerne skred også langsommere frem på grund af ejendomsretsspørgsmål, fordi matrikel-systemet stadig var i begynderfasen⁵¹. Der er igangsat pilotprojekter, der tager sigte på at udvikle matrikelregisteret i to distrikter i Port-au-Prince, men der vil sandsynligvis gå lang tid, før end hele landet er dækket.

39

Det fødevarerprogram (DCI-Food), som Retten undersøgte (program 8), fulgte efter den humanitære bistand og var en overgangsforanstaltning, indtil det ville være muligt igen at nå frem til en bæredygtig udvikling, og det gik navnlig ud på at etablere en løbende leverance af frø af høj kvalitet til landbrugsproduktion. Med den svage siddende administration er der imidlertid kun ringe udsigter til, at programmets resultater vil kunne videreføres, og til, at der opnås den ønskede udvikling.

40

Umiddelbart efter jordskælvet hjalp GBS-programmet (program 10) regeringen med at rette op på manglen på likvide midler, som kunne have medført stor ustabilitet. Støtten til regeringens restituering, til udviklings- og vækststrategier og til bedre økonomisk styring var et effektivt middel med henblik på at opnå en bedre situation. Regeringens langsomme fremskridt på dette område vanskeliggjorde imidlertid en gnidningsløs gennemførelse af GBS-programmet og hæmmede dets potentielle bidrag til de institutionelle og fysiske genopbygningsbestræbelser (jf. punkt 53 og 54).

51 Spørgsmål vedrørende ejendomsrettigheder var også en vigtig årsag til forsinkelserne i andre donorerers programmer. Jf. for eksempel »Haiti reconstruction — USAID infrastructure projects have had mixed results and face sustainability challenges«, US Government Accountability Office (juni 2013).

Kommissionen har ikke i tilstrækkelig grad sikret en effektiv gennemførelse af EU's støtte til rehabilitering

41

Retten undersøgte: i) om de planlagte output blev leveret rettidigt, ii) om Kommissionen vurderede de vigtigste risici efter katastrofen og traf foranstaltninger til at afhjælpe dem, og iii) om overvågningen var hensigtsmæssig.

De fleste programmer blev forsinket, og nogle af dem opnåede kun begrænsede fremskridt

42

Elleve ud af de tretten programmer, som Retten gennemgik, blev ikke gennemført inden for den oprindelige tidsplan. Forsinkelserne varierede fra én til tolv måneder, hvilket særlig vækker bekymring, når der er tale om programmer, som i første omgang skulle være kortsigtede. Tre programmer leverede en begrænset del af de planlagte output (jf. **bilag III**, Output). To af disse var finansielt set store programmer⁵².

ECHO-projekter

43

De syv programmer, Retten undersøgte, havde bl.a. fjernelse af murbrokker, opførelse af 1 500 midlertidig boliger, renovering af 800 ødelagte huse, etablering af kloakering og vandforsyning, tilvejebringelse af civilbeskyttelsesudstyr og -uddannelse, oprettelse af et geografisk informationscenter, mikrokreditter og forskellige indkomstskabende aktiviteter som planlagt output. Et program (program 6) blev gennemført inden for den fastlagte tidsplan. De andre blev forsinket på grund af den vanskelige situation efter jordskælvet⁵³, men også på grund af mangler i deres udformning eller gennemførelse. Gennemførelsespartnere tog ikke tilstrækkeligt hensyn til de lokale forhold (f.eks. tunge nationale administrative procedurer) eller tekniske vanskeligheder (f.eks. passede de midlertidige boliger ikke i størrelse til den plads, der var til rådighed).

44

Næsten alle programmerne gav i sidste ende de planlagte output. I et tilfælde⁵⁴ blev det planlagte mål om, at ca. 2 000 familier skulle vende tilbage til deres huse, imidlertid ikke nået under gennemførelsen af programmet, fordi ministeriet for offentlige arbejder ikke udleverede pålidelige data om boligernes stand⁵⁵.

- 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 10) med et EU-bidrag på 47 millioner euro; og programmet for styrkelse af Haitis nødberedskab med et EU-bidrag på 14,5 millioner euro (program 13).
- 53 Situationen gjorde det vanskeligere at gennemføre programmerne på grund af et koleraudbrud, orkaner eller vanskelige sikkerhedsforhold.
- 54 Opførelse af sikre og bæredygtige genhusningsløsninger (program 1).
- 55 Ministeriet for offentlige arbejder skulle vurdere, om bygningerne:
— ikke var blevet beskadiget ved jordskælvet og kunne benyttes umiddelbart
— var farlige, adgangen til dem skulle begrænses, og de først ville kunne anvendes til beboelse efter udførelsen af en række reparationer
— var farlige, adgangen til dem skulle forbydes, de kun ville kunne anvendes til beboelse, hvis der blev udført større reparationer, eller de skulle nedrives.

Foto 2 og 3

Midlertidige boliger, der er bygget under programmerne vedrørende opførelse af sikre midlertidige boliger og toiletter (Léogâne) og vedrørende etablering af sikre og bæredygtige genhusningsløsninger (Delmas, Port-au-Prince)



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Stabilitetsinstrumentet (IfS)

45

Det IfS-finansierede program, som havde til sigte at genskabe den haitianske regerings kriseberedskab, bestod af følgende tre komponenter: i) fjernelse af murbrokker gennem »cash for work«-foranstaltninger rettet mod sårbare befolkningsgrupper, ii) afholdelse af en række politiske møder på højt plan om genopbygningsspørgsmål, strategier for levering af bistand, forfatningsreform og genetablering af offentlige funktioner og iii) styrkelse af befolkningens modstandsdygtighed gennem levering af udstyr til brug i en nødsituation og etablering af et kriserum i Port-au-Prince.

46

De to første komponenter (program 11 og 12) blev gennemført som planlagt. De vigtigste årsager til forsinkelserne i gennemførelsen af den tredje komponent var logistiske begrænsninger, gennemførelsespartners mangel på relevante erfaringer med landet og manglende sprogkunderskaber og de alt for ambitiøse program mål. Desuden var den træning, der blev leveret, utilstrækkelig og ikke fuldt ud tilpasset lokale forhold. Nødhjælpsudstyret var af utilstrækkelig kvalitet og blev ikke altid placeret på egnede lokaliteter.

Genopbygning og udvikling af naboskabsområder

47

Fordrevne personers tilbagevenden til deres egne kvarterer var en vigtig prioritet for regeringen med henblik på at rette op på den skrøbelige sociale sammenhængskraft, som var resultatet af befolkningsbevægelserne og de mange ofre. Det EUF-finansierede program »Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées«⁵⁶ ydede støtte til genopbygning af seks tætbefolkede kvarterer⁵⁷ i Port-au-Prince og af et kvarter i byen Petit-Goâve. Ud over at der blev ydet støtte til forbedring af byplanlægningen og de offentlige infrastrukturer, blev der også ydet støtte til, at familier selv kunne genopføre deres huse. Forskellige andre aktiviteter blev fremmet gennem uddannelse og mikrofinansiering på lokalt plan med henblik på at fremme økonomisk selvstændighed.

48

En del af programmet blev gennemført via den nationale administration⁵⁸. Selv om det var relevant med henblik på »building-back-better«- og ejerskabsprincipperne, var det med en sådan fremgangsmåde ikke muligt at levere fysiske output i et tempo, der var fuldt ud foreneligt med princippet om sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling. På tidspunktet for Rettens besøg var det generelle koncept for rehabilitering blevet aftalt, og der var udarbejdet overordnede planer for adgangsveje og offentlige infrastrukturer for alle de undersøgte projekter, men byggeriet var endnu ikke påbegyndt.

49

Der blev dog gjort store fremskridt i rehabiliteringen af den offentlige administrations kapacitet med hensyn til byudvikling. Der blev også gjort pæne fremskridt med de aktiviteter, der blev gennemført af NGO-partnerne. Deres praktiske erfaring, deres vedvarende tilstedeværelse fra begyndelsen af den humanitære indsats og deres pragmatiske fremgangsmåde gjorde det muligt at udføre det forberedende arbejde hurtigt⁵⁹. Deres samspil med myndighederne nød endvidere godt af, at forholdene var blevet bedre efter etableringen af institutionelle støttekomponenter.

Fødevarerikkerhed

50

Det DCI-finansierede program, som Retten undersøgte (program 8), havde til formål at forbedre fødevarerikkerheden for de mest sårbare husholdninger og landbrugsproducenter i regionen Artibonite gennem bæredygtig forvaltning af naturressourcer, indkomstskabende aktiviteter og styrkelse af den regionale forvaltnings kapacitet.

51

På tidspunktet for Rettens besøg var programmet stadig på et tidligt stadium af gennemførelsen, men det var allerede forsinket fire måneder på grund af mangler i udformningen af programmet (utilstrækkelig analyse af de administrative og organisatoriske rammer) og en gennemførelsespartners utilstrækkelige ekspertise⁶⁰.

56 Støtteprogram for genopbygning og udvikling naboskabsområdet med henblik på at fremme de berørte befolkningsgruppers tilbagevenden (program 9).

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

58 En del af programmet gennemføres gennem enheden for opførelse af boliger og offentlige bygninger »Unité de construction de logements et des Bâtiments publics«, som har været operationel siden august 2012, og som er knyttet til premierministerens kontor.

59 Etablering af lokale udvalg, høringer, hvori alle relevante interessenter deltager, sociale og tekniske undersøgelser, undersøgelse af ejendomsretten til jord.

60 En NGO havde ikke den nødvendige finansieringstekniske ekspertise til at oprette en låneordning.

Budgetstøtte

52

I en fælles indsats med andre donorer⁶¹ havde GBS-programmet⁶² finansieret under 10. EUF til formål at støtte gennemførelsen af regeringens handlingsplan for genopbygning⁶³ efter katastrofen og dens strategi for vækst og fattigdomsbekæmpelse⁶⁴. Programmet omfattede 44 millioner euro i budgetstøtte og yderligere 3 millioner euro i komplementære foranstaltninger, såsom teknisk bistand eller støtte til udarbejdelse af nationale statistikker.

53

Programmet ydede meget tiltrængte likvide midler, der skulle bidrage til at rehabilitere centrale statslige funktioner i kølvandet på katastrofen. Den første faste tranche på 26 millioner euro blev udbetalt i 2011 i overensstemmelse med den fastsatte tidsplan, dvs. umiddelbart efter underskrivelsen af finansieringsaftalen. Primært på grund af langsomme fremskridt i den økonomiske forvaltning blev den anden faste tranche på 7 millioner euro og kun en del af den første variable tranche⁶⁵ først udbetalt i december 2012, dvs. efter udgangen af regnskabsåret 2011-2012, hvor de oprindeligt skulle have været udbetalt. På grund af utilfredsstillende fremskridt i reformen af forvaltningen af de offentlige finanser foretog Kommissionen og andre donorer af budgetstøtte ingen yderligere udbetalinger i 2013.

54

Der var visse fremskridt undervejs vedrørende forvaltningen af de offentlige finanser, som f.eks. etableringen af en enkelt statskassekonto eller oprettelsen af 10 offentlige regnskabsførerstillinger. Ikke desto mindre var der mere end to år efter iværksættelsen af dette andet GBS-program under 10. EUF endnu ikke udarbejdet et relevant og realistisk program til reformering af

den offentlige finansforvaltning med veldefinerede og anerkendte prioriterede foranstaltninger og milepæle.

Visse væsentlige risici blev ikke forvaltet godt nok

55

Kommissionen analyserede situationen efter katastrofen effektivt og identificerede de vigtigste risikofaktorer. Disse vedrørte politisk ustabilitet, sikkerhed, rettigheder til jorden, mangel på jord og bykompleksitet, ringe administrativ kapacitet, lav deltagelse på lokalt plan, utilstrækkelig koordination og naturkatastrofer.

56

Kommissionen har imidlertid ikke forvaltet de deraf følgende risici for gennemførelsen af EU's programmer og for virkeliggørelsen af programmerens mål på en hensigtsmæssig måde. Den vurderede ikke sandsynligheden for, at disse risici materialiserer sig, og den potentielle effekt heraf, og den planlagde ikke passende foranstaltninger til at forhindre eller begrænse en række væsentlige risici. Som eksempler kan nævnes:

- a) Lange toldforsinkelser i Haitis havne og lufthavn var et velkendt problem, som i væsentlig grad hæmmede gennemførelsen af det ECHO-finansierede program for opførelse af midlertidige boliger (program 1)
- b) Under udarbejdelsen af DCI-fødevareprogrammet (program 8) blev det konstateret, at landbrugsministeriet havde begrænset kapacitet og manglede institutionel struktur til at levere forædlede frø. Der blev imidlertid ikke planlagt passende foranstaltninger, og udsigterne til at opretholde programmets resultater var ringe

61 IMF, Verdensbanken, Den Interamerikanske Udviklingsbank (IDB), Frankrig og Spanien. Canada og USA støttede den økonomisk forvaltning, men ydede ikke direkte budgetstøtte.

62 Det undersøgte GBS-program (program 10) var det andet for Haiti under 10. EUF. Det første program, der blev undertegnet i 2009, beløb sig oprindeligt til 27 millioner euro og blev forhøjet til 61 millioner euro med midler fra rammebevilling B og VFLEX-mekanismen.

63 PARDH vedtaget i 2010.

64 »Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté« (2008-2010); »Plan Stratégique de Développement d'Haiti, Cadre de Croissance Triennal« (2012-2015).

65 Kun 375 000 euro (ud af 3 millioner euro) blev udbetalt på grund af manglende opfyldelse af 8 indikatorer (ud af 9) på området forvaltning af de offentlige finanser.

- c) På grund af dets alt for komplekse og ambitiøse udformning nåede stabilitetsinstrumentets program for støtte til genetablering af den haitianske regerings kriseberedskabskapacitet (program 13) ikke de planlagte mål på en tilfredsstillende måde (jf. **tekstboks 6**). Gennemførelsespartnerens relevante erfaring i landet var en vigtig faktor, som der ikke blev taget tilstrækkeligt hensyn til.

57

Da statens centrale funktioner var betydeligt svækkede, var ydelse af budgetstøtte forbundet med en høj risiko for de overførte midler (fiduciary risk)⁶⁶. Kommissionen foretog en rimelig vurdering af risikoen for de overførte midler. Eftersom de andre donorerers støtte var begrænset⁶⁷, var den supplerende bistandspakke imidlertid ikke stor nok, og den var heller ikke tilstrækkeligt målrettet vigtige funktioner, til at gøre det muligt at gennemføre betydelige og højt prioriterede forbedringer med henblik på at beskytte de offentlige finanser (jf. **tekstboks 7**). Under sit besøg i Haiti i februar 2012 konstaterede en delegation fra Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg, at de nationale kontrol- og regnskabssystemer var utilstrækkelige⁵⁰.

66 En sandsynlig konsekvens af svage PFM-systemer er udbredt svig og korruption. På Transparency Internationals korruptionsindeks (Transparency International Corruption Perception Index) for 2013 ligger Haiti placeret som nr. 163 ud af 177 lande. Et eksempel på den omfattende svig og korruption er de 41 kontrakter til en samlet værdi af mere end 500 millioner USD, som blev tildelt uretmæssigt i perioden november 2010-oktober 2011.

67 Under Rettens besøg var der ingen andre donorer, der ydede væsentlig institutionel støtte på området forvaltning af offentlige finanser. I 2010 hjalp IMF's eksperter med at kontrollere de offentlige ressourcer, men donorsamfundet sikrede ikke en passende opfølgning.

Problemer med gennemførelsen af det IfS-finansierede program for støtte til genetablering af den haitianske regerings kriseberedskabskapacitet (program 13)

Sigtet med programmet var at hjælpe med at genetablere den haitianske regerings kriseberedskabskapacitet. Målet om at levere 300 containere af nødudstyr til 140 lokaliteter overalt i landet viste sig at være for ambitiøst til, at det kunne nås inden for den planlagte frist. Gennemførelsespartneren havde problemer med at identificere egnede lokaliteter og med at sikre, at udstyret var af tilstrækkelig kvalitet, og at det var tilgængeligt. Partneren, som ikke havde tidligere lokale erfaringer, havde undervurderet udfordringerne med hensyn til ufremkommelige veje, begrænset kapacitet i havnen og lufthavnen, brændstofmangel og toldforsinkelser.

Foranstaltninger til beskyttelse af EU-midler

I særberetning nr. 11/2010 om Kommissionens forvaltning af generel budgetstøtte i AVS-stater og lande i Latinamerika og Asien anbefalede Retten, at Kommissionen styrkede sin risikoforvaltning. F.eks. ved at implementere mere kortsigtede foranstaltninger på områder, hvor PFM-systemerne er særligt svage, som det er tilfældet i Haiti, hvilket blev bekræftet i vurderingen af offentlige udgifter og finansiel ansvarlighed (Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)) fra 2011. Kortsigtede foranstaltninger til en bedre beskyttelse af EU-midlerne mod spild, lækager og ineffektivitet kunne f.eks. være revision af offentligt ansattes lønninger (ca. 50 % af det nuværende budget), styrkelse af skattemyndighederne (told, skat), særlig støtte til regnskabsfunktioner og institutionel støtte til den ikke operative »*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*« (Haitis overordnede revisionsorgan og organ for bilæggelse af administrative tvistemål).

58

Under udarbejdelsen af programmet identificerede Kommissionen en række politiske risici⁶⁸, som den overvågede under gennemførelsen, men der blev ikke planlagt præcise foranstaltninger til at løse problemerne, hvis de skulle opstå. Politisk ustabilitet og volatilitet har med jævne mellemrum hæmmet udviklingen og konsolideringen af den politiske og strategiske dialog mellem regeringen og yderne af generel budgetstøtte. Manglende politisk vilje, en langsommelig lovgivningsproces og en begrænset forvaltningskapacitet har efterfølgende vist sig at være betydelige hindringer for en effektiv vedtagelse og gennemførelse af vigtige reformer og for gennemførelsen af programmet som planlagt (jf. punkt 52-54).

Overvågningen var baseret på en passende ramme, men blev tildelt utilstrækkelige ressourcer

59

Som nævnt i punkt 6 og 7 var EU-delegationen i sig selv hårdt ramt af jordskælvet. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten sørgede ikke i tide for at få sendt tilstrækkeligt personale med relevante kvalifikationer og erfaringer i den kritiske fase. EU-delegationens personaleressourcer er først for nylig blevet øget⁶⁹. Under disse omstændigheder har EU-delegationen udført et bemærkelsesværdigt overvågningsarbejde, men den har haft begrænset kapacitet til at udføre kontrol på stedet⁷⁰, hvilket ville have været nyttigt i en situation, der udvikler sig hurtigt.

68 F.eks. regeringsskifte, utilstrækkelig politisk reformvilje, social ustabilitet.

69 EU-delegationen blev tildelt 11 supplerende stillinger ved udgangen af 2013.

70 EU-delegationen i Port-au-Prince har den andenstørste arbejdsbyrde blandt alle EU's repræsentationer ifølge EuropeAids vurdering af delegationernes arbejdsbyrde.

60

ECHO's overvågningssystem var baseret på obligatorisk standardrapportering, som giver relevante oplysninger og sammenholder dataene med en række vedtagne indikatorer. Når der opstod forsinkelser eller uventede vanskeligheder, traf ECHO i tide korrigerende foranstaltninger. Programmet vedrørende opførelse af sikre og bæredygtige genhusningsløsninger blev ikke gennemført tilfredsstillende (jf. punkt 44), og ECHO ophørte med at samarbejde med gennemførelsespartneren, efter at programmet var afsluttet.

61

For programmerne under stabilitetsinstrumentet var EU-delegationens overvågning baseret på programrapporter og besøg på stedet samt midtvejsevalueringer og endelige evalueringer foretaget af eksterne eksperter. En lang række svagheder, som blev konstateret i midtvejsevalueringen, blev hurtigt afhjulpnet ved at erstatte den lokale projektleder, etablere en tættere overvågning og forbedre koordineringen mellem partnerne.

62

EuropeAids bysneringsprogram (program 9) er baseret på en resultatorienteret tilgang. Fremskridt blev overvåget i forhold til klart definerede indikatorer på grundlag af partnernes finansielle og beskrivende rapporter, programforvalternes besøg på projekterne og resultatorienteret overvågning (ROM). Men selv om EU-delegationen på grund af den store arbejdsbyrde kun aflagde et begrænset antal kontrolbesøg på stedet (jf. punkt 59), var der ikke planlagt et uafhængigt teknisk tilsyn med henblik på at kontrollere kvaliteten af bygningsarbejdet, som var særligt vigtigt for dette program.

63

Under gennemførelsen af det program for generel budgetstøtte, som Retten undersøgte, (program 10) foretog gruppen af berørte donorer, der blev ledet af Verdensbanken, ikke konsekvent den planlagte fælles overvågning af fremskridt i den økonomiske forvaltning⁷¹, som skulle danne grundlag for koordinerede beslutninger om udbetaling af støtte. Denne situation reducerede også mulighederne for politisk og strategisk dialog med regeringen. Ligesom andre donorer skulle EU-delegationen foretage sine egne vurderinger. Men EU-delegationen havde ikke tilstrækkelig sagkundskab på området forvaltning af offentlige finanser, og det gik alt for langsomt med at få styrket EU-delegationens personaleresourcer.

71 På grundlag af de fastsatte indikatorer.

64

Retten konkluderer, at EU's støtte til rehabilitering efter jordskælvet i Haiti 2010 generelt var godt udformet, men at programmerne ikke blev gennemført tilstrækkeligt effektivt. Ligesom andre donorer stod Kommissionen over for alvorlige hindringer i sine bestræbelser på at støtte rehabilitering. Den blev stillet over for den svære udfordring at skulle forvalte sin støtte i partnerskab med svage nationale myndigheder — for at fremme ejerskab og bidrage til etableringen af et fungerende regeringsapparat — samtidig med at den skulle søge at sikre hurtig bistand. Kommissionen kunne imidlertid have forbedret sin forvaltning af nogle faktorer, som var under dens kontrol.

65

Kommissionen tog fat på en række prioriterede rehabiliteringsbehov. Sammen med andre større donorer foretog Kommissionen en korrekt identifikation af en række større rehabiliteringsbehov i Haiti efter jordskælvet i 2010 og vedtog en solid samarbejdsstrategi med henblik på de nye udfordringer, som landet stod over for, samtidig med at den fortsatte sin støtte til den langsigtede socioøkonomiske udvikling. Arbejdsdelingen mellem donorerne var hensigtsmæssig, men koordineringen under gennemførelsen var vanskelig (jf. punkt 18-27).

66

Selv om Kommissionen havde gjort en vis indsats, var nødhjælps-, rehabiliterings- og udviklingsforanstaltningerne ikke tilstrækkeligt sammenkoblede. Kommissionen anvendte en række komplementære instrumenter fleksibelt og udformede individuelle rehabiliteringsprogrammer for at sikre sammenkoblingen mellem nødhjælp, rehabilitering og udvikling. Men ECHO og EuropeAid havde ikke en klar fælles landestrategi til at optimere synergieffekten og sikre en smidig overgang mellem deres respektive aktiviteter. Den svage nationale forvaltning og regeringens utilstrækkelige vilje til reform var betydelige udfordringer for en effektiv rehabilitering og for skabelsen af betingelserne for bæredygtig udvikling (jf. punkt 28-40).

67

Kommissionen har ikke i tilstrækkelig grad sikret en effektiv gennemførelse af EU's støtte til rehabilitering. Ti af de tretten programmer, som Retten gennemgik, leverede eller ville sandsynligvis levere de planlagte output, dog næsten alle med forsinkelser. Tre programmer opnåede begrænsede fremskridt, herunder programmet for generel budgetstøtte under 10. EUF. Kommissionen var klar over den vanskelige situation, men den forvaltede ikke en række væsentlige risici for gennemførelsen og opfyldelsen af programmålene godt nok. Overvågningen af programmerne var baseret på en passende ramme, men Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten traf ikke i rette tid foranstaltninger til at styrke EU-delegationens ressourcer, og den havde ikke tilstrækkelig kapacitet til at udføre kontrol på stedet, hvilket ville have været særlig nyttigt i en situation, der udvikler sig hurtigt (jf. punkt 41-63).

68

På grundlag af denne revision fremsætter Retten følgende anbefalinger til at forbedre effektiviteten af Kommissionens aktiviteter efter katastrofer eller i forbindelse med skrøbelige situationer:

Anbefaling 1 Risikostyring

Kommissionen bør ved programmernes begyndelse og, hvor det er relevant, under gennemførelsen vurdere sandsynligheden for, at de største risici for opfyldelsen af programmernes målsætninger materialiserer sig, og den potentielle effekt heraf, og træffe foranstaltninger til at begrænse disse risici.

Anbefaling 2 Sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling

EuropeAid og ECHO bør vedtage en fælles strategi for sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling for at sikre en effektiv sammenkobling og synergi mellem deres respektive aktiviteter. Strategien bør fastsætte:

- målene og mandaterne for de respektive tjenester
- procedurerne for udarbejdelse af koordinerede handlingsplaner for hvert enkelt land
- exitstrategier og overdragelsesprocedurer.

Anbefaling 3 Budgetstøtte

Når Kommissionen yder budgetstøtte bør den i samarbejde med andre donorer:

- yde passende støtte til kapacitetsopbygning og fokusere på vigtige funktioner for så vidt angår forvaltningen af offentlige finanser, herunder ansvarlighed og anti-korruptionsmekanismer
- støtte rettidig udarbejdelse af et relevant program for reform af forvaltningen af de offentlige finanser og
- hvor det er relevant, fastsætte kortsigtede foranstaltninger for at beskytte EU-midlerne mod spild, lækager og ineffektivitet.

Anbefaling 4 Beredskabsbestemmelser for EU-delegationer

I tilfælde af naturkatastrofer eller andre lignende hændelser, navnlig dem, der berører EU-delegationens drift, bør Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten udvikle forretningskontinuitetsprocedurer, herunder bestemmelser om omrokering af personale i nødsituationer.

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 17. juni 2014.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Oversigt over undersøgte programmer

	Partner og projektets titel	Samlede omkostninger (EU-bidrag)	Gennemførelsesperiode
ECHO			
1	UNOPS Genhusning (rehabilitering) — opførelse af sikre og bæredygtige genhusningsløsninger	4,2 millioner euro, EU: 4,1 million euro; andel 96,5 %	1. oktober 2010 til 14. august 2011 (2,5 måneders forlængelse)
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Vand og sanitet (genhusning) — opførelse af sikre midlertidige genhusningsløsninger og toiletter	2,7 millioner euro, EU: 2,2 millioner euro; andel 82,51 %	1. juli 2012 til 31. december 2013 (8 måneders forlængelse)
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); fødevarerhjælp) Katastrofeberedskab — Styrkelse af katastrofeberedskabs- og oplysningskapaciteten	887 479 euro, EU: 650 000 euro; andel 73,24 %	1. juli 2011 til 31. oktober 2012 (1 måneders forlængelse)
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Italy) Katastrofeberedskab (koordinering) — styrkelse af katastrofe- og risikoforvaltningskapaciteten (DRM)	648 235 euro EU: 550 000 euro (84,85 %)	13. august 2012 — 31. december 2013 (4,5 måneders forlængelse)
5	Concern Worldwide Genhusning (vandsanitet) — opførelse af forbedret midlertidig indkvartering (lang sigt).	5,8 millioner euro; EU: 5,2 millioner euro, 90 % af de samlede støtteberettigede udgifter	1. april 2010 til 30. juni 2011 (3 måneders forlængelse)
6	SI (Solidarités internationales, Frankrig) Koordinering (genhusning) — »cash for work«-aktiviteter, nedsættelse af lokale udvalg og etablering af katastrofeberedskab	2,9 millioner euro; EU: 99 % bidrag	1. oktober 2010 — 31. august 2011
7	SI (Solidarités internationales, Frankrig) — fødevarer — forbedre levevilkårene, give adgang til beskæftigelse og offentlige tjenester (f.eks. er indkomstskabende aktiviteter en fast del), hjælp til at styrke fødevarerikkerheden	1 million euro; EU: 100 %	1. september 2011 — 31. december 2012 (4 måneders forlængelse)
EuropeAid			
8	FAO (De Forenede Nationers Fødevarer- og Landbrugsorganisation) Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite	1,5 millioner euro EU: 80 %	1.11.2012 — 31.10.2014 (24 måneder)
9	Ordonnateur National d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Croix-Rouge France, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV. Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées; Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées	74,5 millioner euro (EU: 55,8 millioner euro; Frankrig: 10,5 millioner euro; NGO'er: 8 millioner euro; UN-Habitat: 200 000 euro).	7. december 2011 til 7. december 2016 (60 måneder inklusiv en forlængelse)
10	Ordonnateur National d'Haïti og andre offentlige og private ordregivende enheder. Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP)	47 millioner euro (EU: 100 %)	2. maj 2011 til 2. maj 2015 (48 måneder)

	Partner og projektets titel	Samlede omkostninger (EU-bidrag)	Gennemførelsesperiode
Stabilitetsinstrumentet (IFS)			
Program for støtte til genetablering af den haitianske regerings kriseberedskabskapacitet; afgørelse 2010/022-598 — 20 millioner euro			
11	UNDP — »Cash for work« for hurtig genrejsning og stabilisering	Multidonorforanstaltning på i alt 40,9 millioner USD (EU: 5 millioner euro (16 % af de samlede projektomkostninger))	13. januar 2010 til 31. december 2012 (bidrag fra stabilitets-instrumentet mellem den 1. september 2010 og den 31. august 2012)
12	Club de Madrid — Styrkelse af Haitis institutionelle grundlag og af Haitis lederes ejerskab til den økonomiske genopretning	500 000 euro; EU: 100 % bidrag	1. juli 2010 — 29. februar 2012
13	International Management Group (IMG), Beograd & Det Fælles Forskningscenter (FFC) — Styrkelse af Haitis nødberedskab	13,25 millioner euro til IMG-gruppen (ledende koordinator) og 1,25 millioner euro (Det Fælles Forskningscenter), EU: 100 % bidrag	14. oktober 2010 til 31. maj 2012 (IMG), 20. december 2010 til 19. december 2012 (FFC)

Et yderligere beløb på 7 millioner euro er dækket af en anden beslutning om at styrke den institutionelle kapacitet, og finansiering er planlagt fra udgangen af 2013¹.

1 Afgørelse C(2012) 7698 final; (CRIS-afgørelse 2012/024530); Der er ikke undertegnet en bidragsaftale. Projektet er fortsat kun på udkaststadiet og blev ikke undersøgt.

Bedømmelsesmetode

I forbindelse med denne revision bedømte Retten projekternes relevans, udformning og output på grundlag af Kommissionens metode til resultatorienteret overvågning (ROM). De anvendte kriterier er angivet i det følgende.

Relevans	
A	Projektet er helt klart integreret i de nationale politikker, og Kommissionens strategi er særdeles relevant for de identificerede prioriterede behov og er rettet mod sårbare grupper.
B	Passer godt ind i de nationale politikker og Kommissionens strategi (om end ikke altid explicit) og er relevant i forbindelse med identificerede behov og for sårbare grupper.
C	Der er en række spørgsmål/problemer vedrørende projektets overensstemmelse med de nationale politikker og Kommissionens politikker eller vedrørende relevans i relation til målretning.
D	Der er uoverensstemmelser mellem projektet og de nationale politikker eller Kommissionens strategi, og dets relevans i forhold til behovene er tvivlsom. Gennemgribende tilpasninger er nødvendige.
Udformning	
A	Klar og velstruktureret logisk ramme, vertikal logik med gennemførlige og sammenhængende mål; fyldestgørende SMART-OVI'er (objektivt verificerbare indikatorer), risici og lokale begrænsninger er klart identificeret og styret, projektets målsætninger slår bro mellem den humanitære fase og udviklingsfasen, projektet skal føre til, at det igen bliver muligt at nå frem til en bæredygtig udvikling, kapacitetsopbygning er medtaget for at sikre, at partneren påtager sig det fulde ansvar efter projektets afslutning, der er fastlagt en exitstrategi.
B	Interventionslogikken er fyldestgørende, selv om der kan være behov for nogle forbedringer med hensyn til rangordningen af mål, OVI'er, risici og begrænsninger, LRRD stort set sikret, bestemmelser om fuldstændig overdragelse af ansvaret er udarbejdet, der bør dog ske forbedringer med hensyn til ejerskab.
C	Der er problemer med interventionslogikken, som kan påvirke projektets resultater og muligheden for at overvåge og evaluere fremskridt, forbedringer er nødvendige for at sikre ejerskab og bæredygtighed.
D	Interventionslogikken er mangelfuld og må ændres gennemgribende, hvis projektet skal kunne lykkes.
Output	
A	Alle output er eller vil sandsynligvis blive leveret i god kvalitet og vil dermed bidrage til de planlagte resultater, aktiviteter gennemføres til tiden og overvåges regelmæssigt.
B	Output leveres, og vil sandsynligvis være som planlagt, men der er plads til forbedringer med hensyn til kvalitet, dækning og timing. Forsinkelser indvirker ikke negativt på leveringen af resultater.
C	Nogle af resultaterne er ikke/vil ikke blive afleveret til tiden eller i god kvalitet. Tilpasninger er nødvendige. Aktiviteterne er forsinket og i en vis grad frakoblet interventionslogikken og planerne.
D	Kvaliteten og leveringen af output er og vil sandsynligvis være behæftet med alvorlige mangler. Større justeringer er nødvendige for at sikre, at i det mindste de vigtigste output leveres. Alvorlige forsinkelser og grundlæggende afkobling af aktiviteterne fra interventionslogikken og planerne.

Bedømmelse af programmerne¹

(millioner euro)

Programmer og partnerne	Instru- ment	Kommissio- nens bidrag	Udbetalt pr. 31/12/2013	Relevans	Udform- ning	Output	Gennemførel- sesperiode
1 UNOPS — ECHO/-CR/BUD/2010/02028 Genhusning (rehabilitering) — opførelse af sikre og bæredygtige genhusningsløsninger	ECHO	4,1	3,6	B	C	C	10/2010-08/2011
2 HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) — ECHO/HTI/BUD/2012/91008 Vandforsyning/ sanitet (genhusning) — opførelse af sikre midlertidige boliger og toiletter		2,2	1,8	A	A	A	07/2010-12/2013
3 WHH (Deutsche Welthunger- hilfe eV); German Agro Action) — ECHO/DIP/BUD/2011/92002 — Ka- tastrofeberedskab — Styrkelse af katastrofeberedskabs- og oplysningskapaciteten		0,7	0,6	A	A	B	07/2010-10/2012
4 COOPI (Cooperazione Internazionale Fonda- zione Italy) — ECHO/HTI/BUD/2012/91016 Katastrofeberedskab (koordinering) — ECHO/HTI/BUD/2012/91016 — Styrkelse af katastrofe- og risikoforvaltningskapacite- ten (DRM)		0,6	0,4	A	A	A	08/2012-1/2013
5 Concern Worldwide — ECHO/-CR/BUD/2010/02010 Husly (vandsanitet) — opførelse af forbedret T-genhusning (lang sigt)		5,2	5,2	A	B	B	04/2010-06/11
6 SI (Solidarités internationales; France) — ECHO/-CR/BUD/2010/02045 Koordination (genhusning) – Koordinering (Husly) — »cash for work«-aktiviteter, nedsættelse af lokale udvalg og etablering af katastrofeberedskab		2,9	2,9	A	A	A	10/10-08/11
7 SI (Solidarités internationales, Frankrig) — Fødevarer — Forbedre levevilkårene, give adgang til beskæftigelse og offentlige tjenester (f.eks. er indkomstskabende aktiviteter en fast del), hjælp til at styrke fødevareresikkerheden		1,0	1,0	A	B	A	09/11-12/12
8 FAO (De Forenede Nationers Fødevarer- og Landbrugsorganisation) Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite	DCI-Food	1,5	1,1	A	C	for tidligt at vurdere	11/2012-10/2014

1 Jf. **bilag II** for nærmere oplysninger om metoden.

(millioner euro)

Programmer og partnerne	Instrument	Kommissionens bidrag	Udbetalt pr. 31/12/2013	Relevans	Udformning	Output	Gennemførelsesperiode
9 Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées (CRIS Nr 2011/023-144); Ordonnateur National d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Croix-Rouge France, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV.	EUF	55,8	11,0	A	A	B	12/2011-12/2016
10 Programme d'appui budgétaire générale pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP) (CRIS Nr2010/022-435); Ordonnateur National d'Haïti og andre offentlige og private ordregivende enheder.		47,0	34,9	A	C	C	05/2011-05/2015
11 UNDP — »Cash for work« for hurtig genopretning og stabilisering	Stabilitetsinstrumentet	5,0	5,0	A	A	A	09/2010-08/2012
12 Club de Madrid — Styrkelse af Haitis institutionelle grundlag og af Haitis leders ejerskab til den økonomiske genopretning		0,5	0,5	A	A	A	07/2010-02/2012
13 International Management Group (IMG), Beograd & Det Fælles Forskningscenter (FFC) — Styrkelse af Haitis nødberedskab		14,5	13,1	A	C	C	10/2010-05/2012 (IMG), 12/2010-12/2012 (FFC)
I ALT		141,0	81,1				

Resumé

III

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at de fleste projekter opfyldte deres mål, selv om de blev gennemført i en vanskelig situation.

Det lykkedes Kommissionen at afbøde virkningerne af en række eksterne faktorer, der forårsagede forsinkelser.

V

Der var ikke behov for en formel fælles landstrategi for sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD) i Haiti, men Kommissionens tjenestegrene koordinerede deres strategier og sikrede en sammenkobling af nødhjælp og udvikling på sektorbasis. LRRD-strategien er blevet fuldt ud og systematisk integreret i finansieringscyklussen 2014-2020.

VI

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten understreger, at de fleste projekter har skabt de ønskede resultater.

Med hensyn til risiciene vil Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gerne minde om, at det uundgåeligt vil indebære risici at arbejde i et skrøbeligt land. Disse risici blev identificeret, og mulige afbødende foranstaltninger blev truffet, og i nogle tilfælde besluttede Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten at gennemføre programmerne på trods af de involverede risici af hensyn til befolkningen.

Delegationens kapacitet blev styrket i videst muligt omfang inden for rammerne af budgetmidlerne og de menneskelige ressourcer og gældende administrative procedurer.

På baggrund af erfaringerne fra jordskælvet i Haiti og krisebegivenheder i andre lande har Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten truffet en række foranstaltninger, der sikrer en hurtig indsats.

VII Første led

Kommissionen accepterer denne anbefaling:

- i) Med vedtagelsen af de nye retningslinjer for budgetstøtte i januar 2013 er anbefalingen allerede blevet gennemført for budgetstøtteprogrammer.
- ii) Passende risikostyring er et vigtigt aspekt i alle programmer. Der er indført detaljerede procedurer for at sikre, at der ved udformningen af programmet foretages en vurdering af de sandsynlige risici, deres potentielle effekt og afbødende foranstaltninger. Under gennemførelsen vil risikostyringen blive sikret inden for rammerne af de eksisterende procedurer.

VII Andet led

Kommissionen accepterer denne anbefaling. Kommissionen er allerede ved at gennemføre en LRRD-strategi, og den vil blive videreført inden for rammerne af dagsordenen for resiliens.

- Kommissionen accepterer denne del af anbefalingen, og målsætningerne i den fælles strategi defineres (kontekstspecifikke) som led i udarbejdelsen af landeplanerne. Mandaterne for de respektive tjenester er fastsat i deres opgavebeskrivelser.
- Kommissionen accepterer denne del af anbefalingen (jf. LRRD-retningslinjerne og workshopper).
- Kommissionen accepterer denne anbefaling som led i landehandlingsplanerne.

VII Tredje led

Kommissionen accepterer Rettens anbefaling.

Kommissionen understreger, at bistanden til lande i en skrøbelig situation eller i en krise- eller postkrisesituation skal tilpasses situationen, hvis der skal skabes resultater. Kommissionen har i den forbindelse udviklet et særligt interventionsinstrument, den såkaldte »statsopbygningskontrakt«, der indeholder bestemmelser om sådanne situationer.

Kommissionen ønsker at understrege, at Rettens anbefaling 3 er taget til følge i retningslinjerne for budgetstøtte.

VII Fjerde led

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten accepterer denne anbefaling, men vil gerne påpege, at der i mellemtiden er blevet udviklet forretningskontinuitetsprocedurer under EU-Udenrigstjenestens ansvar og bestemmelser om omrokering af personale i en nødsituation for alle delegationer. Kommissionen vil derudover gerne understrege, at EU-personalets sikkerhed og tryghed har førsteprioritet i krise- eller katastrofesituationer i et land, hvor EU-personale er til stede.

Bemærkninger

Kommissionen mener, at nødhjælps-, rehabiliterings- og udviklingsforanstaltningerne var tilstrækkeligt sammenkoblede i betragtning af den vanskelige situation.

35

Selv om der ikke formelt blev fastlagt en fælles strategi, blev der i praksis afholdt en række møder mellem partnerne, og GD ECHO og EuropeAid udvekslede oplysninger. Dette sikrede komplementaritet og sammenkobling mellem de finansierede humanitære og udviklingsmæssige aktiviteter.

Kommissionen har efter Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalgs besøg i Haiti gjort en betydelig indsats for at afhjælpe situationen.

I felten sikres koordineringen mellem GD ECHO's medarbejdere og EU-delegationen gennem regelmæssige møder, hvor parterne udveksler oplysninger og drøfter programmernes udformning og opnåede fremskridt. De to kontorer er ved at udarbejde en fælles ramme for humanitær bistand og udvikling. Derudover giver delegationslederen udtryk for EU's prioriteringer på det humanitære område.

I hovedkvarteret er koordineringen desuden blevet kraftigt styrket gennem en række aktiviteter og procedurer:

- en handlingsplan for resiliens
- en fælles henstilling fra EU-medlemsstaterne om gennemførelsen af EU's strategi til styrkelse af resiliens for at fremme en effektiv fælles indsats fra EU-medlemsstaternes side, der sammenkobler humanitær bistand, langsigtet udviklingssamarbejde og løbende politisk engagement på EU-plan og nationalt plan
- en tværtjenestelig gruppe vedrørende overgang
- LRRD-retningslinjer
- formelle og uformelle høringer om programmer.

35 b)

Efter Kommissionens opfattelse er tjenestegrenenes mandater og procedurer forskellige, men de har ikke forskellige opfattelser. GD ECHO har ikke mandat til at iværksætte langsigtede udviklingsinvesteringer og kan derfor ikke finansiere permanente boliger.

Det skal bemærkes, at Kommissionen stoppede finansieringen af midlertidige boliger i Port-au-Prince i 2013, hvor der blev udviklet en effektiv synergi mellem de erfaringer, som GD ECHO's partnere havde gjort, og det GD DEVCO-finansierede genopbygnings- og udviklingsprogram for naboskabsområder. GD ECHO finansierede en række midlertidige boliger i form af traditionelle kreolske huse i Palmes-regionen, jordskælvets epicenter, hvor der var ledig jord, og hvor der ikke var nogen risiko for at bidrage til udviklingen af flere slumkvarterer. I mange, hvis ikke de fleste tilfælde, var den midlertidige bolig en forbedring for modtageren i forhold til boligsituationen før jordskælvet.

35 c)

EU-finansierede humanitære aktioner er behovsbaserede. Der er som sådan ikke blevet formaliseret en exitstrategi for GD ECHO for Haiti. Betingelserne for udfasning af det humanitære instrument blev imidlertid systematisk angivet i alle relevante GD ECHO-finansieringsafgørelser.

37

Forsinkelserne skyldtes ofte eksterne faktorer bestemt af en situation, der udviklede sig hurtigt, og som GD ECHO's partnere ikke havde kontrol over.

40

Filosofien bag budgetstøtte er, at betalingen finder sted på grundlag af resultater. Der skal således sikres en hårfin balance mellem forudsigelighed og konditionalitet.

EU's og andre donorerers tilbageholdelse af betalinger i sommeren 2012 skyldtes nationale revisionsberetninger, der viste mangler i de offentlige udbudsprocedurer under undtagelsestilstanden i 2011. Donorsamfundets pres førte til oprettelsen af et særligt revisionsudvalg, der skulle vurdere 41 kontrakter indgået på grundlag af nødlovgivningsprocedurer. På baggrund af revisionsudvalgets anbefalinger og regeringens efterfølgende ophævelse af seks af disse kontrakter genoptog donorerne betalingerne. Dette viser den løftestangseffekt, som budgetstøtteaktiviteter kan have for en bedre økonomisk styring, og det bidrag til reformen, som programmet har ydet.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenestemener, at gennemførelsen af EU's støtte til rehabilitering generelt var effektiv.

42

På trods af de vanskelige omstændigheder, der var hovedårsagen til forsinkelserne, skabte de fleste programmer de ønskede resultater.

43

Nødhjælpsforanstaltninger iværksat på baggrund af kriseudbrud indebærer som regel en risiko, der enten kan forårsage forsinkelser eller i nogle tilfælde nødvendiggøre afbødende foranstaltninger for at sikre et positivt resultat af projekterne.

Det var således hovedsageligt eksterne faktorer i en kompleks humanitær situation, som gjorde samarbejdet mere og mere vanskeligt og førte til en ændring af interventionsområdet. På trods af hindringerne var partnere i stand til at opfylde målene for foranstaltningerne. GD ECHO drøftede behørigt ændringer i gennemførelsen af projekterne med partnerne, før der blev truffet en afgørelse.

Det er vanskeligt at forudse komplikationer af denne art i forbindelse med forberedelsen af forhandlinger med kommuner eller nationale myndigheder.

44

Gennemførelsen af rehabiliteringsprojektet blev berørt af to forhold:

- 1) Social uro i Bristou-Bobin-området, hvor der er blevet gennemført et GD ECHO-finansieret projekt. Gentagne voldelige hændelser i forbindelse med valgprocessen eller problemer i lokalsamfundet gjorde det nødvendigt at indstille aktiviteter af sikkerhedsmæssige årsager.
- 2) Partneren konstaterede ligeledes under projektet, at 30 % af bygningerne i Bristou-Bobin ikke var blevet vurderet af ministeriet for offentlige arbejder (MTPTC). Der skulle således foretages en bygningsvurdering, hvilket ikke var planlagt, og dette bragte leveringen af de planlagte output yderligere i fare.

46

På baggrund af den endelige evalueringsrapport besluttede Kommissionen at tage fat på problemerne med utilstrækkelig og ikke fuldt ud tilpasset træning, den utilstrækkelige kvalitet af nødhjælpsudstyr og andre udfordringer gennem et opfølgende treårigt midlertidigt indsatsprogram med forskellige partnere med større lokalerfaring.

48

Kommissionen tilstræber at opnå en balance mellem programmer, der er fuldt ud ejet af modtageren, og som gennemføres af modtageren, for at opbygge modtagerens kapacitet, og hurtig levering af programoutput. Gennem et samarbejde med forskellige partnere tilstræbte Kommissionen at opnå denne balance.

51

Der er allerede blevet gennemført foranstaltninger til afhjælpning af manglerne i udformningen.

53

Kommissionen er enig i, at udbetalingerne ikke blev foretaget i fuld overensstemmelse med den vejledende tidsplan, men anfører, at det var nødvendigt at tilbageholde betalingerne for at overholde betingelserne i finansieringsaftalen og udøve det nødvendige pres for at fremme reformfremskridt.

54

I retningslinjerne for budgetstøtte er udviklingen af en passende strategi for forvaltning af de offentlige finanser (PFM) ikke et kriterium for budgetstøtte, men der skal gennemføres reformer, som kan omsættes til PFM-strategier på undersektorniveau. I Haiti vedtog regeringen først for nylig, dvs. i maj 2014, en samlet PFM-strategi, men den har længe gennemført en række reformstrategier med fokus på forskellige PFM-aspekter. Som led

i Kommissionens fremadrettede tilgang til budgetstøtte blev den første betaling under det nye budgetstøtteprogram for Haiti, der blev vedtaget i november 2013, betinget af vedtagelsen af en samlet og realistisk PFM-strategi. Denne forudsætning er nu blevet opfyldt med den nylige vedtagelse af denne strategi.

56

Kommissionen mener, at den forvaltede risiciene for gennemførelsen af EU's programmer på en hensigtsmæssig måde. Det vil uundgåeligt indebære risici at arbejde i et skrøbeligt land.

56 a)

Toldproblemerne blev forværret på grund af det kaos, som opstod efter jordskælvet. Alle partnerne gennemførte en systematisk risikoanalyse, og potentielle forsinkelser, bl.a. på grund af toldforsinkelser, blev indkalkuleret og registreret i forslagernes logframe. Det var naturligvis umuligt at forudse den præcise varighed af disse forsinkelser. Da den eneste mulighed for at opfylde befolkningens boligbehov var at importere midlertidige boliger, opvejede fordelene ved denne foranstaltning de identificerede risici forbundet med toldforsinkelserne.

56 b)

EU-programmet støttede lokale grupper af landbrugere inden for håndværksmæssig frøproduktion og supplerede således andre donorer institutionelle støtte til landbrugsministeriet til styrkelse af frøindustrien og dens kvalitetskontrolkapacitet.

56 c)

Det planlagte mål for dette projekt var at få en umiddelbar indvirkning på operationelt plan ved at levere 300 containere med førstehjælpsudstyr og uddanne frivillige på lokalt plan i håndteringen af dette udstyr i tilfælde af naturkatastrofer. Det lykkedes rent faktisk at få 302 containere til landet med kun to måneders forlængelse af gennemførelsesperioden inden for rammerne af projektet og at give grundlæggende træning til 3 041 lokale frivillige, men projektet var også tænkt som et pilotprojekt, som kunne fremmes under rammebevillingerne for samarbejde (Den Europæiske Udviklingsfond) for Haiti.

Hvad angår valg af gennemførelsespartner vil Kommissionen gerne gøre opmærksom på, at ingen af partnerne med mangeårig erfaring i Haiti var til rådighed til gennemførelse af denne foranstaltning.

Tekstboks 6

Placeringen af containere er blevet bestemt af de haitianske myndigheder (DPC – Direction de la Protection Civile) og borgmestrene i de pågældende landsbyer. Ud af de 302 containere anmodede DPC kun om at få flyttet 10 containerne.

I det opfølgende midlertidige indsatsprogram vil der være fokus på den utilstrækkelige træning af frivillige. Derudover vil programmet også gøre netværket af frivillige mere levedygtigt gennem integration i de regionale og lokale myndigheders struktur (collectivités territoriales) og genetablere nødhjælpsudstyret i påkommende tilfælde.

57

Budgetstøtteprogrammet blev udarbejdet i kølvandet på jordskælvet i samordning med andre donorer af budgetstøtte. Det blev prioriteret at sikre regeringen meget tiltrængte likvide midler og iværksætte ledsageforanstaltninger under hensyntagen til andre donorerers planlagte tekniske bistand.

Under det nye budgetstøtteprogram (statsopbygningskontrakten), der blev vedtaget i 2013, blev rammebevillingen til teknisk bistand øget til 12 mio. EUR for at dække regeringens behov for kapacitetsopbygning.

Tekstboks 7

Det nye budgetstøtteprogram for Haiti, der blev vedtaget i november 2013, er baseret på en specifik model for skrøbelige lande. Foranstaltninger som revision af offentligt ansattes lønninger, styrkelse af skattemyndighederne og særlig støtte til Haitis overordnede revisionsorgan og organ for bilægelse af administrative tvistemål (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*) er omfattet af denne aktivitet.

58

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten overvejede nøje de politiske risici i Haiti, men besluttede alligevel at intervenere, da de potentielle fordele, herunder muligheden for at udøve politisk pres til fremme af reformer, opvejede risiciene.

Der blev således iværksat afbødende foranstaltninger, i det omfang det var muligt under hensyntagen til de haitianske institutioners begrænsede kapacitet og nødvendigheden af at respektere Haitis suverænitæt. EU har uddybet og intensiveret sin politiske dialog med Haiti, hvilket bevidnes af de mange kontakter på højt plan de sidste to år og indledningen af en struktureret og løbende politisk dialog i december 2013. Der gennemføres særlige støtteforanstaltninger til fremme af politisk stabilitet. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil også gerne understrege, at konsolideringen af demokratiet og stabiliseringen af den politiske situation i Haiti kun kan opnås på længere sigt og gennem en endogen proces, som de nylige fremskridt i den »interne haitianske dialog« vidner om.

59

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten ønsker at understrege, at de rent faktisk har styrket kapaciteten i videst muligt omfang inden for rammerne af budgetmidlerne og de menneskelige ressourcer og gældende administrative procedurer. Som alle andre nationale og internationale partnere var delegationen nødsaget til at arbejde under meget vanskelige forhold. Delegationsbygningen blev således anset for at være usikker, og delegationens midlertidige kontor blev etableret et sikkert sted. I kølvandet på jordskælvet blev delegationspersonalet evakueret til Den Dominikanske Republik, mens delegationslederen blev i landet sammen med centralt sikkerhedspersonale og administrativt personale.

Delegationen i Den Dominikanske Republik og hovedkvarteret ydede støtte.

63

I 2010 og 2011 blev delegationens begrænsede ressourcer suppleret med yderligere bevillinger fra hovedkvarteret. Ekspertes fra hovedkvarteret gennemførte f.eks. i forbindelse med budgetstøtte regelmæssigt missioner til Haiti og repræsenterede EU på donorkoordineringsmøder med regeringen.

Konklusioner og anbefalinger

64

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten glæder sig over de positive elementer i Rettens konklusioner. De fleste projekter opfyldte deres mål, selv om de blev gennemført i en vanskelig situation.

66

Der var ikke behov for en formel fælles landstrategi for sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD) i Haiti, men Kommissionens tjenestegrene koordinerede deres strategier og sikrede en sammenkobling af nødhjælp og udvikling på sektorbasis. LRRD-strategien er blevet fuldt ud og systematisk integreret i finansieringscyklussen 2014-2020.

67

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten understreger, at de fleste projekter har skabt de ønskede resultater.

Med hensyn til risiciene vil Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gerne minde om, at det uundgåeligt vil indebære risici at arbejde i et skrøbeligt land. Disse risici blev identificeret og mulige afbødende foranstaltninger blev truffet, og i nogle tilfælde besluttede Kommissionen at gennemføre programmerne på trods af de involverede risici af hensyn til befolkningen.

Delegationens kapacitet blev styrket i videst muligt omfang inden for rammerne af budgetmidlerne og de menneskelige ressourcer og gældende administrative procedurer.

På baggrund af erfaringerne fra jordskælvet i Haiti og krisebegivenheder i andre lande har Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten truffet en række foranstaltninger, der sikrer en hurtig indsats.

Anbefaling 1

Kommissionen accepterer denne anbefaling:

- i) Med vedtagelsen af de nye retningslinjer for budgetstøtte i januar 2013 er anbefalingen allerede blevet gennemført for budgetstøtteprogrammer.
- ii) Passende risikostyring er et vigtigt aspekt i alle programmer. Der er indført detaljerede procedurer for at sikre, at der ved udformningen af programmet foretages en vurdering af de sandsynlige risici, deres potentielle effekt og afbødende foranstaltninger. Under gennemførelsen vil risikostyringen blive sikret inden for rammerne af de eksisterende procedurer.

Anbefaling 2

Kommissionen accepterer denne anbefaling. Kommissionen er allerede ved at gennemføre en LRRD-strategi, og den vil blive videreført inden for rammerne af dagsordenen for resiliens.

Anbefaling 2 — Første led

Kommissionen accepterer denne del af anbefalingen, og målsætningerne i den fælles strategi defineres (kontekstspecifikke) som led i udarbejdelsen af landeplanerne. Mandaterne for de respektive tjenester er fastsat i deres opgavebeskrivelser.

Anbefaling 2 — Andet led

Kommissionen accepterer denne del af anbefalingen (jf. LRRD-retningslinjerne og workshopper).

Anbefaling 2 — Tredje led

Kommissionen accepterer denne anbefaling som led i landehandlingsplanerne.

Anbefaling 3

Kommissionen accepterer Rettens anbefaling.

Kommissionen understreger, at bistanden til lande i en skrøbelig situation eller i en krise- eller postkrisesituation skal tilpasses situationen, hvis der skal skabes resultater. Kommissionen har i den forbindelse udviklet et særligt interventionsinstrument, den såkaldte »statsopbygningskontrakt«, der indeholder bestemmelser om sådanne situationer.

Kommissionen ønsker at understrege, at Rettens anbefaling 3 er taget til følge i retningslinjerne for budgetstøtte.

Anbefaling 4

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten accepterer denne anbefaling, men vil gerne påpege, at der i mellemtiden er blevet udviklet forretningskontinuitetsprocedurer under EU-Udenrigstjenestens ansvar og bestemmelser om omrokering af personale i en nødsituation for alle delegationer. Kommissionen vil derudover gerne understrege, at EU-personalets sikkerhed og tryghed har førsteprioritet i krise- eller katastrofesituationer i et land, hvor EU-personale er til stede.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

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

Betalingsabonnementer:

- via Den Europæiske Unions Publikationskontors salgskontorer (http://publications.europa.eu/others/agents/index_da.htm).

Det jordskælv, der ramte Haiti den 12. januar 2010, krævede mange menneskeliv og medførte massive ødelæggelser i hovedstaden og de omkringliggende områder. I denne beretning undersøger Den Europæiske Revisionsret, om den støtte, som EU ydede til rehabilitering af landet, var godt udformet og blev gennemført hensigtsmæssigt, og om Kommissionen effektivt sammenkoblede tilvejebringelsen af nødhjælp med rehabilitering og udviklingsstøtte. Retten konkluderer, at støtten til rehabilitering efter jordskælvet i Haiti 2010 generelt var godt udformet, idet den tog fat på landets vigtigste behov. Programmerne blev dog ikke gennemført tilstrækkeligt effektivt, og nødhjælps-, rehabiliterings- og udviklingsforanstaltningerne var ikke tilstrækkeligt sammenkoblede. Det skyldes til dels den vanskelige situation og de svage nationale myndigheder, men også mangler i forvaltningen af nogle faktorer, som var under Kommissionens kontrol.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret