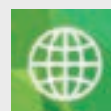


Ειδική έκθεση

Στήριξη της ΕΕ για την αποκατάσταση μετά τον σεισμό στην Αϊτή



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Τηλ +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το διαδίκτυο (<http://europa.eu>).

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2014

ISBN 978-92-872-0815-6
doi:10.2865/5820

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2014
Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Printed in Luxembourg

Ειδική έκθεση

Στήριξη της ΕΕ για την αποκατάσταση μετά τον σεισμό στην Αϊτή

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4,
δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)

Σημεία

Γλωσσάριο και ακρωνύμια

I – VII Σύνοψη

1 – 11 Εισαγωγή

1 – 3 Αιτή — ένα εύθραυστο κράτος

4 – 5 Ο σεισμός του 2010 επιδείνωσε δραματικά την κατάσταση

6 – 7 Η αντιπροσωπεία της ΕΕ επλήγη και αυτή σε μεγάλο βαθμό

8 – 11 Παρά τη διεθνή ανταπόκριση, η αποκατάσταση αποτέλεσε πρόκληση

12 – 17 Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

18 – 63 Παρατηρήσεις

18 – 27 Η Επιτροπή αντιμετώπισε τις ανάγκες αποκατάστασης σύμφωνα με προτεραιότητες

19 – 21 Οι ανάγκες αποκατάστασης προσδιορίστηκαν ορθά

22 – 24 Η στήριξη της ΕΕ για την αποκατάσταση πλαισιώθηκε από μια ορθή στρατηγική

25 – 27 Ο καταμερισμός των εργασιών μεταξύ της Επιτροπής και των άλλων βασικών χορηγών βοήθειας ήταν ο κατάλληλος, αλλά κατά την εκτέλεσή τους παρουσιάστηκαν δυσκολίες ως προς τον συντονισμό

28 – 40 Μολονότι η Επιτροπή κατέβαλε ορισμένες προσπάθειες, δεν υπήρξε επαρκής σύνδεση μεταξύ αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης

30 – 32 Η Επιτροπή χρησιμοποίησε διάφορα μέσα με ευέλικτο τρόπο

33 – 35 Ο συντονισμός στους κόλπους της Επιτροπής δεν ήταν άριστος

36 – 40 Η πρόβλεψη για τη σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης όσον αφορά τον σχεδιασμό μεμονωμένων προγραμμάτων αποκατάστασης ήταν άρτια, αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις ήταν δύσκολη η έμπρακτη εφαρμογή της

- 41 – 63 **Η Επιτροπή δεν διασφάλισε επαρκώς την αποτελεσματική υλοποίηση της στήριξης της ΕΕ για την αποκατάσταση**
- 42 – 54 Στα περισσότερα προγράμματα σημειώθηκαν καθυστερήσεις και σε ορισμένα επετεύχθη περιορισμένη πρόοδος
- 55 – 58 Η διαχείριση ορισμένων σημαντικών κινδύνων δεν ήταν επαρκής
- 59 – 63 Η παρακολούθηση βασίστηκε σε κατάλληλο πλαίσιο, αλλά δεν διατέθηκαν επαρκείς πόροι

64 – 68 **Συμπεράσματα και συστάσεις**

Παράρτημα I — Κατάσταση των εξετασθέντων προγραμμάτων

Παράρτημα II — Μεθοδολογία βαθμολόγησης

Παράρτημα III — Βαθμολογία προγραμμάτων

Απαντήσεις της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ

ΑΕγχΠ: Ακαθάριστο εγχώριο προϊόν

ΑΕΕ: Ακαθάριστο εθνικό εισόδημα

ΓΔΣ: Γενική δημοσιονομική στήριξη

Τα προγράμματα γενικής δημοσιονομικής στήριξης αποτελούνται κατά κανόνα από δέσμη δράσεων στήριξης που περιλαμβάνει μεταφορά κεφαλαίων, μέτρα οικοδόμησης ικανοτήτων, διάλογο με τη χώρα εταίρο και δημιουργία των συνθηκών για την εκταμίευση.

ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΕΤΑ: Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης

Τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης (ΕΤΑ) είναι το βασικό μέσο παροχής βοήθειας από την Ευρωπαϊκή Ένωση για την αναπτυξιακή συνεργασία στις χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ΑΚΕ) και στις υπερπόντιες χώρες και εδάφη (ΥΧΕ). Η συμφωνία εταιρικής σχέσης που υπεγράφη στο Κοτονού στις 23 Ιουνίου 2000 για χρονική περίοδο 20 ετών («η συμφωνία του Κοτονού») αποτελεί το ισχύον πλαίσιο που διέπει τις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τα κράτη ΑΚΕ και τα ΥΧΕ. Βασικός της στόχος είναι να μειώσει και τελικά να εξαλείψει τη φτώχεια.

ΕΥΕΔ: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

Η λειτουργία της ΕΥΕΔ άρχισε την 1η Δεκεμβρίου 2010. Η ΕΥΕΔ προετοιμάζει τις αποφάσεις της Επιτροπής για τη χρηματοδότηση χωρών, τα έγγραφα στρατηγικής ανά χώρα και περιφέρεια και τα εθνικά και περιφερειακά ενδεικτικά προγράμματα από κοινού με τα σχετικά τμήματα της Επιτροπής, στο πλαίσιο του κύκλου προγραμματισμού των περισσότερων μέσων εξωτερικής δράσης.

ΜΑΣ: Μηχανισμός Αναπτυξιακής Συνεργασίας

Ο Μηχανισμός Αναπτυξιακής Συνεργασίας, η λειτουργία του οποίου άρχισε τον Ιανουάριο του 2007, παρέχει βοήθεια κυρίως μέσω i) γεωγραφικών προγραμμάτων με χώρες εταίρους στη Λατινική Αμερική, την Ασία, την κεντρική Ασία, τη Μέση Ανατολή και τη νότιο Αφρική για τη στήριξη δράσεων σε ευρύ φάσμα τομέων (π.χ. εκπαίδευση, υγεία, κοινωνική συνοχή και απασχόληση, διακυβέρνηση, δημοκρατία, ανθρώπινα δικαιώματα, παροχή συνδρομής σε καταστάσεις έπειτα από κρίσεις και σε εύθραυστα κράτη)· και ii) πέντε θεματικών προγραμμάτων που αφορούν την επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό, το περιβάλλον και τη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων, τους μη κρατικούς φορείς και τις τοπικές αρχές, τη βελτίωση της επισιτιστικής ασφάλειας, και τη συνεργασία στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1905/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού χρηματοδότησης της αναπτυξιακής συνεργασίας (ΕΕ L 378 της 27.12.2006, σ. 41).

ΜΚΟ: Μη κυβερνητική οργάνωση

ΜΣ: Μηχανισμός Σταθερότητας

Ο Μηχανισμός Σταθερότητας που δημιουργήθηκε το 2007 έχει ως στόχο να αποτελέσει έναν ταχύ και ευέλικτο μηχανισμό για την αποτροπή των συγκρούσεων, τη στήριξη της πολιτικής σταθεροποίησης έπειτα από συγκρούσεις και τη διασφάλιση της έγκαιρης ανάκαμψης ύστερα από φυσική καταστροφή. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1717/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Νοεμβρίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού σταθερότητας (ΕΕ L 327 της 24.11.2006, σ. 1).

ΥΕΛΕ: Υπηρεσία Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου

Η ΥΕΛΕ είναι Γενική Διεύθυνση της Επιτροπής. Επικεφαλής της είναι ο εσωτερικός ελεγκτής της Επιτροπής και αναφέρεται στην επιτροπή παρακολούθησης των ελέγχων της Επιτροπής. Τα καθήκοντά της περιλαμβάνουν την παροχή ανεξάρτητης διασφάλισης σχετικά με την αποτελεσματικότητα των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και την παροχή βοήθειας στην Επιτροπή μέσω γνωμοδοτήσεων, συμβουλών και συστάσεων.

CAED: Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti (Πλαίσιο συντονισμού της εξωτερικής βοήθειας που παρέχεται για την ανάπτυξη της Αϊτής)

Dipecho: Πρόγραμμα ετοιμότητας για την αντιμετώπιση καταστροφών της ECHO (Disaster Preparedness ECHO)

Η ECHO δρομολόγησε το πρόγραμμα ετοιμότητας για την αντιμετώπιση των καταστροφών Dipecho το 1996. Το πρόγραμμα αφορά εύθραυστες κοινότητες που διαβιούν σε περιοχές του κόσμου που πλήττονται σε μεγάλο βαθμό από καταστροφές. Συνήθως τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται από το Dipecho περιλαμβάνουν μέτρα κατάρτισης, οικοδόμησης ικανοτήτων, ευαισθητοποίησης, έγκαιρης προειδοποίησης, καθώς και μέτρα σχεδιασμού και πρόβλεψης, με τα κεφάλαια να διοχετεύονται μέσω οργανισμών παροχής βοήθειας και ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στις οικείες περιοχές.

DRR: Μείωση του κινδύνου καταστροφών (Disaster Risk Reduction)

Η DRR είναι μια συστηματική μέθοδος εντοπισμού, αξιολόγησης και μείωσης των κινδύνων καταστροφών. Αποσκοπεί στη μείωση των κοινωνικοοικονομικών πτυχών που είναι ευάλωτες σε περιπτώσεις καταστροφών, καθώς και στην αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών και άλλων κινδύνων που τις ενεργοποιούν.

ECHO: Γενική Διεύθυνση Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Πολιτικής Προστασίας

Η εντολή της περιλαμβάνει τη διάσωση και τη διαφύλαξη της ζωής, την αποτροπή των δοκιμασιών και την ανακούφιση των ανθρώπων από αυτές και τη διασφάλιση της ακεραιότητας και της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας των πληθυσμών που πλήττονται από φυσικές ή ανθρωπογενείς καταστροφές. Παρέχει ανθρωπιστική βοήθεια, στήριξη για βραχυπρόθεσμη αποκατάσταση, στήριξη για πρόληψη των καταστροφών, καθώς και στήριξη για ετοιμότητα στην αντιμετώπισή τους.

EuropeAid: Η Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης και Συνεργασίας — EuropeAid θέτει σε εφαρμογή ευρύ φάσμα μέσων εξωτερικής βοήθειας της Επιτροπής, τα οποία χρηματοδοτούνται από τα ΕΤΑ και τον γενικό προϋπολογισμό (συμπεριλαμβανομένου του ΜΑΣ). Η EuropeAid διαχειρίζεται όλες σχεδόν τις παρεμβάσεις των ΕΤΑ.

FPI: Υπηρεσία Μέσων Εξωτερικής Πολιτικής (Service for Foreign Policy Instruments)

Η FPI αποτελεί τμήμα της Επιτροπής που συγκροτήθηκε την 1η Ιανουαρίου 2011 και το οποίο υπάγεται απευθείας στον Υπάτο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Οι δαπάνες τις οποίες διαχειρίζεται η FPI αφορούν κυρίως δράσεις που υλοποιούνται στο πλαίσιο: α) της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας· β) του Μηχανισμού Σταθερότητας (ΜΣ)· γ) των αποστολών εκλογικών παρατηρητών· δ) του μέσου για τις εκβιομηχανισμένες χώρες.

G12: Ομάδα των 12 χορηγών βοήθειας

Στην ομάδα των 12 χορηγών βοήθειας ανήκουν η Βραζιλία, ο Καναδάς, η Γαλλία, η Ιαπωνία, η Νορβηγία, η Ισπανία, οι ΗΠΑ, η Διαμερικανική Τράπεζα Αναπτύξεως (Inter-American Development Bank - IDB), η Παγκόσμια Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), ο ΟΗΕ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Πρόεδρος της ομάδας είναι ο αναπληρωτής επικεφαλής της Minustah υπό την ιδιότητά του ως συντονιστή της ανθρωπιστικής βοήθειας. Η αντιπροσωπεία της ΕΕ ανέλαβε την προεδρία προσωρινά το 2013.

IDB: Διαμερικανική Τράπεζα Αναπτύξεως (Inter-American Development Bank)

IHRC: Προσωρινή επιτροπή για την ανασυγκρότηση της Αϊτής (Interim Haiti Recovery Commission)

Minustah: Αποστολή των Ηνωμένων Εθνών για τη σταθεροποίηση της Αϊτής

OCHA: Γραφείο Συντονισμού Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)

PDNA: Αξιολόγηση των αναγκών μετά την καταστροφή (Post Disaster Needs Assessment)

ROM: Results Oriented Monitoring (Παρακολούθηση προσανατολισμένη στα αποτελέσματα)

Το σύστημα ROM καθιερώθηκε από τη EuropeAid το 2010 με σκοπό την ενίσχυση της παρακολούθησης, της αξιολόγησης και της διαφάνειας της αναπτυξιακής βοήθειας. Βασίζεται σε σύντομες, εστιασμένες, επιτόπιες αξιολογήσεις που διενεργούνται από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες. Χρησιμοποιεί διαρθρωμένη και συνεπή μεθοδολογία με βάση πέντε κριτήρια: συνάφεια, αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, ενδεχόμενος αντίκτυπος και πιθανή βιωσιμότητα.

I

Η Αϊτή είναι ένα από τα πλέον εύθραυστα κράτη του κόσμου και ο σεισμός που έπληξε τη χώρα στις 12 Ιανουαρίου 2010 επιδείνωσε δραματικά την κατάσταση. Στόιχισε τη ζωή σε χιλιάδες ανθρώπους, προκάλεσε μαζικές καταστροφές, είχε σοβαρές επιπτώσεις στην εθνική οικονομία και μείωσε σημαντικά την ήδη περιορισμένη ικανότητα της κυβέρνησης να παρέχει βασικές υπηρεσίες στους πολίτες.

II

Το Συνέδριο εξέτασε κατά πόσον η στήριξη της ΕΕ για την αποκατάσταση μετά τον σεισμό στην Αϊτή σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε με άρτιο τρόπο.

III

Το Συνέδριο συμπεραίνει ότι η στήριξη της ΕΕ προς την Αϊτή για την αποκατάσταση μετά τον σεισμό του 2010 ήταν σε γενικές γραμμές άρτια σχεδιασμένη, ωστόσο η εκτέλεση των προγραμμάτων δεν ήταν αρκούντως αποτελεσματική. Η Επιτροπή, από κοινού με άλλους χορηγούς βοήθειας, αντιμετώπισε σοβαρά εμπόδια στην προσπάθειά της να παράσχει στήριξη για την αποκατάσταση. Βρέθηκε αντιμέτωπη με τη δύσκολη πρόκληση να πρέπει να διαχειριστεί την παρεχόμενη βοήθεια σε συνεργασία με αδύναμες εθνικές αρχές — προκειμένου να ενθαρρύνει την ανάληψη ίδιας ευθύνης και να συμβάλει στην διαμόρφωση λειτουργικής κυβέρνησης — επιζητώντας ταυτόχρονα να εξασφαλίσει την ταχεία παροχή βοήθειας. Ωστόσο, η Επιτροπή θα μπορούσε να είχε διαχειριστεί με καλύτερο τρόπο ορισμένους παράγοντες που βρίσκονταν υπό τον έλεγχό της.

IV

Η Επιτροπή ανταποκρίθηκε στις ανάγκες αποκατάστασης σύμφωνα με προτεραιότητες. Από κοινού με άλλους σημαντικούς χορηγούς βοήθειας, προσδιόρισε ορθώς τις σημαντικότερες ανάγκες αποκατάστασης στην Αϊτή έπειτα από τον σεισμό του 2010 και υιοθέτησε ορθή στρατηγική συνεργασίας για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων στις οποίες έπρεπε να ανταποκριθεί η χώρα, συνεχίζοντας ταυτόχρονα την παροχή στήριξης για μακροπρόθεσμη κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη. Ο καταμερισμός των εργασιών μεταξύ των χορηγών ήταν ο κατάλληλος, ωστόσο κατά την εκτέλεσή τους παρουσιάστηκαν δυσκολίες ως προς τον συντονισμό.

V

Παρότι η Επιτροπή κατέβαλε ορισμένες προσπάθειες, δεν κατάφερε να υπάρξει επαρκής σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης. Η Επιτροπή χρησιμοποίησε με ευέλικτο τρόπο σειρά συμπληρωματικών μέσων και σχεδίασε επιμέρους προγράμματα αποκατάστασης προκειμένου να διασφαλιστεί η σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης. Ωστόσο, η ECHO και η EuropeAid δεν διέθεταν σαφή κοινή στρατηγική για τη χώρα, ώστε να βελτιστοποιηθούν οι συνέργειες και η ομαλή μετάβαση στις αντίστοιχες δραστηριότητές τους. Η αδύναμη εθνική διοίκηση και η ανεπαρκής δέσμευση της κυβέρνησης για την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων αποτέλεσαν σημαντικές προκλήσεις για την αποτελεσματική αποκατάσταση και τη δημιουργία προϋποθέσεων για τη βιώσιμη ανάπτυξη.

VI

Η Επιτροπή δεν διασφάλισε επαρκώς την αποτελεσματική υλοποίηση της στήριξης της ΕΕ για την αποκατάσταση. Σε δέκα από τα δεκατρία προγράμματα που εξέτασε το Συνέδριο εξασφαλίστηκαν, ή ήταν πιθανό να εξασφαλιστούν, οι προβλεπόμενες υλοποιήσεις, εντούτοις σε όλα σχεδόν τα προγράμματα σημειώθηκαν καθυστερήσεις. Σε τρία εξ αυτών επιτεύχθηκε περιορισμένη πρόοδος, συμπεριλαμβανομένου του προγράμματος του δέκατου ETA για την παροχή γενικής δημοσιονομικής στήριξης. Μολονότι η Επιτροπή είχε πλήρη επίγνωση του δύσκολου αυτού πλαισίου, δεν διαχειρίστηκε επαρκώς ορισμένους σημαντικούς κινδύνους σχετικά με την εκτέλεση και την επίτευξη των στόχων του προγράμματός της. Η παρακολούθηση των προγραμμάτων βασίστηκε σε κατάλληλο πλαίσιο, ωστόσο η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ δεν έλαβαν εγκαίρως μέτρα για την ενίσχυση των πόρων της αντιπροσωπείας της ΕΕ, η οποία δεν διέθετε επαρκή ικανότητα για την πραγματοποίηση επιτόπιων επισκέψεων. Η ενίσχυση των πόρων της αντιπροσωπείας θα ήταν ιδιαίτερως χρήσιμη σε μια ταχέως εξελισσόμενη κατάσταση.

VII

Το Συνέδριο, κατά τη διάρκεια επιχειρήσεων που διεξάγονται στο πλαίσιο κατάστασης έπειτα από καταστροφή ή ευαίσθητης κατάστασης, συνιστά στην Επιτροπή τα εξής:

- να βελτιώσει τη διαχείριση κινδύνων·
- να υιοθετεί κοινή στρατηγική για τη διασφάλιση της σύνδεσης και της συνέργειας μεταξύ της επείγουσας βοήθειας, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης·
- να επικεντρώνεται, κατά την παροχή δημοσιονομικής στήριξης, σε βασικές λειτουργίες και μεταρρυθμίσεις της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και, όπου ενδείκνυται, να θεσπίζει περισσότερο βραχυπρόθεσμα μέτρα προκειμένου να διαφυλάσσει τους πόρους της ΕΕ από κατασπατάληση, διαρροές και αναποδοτικότητα· και
- να αναπτύσσει διαδικασίες που διασφαλίζουν τη συνέχιση των εργασιών, συμπεριλαμβανομένων διατάξεων για επείγουσα αναδιάταξη του προσωπικού.

Αϊτή — ένα εύθραυστο κράτος

01

Τον 18ο αιώνα η Αϊτή κατείχε ηγετική θέση μεταξύ των παραγωγών ζαχαροκάλαμου και ήταν μια από τις πλουσιότερες περιοχές του κόσμου. Ωστόσο, από την κήρυξη της ανεξαρτησίας της το 1804¹ έως σήμερα, η χώρα έχει πληγεί από εθνοτικές συγκρούσεις, μακροχρόνιες περιόδους αναρχίας και περιόδους πολιτικής αστάθειας. Οι διαδοχικές δικτατορίες του δεύτερου μισού του 20ού αιώνα² στιγμάτισαν τον τόπο με εγκλήματα καταπίεσης και με τη λεηλασία του πλούτου της χώρας. Σήμερα η Αϊτή είναι ένα εύθραυστο κράτος (βλέπε **πλαίσιο 1**).

02

Η αστάθεια της πολιτικής κατάστασης και της κατάστασης όσον αφορά την ασφάλεια στη χώρα είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη της αποστολής των Ηνωμένων Εθνών για τη σταθεροποίηση της Αϊτής (Minustah) στο τέλος του 2004³. Από τις εξεγέρσεις του 2008 για τις τιμές των τροφίμων και μετά η χώρα δεν είχε σταθερή κυβέρνηση μέχρις ότου ανέλαβε την πρωθυπουργία ο Laurent Lamothe τον Μάρτιο του 2012. Η κατάσταση όσον αφορά την ασφάλεια βελτιώθηκε, αλλά η εγκληματικότητα εξακολουθεί να επηρεάζει αρνητικά την ανάπτυξη.

03

Η Αϊτή παραμένει μια από τις φτωχότερες χώρες του κόσμου⁴. Περισσότερο από το 50 % του πληθυσμού⁵ ζει σε συνθήκες έσχατης ένδειας με λιγότερο από 1,25 δολάρια ΗΠΑ την ημέρα. Το προσδόκιμο ζωής είναι τα 62 έτη, ήτοι 12 έτη λιγότερα από τον μέσο όρο της Λατινικής Αμερικής. Οι μισοί σχεδόν πολίτες είναι αναλφάβητοι: το 20 % των παιδιών είναι υποσιτισμένο, ενώ το 30 % δεν έχει πρόσβαση σε καθαρό νερό⁶. Η Αϊτή εμφανίζει τα μεγαλύτερα ποσοστά επιπολασμού του HIV/AIDS στη Λατινική Αμερική⁷.

- 1 Η εξέγερση του σκλαβωμένου πληθυσμού της γαλλικής αποικίας το 1791 είχε ως αποτέλεσμα την ανεξαρτησία του 1804 και την ίδρυση, δύο χρόνια αργότερα, της πρώτης ανεξάρτητης μαύρης δημοκρατίας του κόσμου. Το 1844 το νησί χωρίστηκε σε δύο χώρες, την Αϊτή και τη Δομινικανή Δημοκρατία.
- 2 Από το 1949 και έπειτα διάφοροι δικτάτορες κυβέρνησαν την Αϊτή: ο στρατηγός Paul Magloire, τον οποίο διαδέχθηκε ο Francois Duvalier (Papa Doc) και ο γιος του Jean-Claude (Baby Doc).
- 3 Η αναχώρηση της Minustah έχει προγραμματιστεί για το 2016, οπότε προβλέπεται να πραγματοποιηθεί αναδιάρθρωση και οριστικοποίηση της αποστολής.
- 4 Το 2012 το κατά κεφαλήν ΑΕΕ στην Αϊτή (μέθοδος Atlas, Παγκόσμια Τράπεζα) ανερχόταν σε 760 δολάρια ΗΠΑ σε σύγκριση με τον μέσο όρο των 8 981 δολαρίων ΗΠΑ για τη Λατινική Αμερική και την Καραϊβική.
- 5 Η Αϊτή έχει περίπου 10 εκατομμύρια κατοίκους.
- 6 Πηγές: Τράπεζα Δεδομένων της Παγκόσμιας Τράπεζας — Παγκόσμιο δείκτης ανάπτυξης 2011 και 2012, Αναπτυξιακό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών (UNDP) — Έκθεση για την ανθρώπινη ανάπτυξη, CIA — The World Factbook.
- 7 Ο επιπολασμός του HIV στις ηλικίες 15-49 είναι 2,2 % («Ministère de la Santé Publique et de la Population, Déclaration d'Engagement sur le VIH/SIDA: Rapport de Situation Nationale», Μάρτιος 2012).

Ορισμός της ευαίσθητης κατάστασης κράτους

Η Επιτροπή ορίζει ότι η έννοια της «ευαίσθητης κατάστασης» αναφέρεται σε ασθενείς ή ελλιπείς δομές και σε καταστάσεις στις οποίες έχει διαρραγεί το κοινωνικό συμβόλαιο, λόγω της ανικανότητας ή της απροθυμίας του κράτους να ασκήσει τις βασικές του λειτουργίες, να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις και στις ευθύνες του όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών, τη διαχείριση των πόρων, το κράτος δικαίου, την ίση πρόσβαση στην εξουσία και την ασφάλεια του πληθυσμού και την προστασία και την προώθηση των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών.

Πηγή: COM(2007) 643 τελικό: Για την ανταπόκριση της ΕΕ σε ευαίσθητες καταστάσεις — δέσμευση σε περιβάλλοντα δυσμενή για τη βιώσιμη ανάπτυξη, τη σταθερότητα και την ειρήνη.

Ο σεισμός του 2010 επιδείνωσε δραματικά την κατάσταση

04

Σε μια χρονική στιγμή που η Αϊτή προσπαθούσε να ανακάμψει από τις καταιγίδες του 2008, σεισμός μεγέθους 7,0 μονάδων της κλίμακας Ρίχτερ, ο οποίος έπληξε την πρωτεύουσα και τα περίχωρα στις 12 Ιανουαρίου του 2010 (βλέπε **χάρτη**), κόστισε τη ζωή σε χιλιάδες ανθρώπους και προκάλεσε μαζικές καταστροφές⁸. Περίπου 230 000 άνθρωποι σκοτώθηκαν, γεγονός που καθιστά την καταστροφή αυτή εξίσου θανατηφόρα με το τσουνάμι του 2004 στον Ινδικό Ωκεανό, μόνο που στην προκειμένη περίπτωση τα θύματα βρίσκονταν σε μία μόνο χώρα⁹. 300 000 άνθρωποι τραυματίστηκαν, οι μισοί από τους οποίους ήταν παιδιά. Περίπου 1,3 εκατομμύρια άνθρωποι έμειναν άστεγοι στο Πορτ-ο-Πρενς και πάνω από 500 000 εγκατέλειψαν την κατεστραμμένη περιοχή, αναζητώντας καταφύγιο σε άλλα μέρη της χώρας¹⁰. Οι ελλείψεις συνθήκες υγιεινής, οι οποίες επιδεινώθηκαν δραματικά μετά τον σεισμό, είχαν ως αποτέλεσμα να ξεσπάσει επιδημία χολέρας.

05

Πολλά κτίρια της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων του Εθνικού Παλατιού, νοσοκομείων, σχολείων και άλλων δημόσιων εγκαταστάσεων, καταστράφηκαν και πολλοί υπάλληλοι σκοτώθηκαν¹¹. Κατά συνέπεια, η ικανότητα της κυβέρνησης της Αϊτής ως προς την παροχή υπηρεσιών επλήγη σημαντικά. Καθώς ο σεισμός σημειώθηκε στην περιοχή με την υψηλότερη οικονομική δραστηριότητα της χώρας, είχε πολύ σοβαρές επιπτώσεις στην ανάπτυξη του ΑΕγχΠ (ακαθάριστο εγχώριο προϊόν)¹² και στην είσπραξη των φόρων. Το Υπουργείο Οικονομικών δεν διέθετε επαρκείς δημοσιονομικούς πόρους για την επανekκίνηση των διοικητικών λειτουργιών και την καταβολή των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων.

Η αντιπροσωπεία της ΕΕ επλήγη και αυτή σε μεγάλο βαθμό

06

Ο σεισμός έπληξε σε μεγάλο βαθμό και την αντιπροσωπεία της ΕΕ: ένα μέλος του προσωπικού σκοτώθηκε, ο επικεφαλής της αντιπροσωπείας νοσηλεύτηκε και οι περισσότεροι υπάλληλοι υπέστησαν ψυχολογικά τραύματα ή παρουσίασαν άλλου είδους ψυχολογικά προβλήματα. Εντός 48 ωρών από την καταστροφή, 30 υπάλληλοι μεταφέρθηκαν στις Βρυξέλλες ή στη Δομινικανή Δημοκρατία. Το κτίριο της αντιπροσωπείας της ΕΕ δεν μπορούσε πλέον να χρησιμοποιηθεί και η επικοινωνία με τις Βρυξέλλες ήταν εξαιρετικά δύσκολη. Πολλά αρχεία καταστράφηκαν ή χάθηκαν.

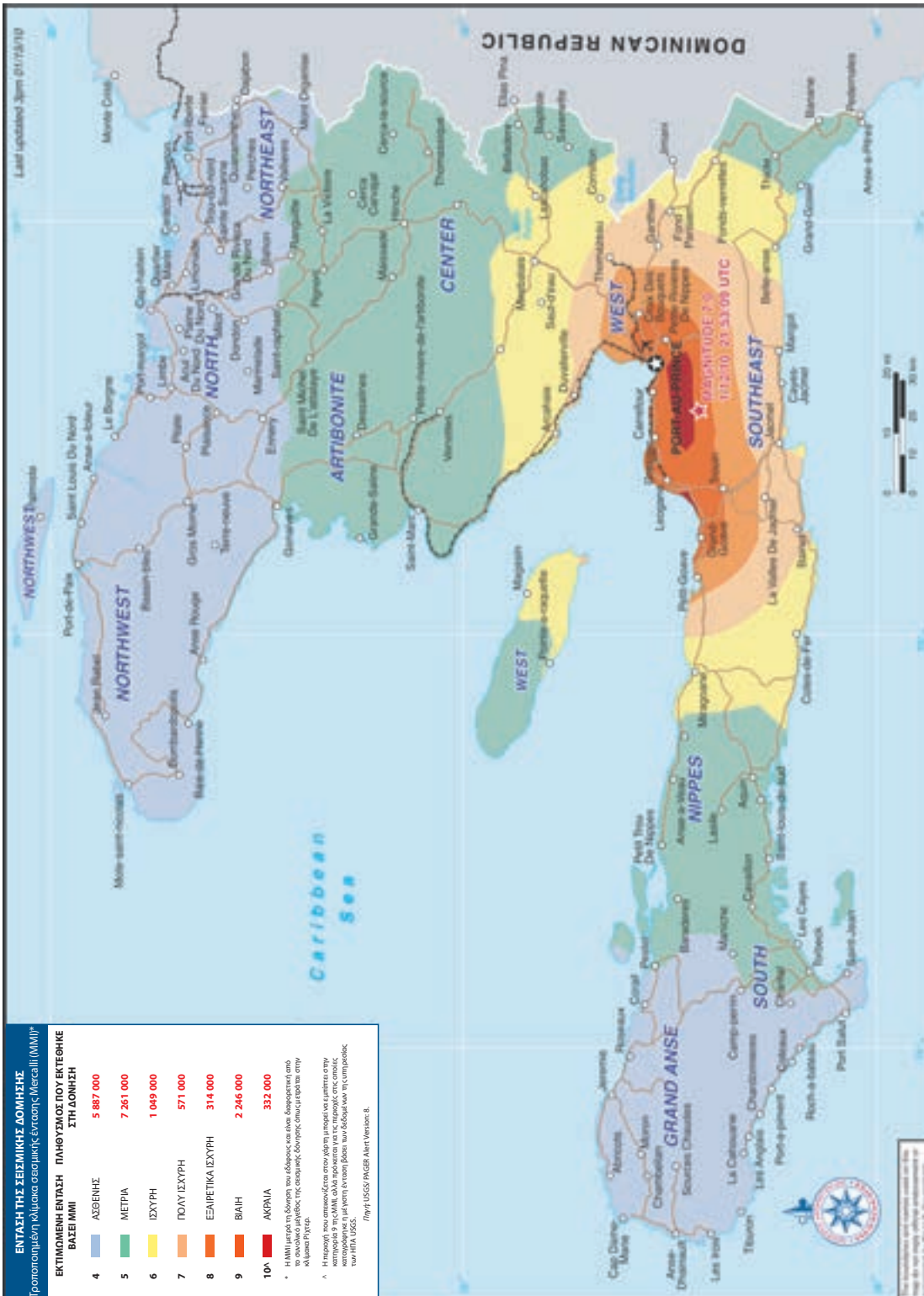
07

Κάποιοι υπάλληλοι επέστρεψαν στην Αϊτή ύστερα από μερικές εβδομάδες, ωστόσο λόγω των πολλών αλλαγών στις θέσεις ευθύνης και της μακράς περιόδου χωρίς επικεφαλής της αντιπροσωπείας, η επιχειρησιακή ικανότητα της αντιπροσωπείας της ΕΕ μειώθηκε σημαντικά για μεγάλο χρονικό διάστημα.

- 8 Ο σεισμός της 12ης Ιανουαρίου 2010 έπληξε την πρωτεύουσα Πορτ-ο-Πρενς και τις πόλεις Λέογâne και Jacmel, προκαλώντας ζημιές στον λιμένα, τον αερολιμένα και το κύριο οδικό δίκτυο.
- 9 Inter-Agency Standing Committee Real-Time Evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake (Μόνιμη διοργανική επιτροπή — Αξιολόγηση σε πραγματικό χρόνο στην Αϊτή: τρεις μήνες μετά τον σεισμό), 31 Οκτωβρίου 2010.
- 10 Αξιολόγηση των αναγκών μετά την καταστροφή (Μάρτιος 2010).
- 11 Σύμφωνα με εκτιμήσεις της κυβέρνησης, 105 000 κατοικίες καταστράφηκαν, 208 000 σπίτια υπέστησαν ζημιές, το 60 % των νοσοκομείων στο κέντρο και τα περίχωρα του Πορτ-ο-Πρενς και 5 000 σχολεία ισοπεδώθηκαν. Περίπου 3 εκατομμύρια άνθρωποι επλήγησαν από τον σεισμό. Το συνολικό εκτιμώμενο κόστος των συνεπειών ανέρχεται σε 7,8 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ, ποσό που αντιστοιχεί με το συνολικό ΑΕγχΠ της Αϊτής το 2009.
- 12 Έπειτα από μια περίοδο συνεχούς σχετικά ανάπτυξης από το 2005 έως το 2009, το ΑΕγχΠ μειώθηκε κατά 5,4 % λόγω του σεισμού.

Χάρτης

Η περιοχή που επλήγη από τον σεισμό της 12ης Ιανουαρίου 2010



Πηγή: Οργανισμός Διεθνούς Ανάπτυξης των ΗΠΑ (United States Agency for International Development — USAID).

Παρά τη διεθνή ανταπόκριση, η αποκατάσταση αποτέλεσε πρόκληση

08

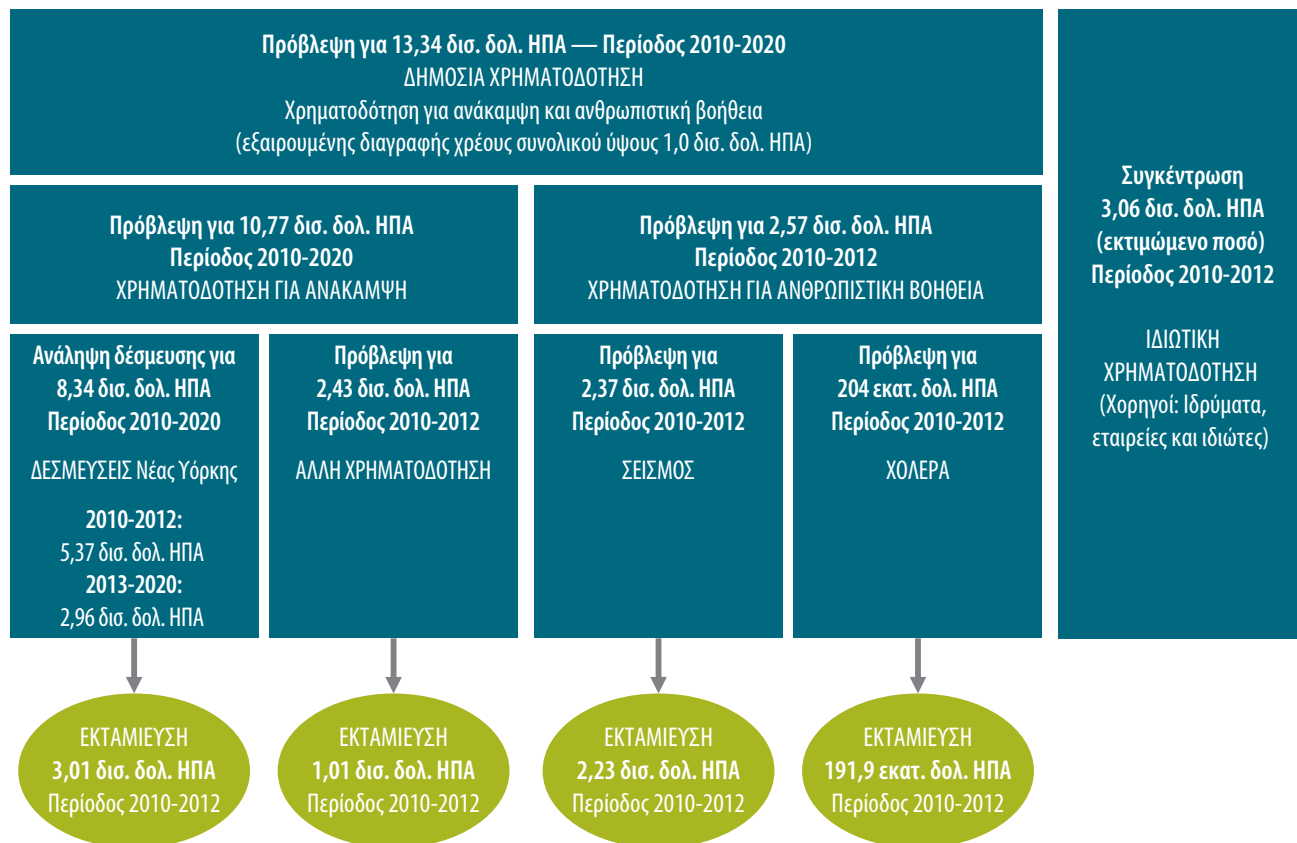
Αμέσως μετά την καταστροφή, αρκετές εκατοντάδες διεθνείς οργανώσεις, χώρες και μεμονωμένα πρόσωπα από ολόκληρο τον κόσμο ανταποκρίθηκαν στις επείγουσες ανθρωπιστικές ανάγκες¹³. Το Γραφείο Συντονισμού Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (ΟCHA) των Ηνωμένων Εθνών διατύπωσε επείγουσα έκκληση με αποτέλεσμα να

συγκεντρωθούν 575 εκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ μέσα σε 72 ώρες. Έως τα τέλη του 2012 οι χορηγοί βοήθειας από τον δημόσιο τομέα είχαν εκταμιεύσει 2,23 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ σε ανθρωπιστική βοήθεια και επιπλέον 192 εκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ για την καταπολέμηση της επιδημίας χολέρας (βλέπε **γράφημα** κατωτέρω). Επιπροσθέτως, η συνεισφορά ιδιωτών χορηγών βοήθειας στους οργανισμούς των Ηνωμένων Εθνών και σε μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) εκτιμάται σε 3 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ¹⁴.

- 13 Διεθνείς οργανώσεις με μακρά παρουσία στην Αϊτή (το κίνημα του Ερυθρού Σταυρού και μεγάλες ΜΚΟ) μπόρεσαν να ανταποκριθούν άμεσα, και έως τον Μάιο του 2010 περισσότερες από 1 000 διεθνείς οργανώσεις είχαν παράσχει ανθρωπιστική βοήθεια.
- 14 Γραφείο του Ειδικού Απεσταλμένου για την Αϊτή — Βασικά στοιχεία της κατάστασης τον Δεκέμβριο του 2012.

Γράφημα

Κεφάλαια που συγκεντρώθηκαν και εκταμιεύθηκαν προς στήριξη της Αϊτής, βάσει στοιχείων του Δεκεμβρίου του 2012



Πηγή: Γραφείο του Ειδικού Απεσταλμένου για την Αϊτή, βάσει πληροφοριών που διαβιβάστηκαν από χορηγούς βοήθειας και δημόσια διαθέσιμων στοιχείων.

09

Με σκοπό την κινητοποίηση της διεθνούς στήριξης για την ανοικοδόμηση και την περαιτέρω ανάπτυξη της χώρας, ο ΟΗΕ διοργάνωσε τη διεθνή διάσκεψη χορηγών βοήθειας για ένα νέο μέλλον για την Αϊτή, στη Νέα Υόρκη στις 31 Μαρτίου 2010. Οι χορηγοί βοήθειας συμφώνησαν να στηρίξουν το σχέδιο δράσης της κυβέρνησης «Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National d'Haïti»¹⁵ (PARDH) και να παράσχουν βοήθεια για μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη ανάκαμψη με σκοπό την καλύτερη ανοικοδόμηση¹⁶. Στη διάσκεψη, 55 χορηγοί βοήθειας δεσμεύτηκαν να καταβάλουν 5,37 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ κατά την περίοδο 2010-2012 και 2,96 δισεκατομμύρια επιπλέον για τα έτη 2013 και μετά. Επιπλέον, αρκετές χώρες διέγραψαν χρέη της Αϊτής που ανέρχονταν συνολικά στο ποσό του 1 δισεκατομμυρίου δολαρίων ΗΠΑ¹⁷.

10

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) ήταν ένας από τους βασικούς χορηγούς βοήθειας. Ανέλαβε ενιαία δέσμευση για ποσό 1,23 δισεκατομμυρίων ευρώ. Σε αυτό περιλαμβάνονταν δεσμεύσεις για την αποκατάσταση και ανάπτυξη της χώρας από την Επιτροπή (460 εκατομμύρια ευρώ)¹⁸, 18 κράτη μέλη και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων¹⁹. Η Επιτροπή χορήγησε επίσης ανθρωπιστική βοήθεια μέσω της Γενικής Διεύθυνσης Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Πολιτικής Προστασίας (ECHO). Κατά τη διάρκεια της περιόδου 2010-2013, η ECHO χορήγησε συνολικά 232 εκατομμύρια ευρώ²⁰.

11

Παρά την τιτάνια διεθνή προσπάθεια και την τεράστια χρηματοδοτική βοήθεια, η χώρα εξακολουθεί να αντιμετωπίζει μεγάλες προκλήσεις. Απαιτήθηκε πάρα πολύς χρόνος για να απομακρυνθούν τα ερείπια, γεγονός το οποίο, σε συνδυασμό με άλλα ζητήματα, επηρέασε τον ρυθμό της ανοικοδόμησης²¹. Στα τέλη του 2013, περίπου 210 000 άνθρωποι εξακολουθούσαν να μένουν σε καταυλισμούς με σκηνές και κανένα από τα κατεστραμμένα κτίρια στα οποία στεγαζόνταν υπουργεία δεν είχε ανοικοδομηθεί πλήρως. Η ανάκαμψη παρεμποδίζεται από διαρθρωτικά προβλήματα τα οποία ταλάνιζαν τη χώρα ήδη πριν από το 2010. Η ελάχιστα λειτουργική δημόσια διοίκηση εξακολουθεί να αποτελεί μείζον εμπόδιο για την παροχή υπηρεσιών σε τομείς όπως η υγεία, η εκπαίδευση, καθώς και η ύδρευση και η αποχέτευση. Η ανεπαρκής δημοσιονομική διαχείριση καθιστά δυσχερή τη βελτιστοποίηση της αξιοποίησης των πόρων και την αποτροπή της απάτης και της διαφθοράς. Η απουσία κτηματολογίου, που έχει ως αποτέλεσμα να δημιουργούνται κτηματικές διαφορές, παρεμποδίζει τη διαδικασία ανοικοδόμησης. Ο εξαιρετικά ευάλωτος στη συχνή εμφάνιση φυσικών κινδύνων γεωργικός τομέας και η απουσία επενδύσεων υπονομεύει την παραγωγή τροφίμων²².

- 15 Σχέδιο δράσης για την εθνική ανασυγκρότηση και την ανάπτυξη της Αϊτής.
- 16 Η αρχή στην οποία βασίστηκε το PARDH δεν ήταν απλώς η επαναφορά της κατάστασης που επικρατούσε πριν από τον σεισμό αλλά η αξιοποίηση της ευκαιρίας της ανοικοδόμησης για την αντιμετώπιση των βασικών αιτίων της ευάλωτης κατάστασης του παρελθόντος και του παρόντος.
- 17 Στις χώρες αυτές περιλαμβάνονται μεταξύ άλλων, το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ιρλανδία, η Γαλλία, η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες, η Φινλανδία και η Σουηδία.
- 18 Η δέσμευση αυτή, η οποία συνίσταται κυρίως σε κονδύλια του ΕΤΑ, αυξήθηκε αργότερα σε 522 εκατομμύρια ευρώ.
- 19 Για ανάλυση των δεσμεύσεων ανά χώρα/οργανισμό βλ. 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 (Η ανταπόκριση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για ανθρωπιστική βοήθεια και πολιτική προστασία στην Αϊτή — Δύο έτη μετά τον σεισμό) (2012) Ενημερωτικό δελτίο της ECHO για την Αϊτή — Απρίλιος 2013.
- 21 Βλέπε για παράδειγμα «From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti», Oxfam 2011. Ένα από τα βασικά ζητήματα κείριας σημασίας ήταν ο αργός ρυθμός της διαδικασίας απομάκρυνσης των ερειπίων.
- 22 Εξαιτίας των πολλών καταστροφών που έπληξαν την Αϊτή από το 1996 έως το 2010, η χώρα βρισκόταν ήδη σε παρατεταμένη κρίση πριν από τον σεισμό, με το 57 % του πληθυσμού να υποσιτίζεται.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

14

12

Το Συνέδριο εξέτασε κατά πόσον η στήριξη της ΕΕ για την αποκατάσταση στην Αϊτή σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε με άρτιο τρόπο. Ο έλεγχος επικεντρώθηκε σε τρία βασικά ερωτήματα:

- α) Ανταποκρίθηκε η Επιτροπή στις ανάγκες αποκατάστασης σύμφωνα με προτεραιότητες;
- β) Εξασφάλισε η Επιτροπή τη σύνδεση μεταξύ της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης;
- γ) Διασφάλισε η Επιτροπή την αποτελεσματική υλοποίηση της στήριξης της ΕΕ για την αποκατάσταση;

13

Ο έλεγχος κάλυψε τη στήριξη που παρασχέθηκε στην Αϊτή την περίοδο 2010-2013 από την ΕCHO, τη Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης και Συνεργασίας — EuropeAid και την Υπηρεσία Μέσων Εξωτερικής Πολιτικής (FPI).

14

Ο έλεγχος διενεργήθηκε από τον Μάιο έως τον Νοέμβριο του 2013 και περιλάμβανε:

- α) εξέταση της στρατηγικής του δέκατου ΕΤΑ για τη συνεργασία με τη χώρα και άλλων βασικών εγγράφων πολιτικής
- β) συνεντεύξεις με υπαλλήλους της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) στις Βρυξέλλες

- γ) επίσκεψη στην Αϊτή από τις 26 Αυγούστου έως τις 6 Σεπτεμβρίου 2013, κατά την οποία πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με το προσωπικό της αντιπροσωπείας της ΕΕ, με εκπροσώπους των αρχών της Αϊτής, με τους βασικούς εταίρους για τη διεθνή ανάπτυξη, με ΜΚΟ και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και επισκέψεις σε έργα.

15

Ο έλεγχος περιλάμβανε εξέταση 13 προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ, τα οποία αποσκοπούν στην παροχή στήριξης για την αποκατάσταση και τη μείωση του κινδύνου καταστροφών (βλέπε **παράρτημα I**). Με χρηματοοικονομικούς όρους, το δείγμα αντιπροσωπεύει τα δύο τρίτα περίπου των αναλήψεων υποχρεώσεων στις οποίες προέβη η Επιτροπή για τους δύο αυτούς τομείς²³. Τα επτά προγράμματα που χρηματοδοτήθηκαν από την ΕCHO υλοποιήθηκαν στους τομείς της στέγασης (καταλύματα), της ύδρευσης, της αποχέτευσης, της ετοιμότητας για την αντιμετώπιση καταστροφών και της σίτισης στο Πορτ-ο-Πρενς και στις πόλεις Petit-Goâne, Léogâne και Jacmel. Τα τρία προγράμματα που χρηματοδοτήθηκαν από την EuropeAid αφορούσαν τη γενική δημοσιονομική στήριξη, την ανοικοδόμηση κατοικημένων περιοχών και τη βελτίωση της επισιτιστικής ασφάλειας στην περιφέρεια Artibonite. Τα τρία προγράμματα της Υπηρεσίας Μέσων Εξωτερικής Πολιτικής είχαν ως στόχο την αποκατάσταση της ετοιμότητας της διοίκησης της Αϊτής για την αντιμετώπιση κρίσεων.

16

Η εξέταση των προγραμμάτων επικεντρώθηκε στην αξιολόγηση της συνάφειας, του σχεδιασμού και των υλοποιήσεών τους, τα οποία βαθμολογήθηκαν βάσει συναφών κριτηρίων στο πλαίσιο της μεθοδολογίας της Επιτροπής για παρακολούθηση προσανατολισμένη στα αποτελέσματα (Results Oriented Monitoring — ROM) (βλέπε **παράρτημα II** και **III**)²⁴.

23 Κατά την περίοδο Φεβρουαρίου 2010-Δεκεμβρίου 2012, η Επιτροπή δέσμευσε 202 εκατομμύρια ευρώ στους τομείς της αποκατάστασης και της μείωσης του κινδύνου καταστροφών. Η συνολική αξία των προγραμμάτων του δείγματος ανερχόταν σε 141 εκατομμύρια ευρώ. Από το ποσό αυτό τα 81,1 εκατομμύρια ευρώ είχαν καταβληθεί στις 31 Δεκεμβρίου 2013 (βλέπε **παράρτημα III**).

24 Όταν αναφέρονται προγράμματα στις παρατηρήσεις, γίνεται παραπομπή στην αρίθμησή τους στα **παράρτημα I** και **III**.

17

Κατά την προετοιμασία του ελέγχου οι ελεγκτές έλαβαν υπόψη τα πρότυπα, τις κατευθυντήριες οδηγίες και τις βέλτιστες πρακτικές που αναπτύχθηκαν από την ομάδα εργασίας για τη λογοδοσία και τον έλεγχο της βοήθειας σε περίπτωση καταστροφών (Working Group on Accountability for and Audit of disaster-related Aid — AADA) του Διεθνούς Οργανισμού των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου (International Organisation of Supreme Audit Institutions — INTOSAI)²⁵. Έλαβαν ιδιαιτέρως υπόψη το πρότυπο ISSAI 5510 — έλεγχος της μείωσης του κινδύνου καταστροφών και το πρότυπο ISSAI 5520 — έλεγχος της βοήθειας σε περίπτωση καταστροφών, προκειμένου να λάβουν επαρκή γνώση του κύκλου διαχείρισης των καταστροφών, να εντοπίσουν τους κινδύνους όσον αφορά τη διαχείριση της βοήθειας σε περίπτωση καταστροφών και να προβούν στην κατάρτιση του προγράμματος του ελέγχου.

25 Η σειρά 5500 των διεθνών προτύπων των ανωτάτων οργάνων ελέγχου (ISSAI — International Standards of Supreme Audit Institutions) που αφορά τον έλεγχο της βοήθειας σε περίπτωση καταστροφών δημοσιεύτηκε τον Οκτώβριο του 2013 (βλέπε www.issai.org).

Η Επιτροπή αντιμετώπισε τις ανάγκες αποκατάστασης σύμφωνα με προτεραιότητες

18

Το Συνέδριο εξέτασε κατά πόσον η Επιτροπή προσδιόρισε με σαφήνεια τις ανάγκες αποκατάστασης, χάραξε άρτια στρατηγική συνεργασίας, και εξασφάλισε τον ενδεδειγμένο συντονισμό των προσπαθειών και καταμερισμό των εργασιών με άλλους βασικούς φορείς.

Οι ανάγκες αποκατάστασης προσδιορίστηκαν ορθά

19

Η στήριξη της ΕΕ για την αποκατάσταση μετά τον σεισμό βασίστηκε σε κατάλληλη αξιολόγηση των αναγκών, η οποία συμφωνήθηκε από εμπειρογνώμονες, τους βασικούς χορηγούς βοήθειας και την κυβέρνηση της Αϊτής. Αμέσως μετά τον σεισμό εμπειρογνώμονες της ECHO προέβησαν σε προκαταρκτική αξιολόγηση των αναγκών σε πολλαπλούς τομείς. Στο τέλος του Ιανουαρίου του 2010 μεικτή ομάδα εμπειρογνομώνων από την Επιτροπή, το Βέλγιο, τη Γαλλία και την Ισπανία αξιολόγησε τις ανάγκες στους τομείς των υποδομών, της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, της διακυβέρνησης, της δικαιοσύνης και της ασφάλειας και των κοινωνικών υπηρεσιών (ιδίως της εκπαίδευσης).

20

Η Επιτροπή παρείχε επίσης υποστήριξη για την αξιολόγηση των αναγκών μετά την καταστροφή (Post Disaster Needs Assessment — PDNA)²⁶, στόχος της οποίας ήταν η διαμόρφωση πλαισίου για την ανάπτυξη και τη μεγέθυνση²⁷. Η εν λόγω αξιολόγηση αποτέλεσε τη βάση για το σχέδιο δράσης για την εθνική ανασυγκρότηση και ανάπτυξη που παρουσίασε η αϊτινή κυβέρνηση στη διεθνή διάσκεψη της Νέας Υόρκης στις 31 Μαρτίου 2010.

21

Οι βασικές ανάγκες αποκατάστασης αφορούσαν τη στέγαση και την αστική αποκατάσταση, την ύδρευση, την αποχέτευση και την υγιεινή, την υγεία, την επισιτιστική ασφάλεια και την εκπαίδευση. Στήριξη απαιτείται και για τη διακυβέρνηση, τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και την ενίσχυση της διοίκησης με σκοπό την ανάπτυξη συστημάτων και πολιτικών που θα διασφαλίζουν επαρκή και βιώσιμη παροχή βασικών υπηρεσιών. Λόγω των περιορισμένων δημόσιων πόρων, η δημοσιονομική στήριξη κρίθηκε καίριας σημασίας, προκειμένου να τροφοδοτηθεί η επανεκκίνηση και η ανασυγκρότηση των ουσιαστών κρατικών λειτουργιών στο εξαιρετικά εύθραυστο πλαίσιο που επικρατούσε κατά την περίοδο μετά την καταστροφή. Η κυβέρνηση και οι χορηγοί βοήθειας που συμμετείχαν στη στήριξη της οικονομικής διακυβέρνησης συμφώνησαν ως προς τον εντοπισμό των ανεπαρκειών σχετικά με τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και το σχέδιο δράσης²⁸ για τη λήψη μέτρων προτεραιότητας.

Η στήριξη της ΕΕ για την αποκατάσταση πλαισιώθηκε από μια ορθή στρατηγική

22

Η Επιτροπή αναθεώρησε τη στρατηγική συνεργασίας με την Αϊτή, στο πλαίσιο του δέκατου ΕΤΑ βάσει των ανωτέρω αξιολογήσεων και των αιτημάτων της κυβέρνησης²⁹. Η αναθεωρημένη στρατηγική συνεργασίας αποσκοπούσε στη συνέχιση της παροχής στήριξης για τη μακροπρόθεσμη κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη με σκοπό την εξάλειψη της φτώχειας, ανταποκρινόμενη ταυτόχρονα στις ανάγκες αποκατάστασης μετά τον σεισμό. Στο πλαίσιο της στρατηγικής διατηρήθηκε η αρχική στόχευση ως προς τους σχετικούς τομείς (υποδομές, διακυβέρνηση και δημοσιονομική στήριξη), ωστόσο η χρηματοδότηση αυξήθηκε σημαντικά.

- 26 Η αξιολόγηση των αναγκών μετά την καταστροφή χρηματοδοτήθηκε από την παγκόσμια διευκόλυνση για τη μείωση των καταστροφών και την αποκατάσταση (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery — GFDRR) με τη χρηματοδοτική στήριξη της Επιτροπής και της Αυστραλίας, του Λουξεμβούργου, της Νορβηγίας, της Σουηδίας και της Ελβετίας. Περίπου 250 εθνικοί και διεθνείς εμπειρογνώμονες, εκπρόσωποι ΜΚΟ και εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών της Αϊτής συμμετείχαν στην αξιολόγηση. Στο πλαίσιο της αξιολόγησης καλύφθηκαν οκτώ τομείς: η διακυβέρνηση, η παραγωγή, οι κοινωνικοί τομείς, οι υποδομές, η περιφερειακή ανάπτυξη, το περιβάλλον και η διαχείριση του κινδύνου καταστροφών, καθώς και οριζόντια θέματα, όπως η διάσπαση του φύλου, οι νέοι και οι ευάλωτοι πληθυσμοί.
- 27 Οι εμπειρογνώμονες έκριναν ότι απαιτούνταν 11,5 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ για χρονικό διάστημα τριών ετών: 50 % για τους κοινωνικούς τομείς, 17 % για τις υποδομές, 15 % για το περιβάλλον και τη διαχείριση κινδύνου και καταστροφών, και το υπόλοιπο ποσό για τους διάφορους τομείς της παραγωγής, τη διακυβέρνηση και τις οριζόντιες πτυχές (ζητήματα που αφορούν το φύλο, τους νέους και τους ευάλωτους πληθυσμούς).
- 28 Στο πλαίσιο της ομάδας συντονισμού («Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire», που συγκροτήθηκε στις 27 Φεβρουαρίου 2009), οι χορηγοί δημοσιονομικής στήριξης συμφώνησαν τον Μάιο του 2010, αφενός, σε ένα σχέδιο δράσεων προτεραιότητας για τη βελτίωση των δημοσιονομικών ελέγχων και τη θέσπιση μεταρρυθμίσεων και, αφετέρου, σε έναν κοινό πίνακα δεικτών για την αξιολόγηση της προόδου στους τομείς αυτούς.
- 29 Βούληση της κυβέρνησης ήταν να διατηρηθεί η γενική κατεύθυνση της αρχικής στρατηγικής συνεργασίας του δέκατου ΕΤΑ, η οποία εξακολουθούσε να είναι συναφής για τη στήριξη της μακροπρόθεσμης ανάπτυξης.

Αναθεωρημένη τομεακή κατανομή στο πλαίσιο της προγραμματισμένης ενίσχυσης του δέκατου ΕΤΑ μετά τον σεισμό

(σε εκατομμύρια ευρώ)

Τομέας	Αρχική κατανομή	Αναθεωρημένη κατανομή
Τομείς επικέντρωσης	259	349
Υποδομές	175	245
Διακυβέρνηση	36	27
Γενική δημοσιονομική στήριξη	48	77
Άλλοι	32	35
Απόθεμα	0	7
ΣΥΝΟΛΟ	291	391

Πηγή: ΕΣΧ/ΕΕΠ 2008-2013 και αναθεωρημένα ΕΣΧ/ΕΕΠ 2011-2013.

Η χρηματοδότηση για την προγραμματισμένη ενίσχυση (κονδύλιο Α) συμπληρώθηκε με 100 εκατομμύρια ευρώ και ανήλθε στα 391 εκατομμύρια ευρώ και η χρηματοδότηση για την κάλυψη απρόβλεπτων γεγονότων, όπως η επείγουσα βοήθεια (κονδύλιο Β), αυξήθηκε από 13,6 σε 73,6 εκατομμύρια ευρώ. Η τομεακή κατανομή των κονδυλίων στο πλαίσιο της προγραμματισμένης ενίσχυσης αναθεωρήθηκε όπως παρουσιάζεται στον **πίνακα**.

23

Όσον αφορά τις υποδομές, το οδικό δίκτυο παρέμεινε ο βασικός τομέας για τον οποίο παρείχε στήριξη η ΕΕ, αλλά, σύμφωνα με το PARDH, προστέθηκε και η αστική ανοικοδόμηση (συμπεριλαμβανομένης της στέγασης). Στον τομέα της διακυβέρνησης, η στήριξη για την αποκέντρωση και την ενίσχυση της ικανότητας του κράτους διατηρήθηκε, ωστόσο η ανάπτυξη συστήματος κτηματογράφησης και η μείωση του κινδύνου καταστροφών προστέθηκαν στους τομείς προτεραιότητας. Η αυξημένη χρηματοδότηση για τη γενική δημοσιονομική στήριξη αποσκοπούσε στην παροχή συνδρομής για την ανασυγκρότηση των

δημόσιων υπηρεσιών, τη δρομολόγηση του προγράμματος ανοικοδόμησης και τη στήριξη των στρατηγικών ανάπτυξης και μεγέθυνσης, μέσω μεταρρυθμίσεων της οικονομικής διακυβέρνησης. Σημαντική χρηματοδότηση (43,6 εκατομμύρια ευρώ) διατέθηκε επίσης στο πλαίσιο του γενικού προϋπολογισμού της ΕΕ για τα τρόφιμα και τη γεωργία, καθώς και για τη μείωση του κινδύνου καταστροφών³⁰.

24

Τα προγράμματα που εξέτασε το Συνέδριο αντικατόπτριζαν εν γένει τη στρατηγική που υιοθέτησε η Επιτροπή. Οι συγκεκριμένες ανάγκες στους τομείς στους οποίους παρείχε στήριξη η Επιτροπή αξιολογήθηκαν ορθά κατά τον σχεδιασμό των επιμέρους προγραμμάτων (βλέπε **παράρτημα III**, Συνάφεια).

Επιπλέον, καθώς η πλειονότητα των χορηγών βοήθειας επικεντρώθηκε στην περιοχή που επλήγη άμεσα από τον σεισμό, θεωρήθηκε καίριας σημασίας η συνέχιση της παροχής στήριξης στην υπόλοιπη χώρα.

30 Στον τομέα της γεωργίας διατέθηκε σημαντική χρηματοδότηση κατά τα έτη 2011 και 2012 μέσω των θεματικών προγραμμάτων για την επισιτιστική ασφάλεια, καθώς και μέσω της επισιτιστικής διευκόλυνσης (συνολικού ύψους 23,6 εκατομμυρίων ευρώ) και της πρωτοβουλίας για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της χιλιετίας (20 εκατομμύρια ευρώ για τη βελτίωση της επισιτιστικής ασφάλειας). Στήριξη όσον αφορά την ετοιμότητα για την αντιμετώπιση καταστροφών παρασχέθηκε από τα προγράμματα Direcho, τον μηχανισμό σταθερότητας και τα κράτη μέλη της ΕΕ.

Ο καταμερισμός των εργασιών μεταξύ της Επιτροπής και των άλλων βασικών χορηγών βοήθειας ήταν κατάλληλος, αλλά κατά την εκτέλεσή τους παρουσιάστηκαν δυσκολίες ως προς τον συντονισμό

25

Η Αϊτή επελέγη ως πιλοτική χώρα για κοινό προγραμματισμό της ΕΕ (βλέπε **πλαίσιο 2**) στο πλαίσιο του δέκατου ΕΤΑ. Όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, η αναθεώρηση της στρατηγικής συνεργασίας του δέκατου ΕΤΑ πραγματοποιήθηκε επίσης από την Επιτροπή, σε συντονισμό με τα κράτη μέλη της ΕΕ που ανέλαβαν ενεργό δράση στην Αϊτή (Γερμανία, Γαλλία και Ισπανία) και άλλους βασικούς χορηγούς βοήθειας. Με τον τρόπο αυτό κατέστη εφικτός ο αποτελεσματικός καταμερισμός των εργασιών. Ενώ η Γαλλία και η Ισπανία ανέπτυξαν μεγαλύτερη δράση στο νότιο τμήμα της χώρας και οι ΗΠΑ στο βόρειο, η στήριξη της ΕΕ επικεντρώθηκε στην κεντρική περιφέρεια της Artibonite. Επιπλέον, το Πορτ-ο-Πρενς και άλλες πόλεις που επλήγησαν από τον σεισμό διαιρέθηκαν σε ζώνες στις οποίες δραστηριοποιήθηκαν μεμονωμένοι χορηγοί βοήθειας και οι αντίστοιχοι εταίροι εκτέλεσης.

26

Ωστόσο, ο καθημερινός συντονισμός μεταξύ της Επιτροπής και άλλων χορηγών βοήθειας κατά την εκτέλεση των προγραμμάτων ήταν δύσκολος:

- α) η αποτελεσματικότητα του συντονιστικού μηχανισμού για την ανθρωπιστική βοήθεια που διαχειριζόταν το ΟCHA³¹, και στον οποίο η ΕCHO συμμετείχε ενεργά, ήταν περιορισμένη. Τα βασικά αίτια ήταν η πολυπλοκότητά του, ο πολύ μεγάλος αριθμός των φορέων ανθρωπιστικής βοήθειας με αποκλίνοσες επιχειρησιακές μεθόδους, η διστακτικότητα ορισμένων χωρών χορηγών να συνεργαστούν, γλωσσικά προβλήματα³², καθώς και το γεγονός ότι οι συναντήσεις διοργανώνονταν στη στρατιωτική βάση του ΟΗΕ³³. Επιπλέον, ο διατομεακός συντονισμός μεταξύ των ομάδων εργασίας παρουσίαζε αδυναμίες, λόγω της έλλειψης καταρτισμένων συντονιστών με στρατηγική σκέψη και δεξιότητες διαμεσολάβησης³⁴.

- 31 Ο εν λόγω συντονιστικός μηχανισμός βασίστηκε σε τομεακές ομάδες εργασίας που αποκαλούνταν «συμπλέγματα φορέων». Τα συμπλέγματα φορέων είναι εταιρικές σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ διεθνών φορέων, εθνικών και τοπικών αρχών και της κοινωνίας των πολιτών. Δημιουργήθηκαν στις περιπτώσεις όπου, πρώτον, υπήρχαν σαφείς ανθρωπιστικές ανάγκες στο πλαίσιο ενός τομέα, δεύτερον, υπήρχαν ποικίλοι φορείς εντός των τομέων αυτών και, τρίτον, οι εθνικές αρχές χρειαζόνταν υποστήριξη όσον αφορά τον συντονισμό. Έως το 2012 λειτουργούσαν 11 συμπλέγματα φορέων. Εκτοτε επτά εξ αυτών καταργήθηκαν σταδιακά, εν μέρει λόγω της μετάβασης στην ανάπτυξη, αλλά και εξαιτίας της απότομης μείωσης των χρηματοδοτικών πόρων για ανθρωπιστική δράση στη χώρα.
- 32 Πολλές συναντήσεις διεξάγονταν στα αγγλικά, γλώσσα στην οποία καταρτιζόνταν και τα σχετικά έγγραφα. Το γεγονός αυτό περιορίσε τη συμμετοχή τοπικών ΜΚΟ.
- 33 Ορισμένες οργανώσεις αρνήθηκαν να εισέλθουν στις στρατιωτικές εγκαταστάσεις για ιδεολογικούς λόγους σε άλλες τοπικές ΜΚΟ, κατά κύριο λόγο μικρότερες, δεν επιτράπη η είσοδος. Οι αίθουσες ήταν γεμάτες και ήταν δύσκολη η εξεύρεση κοινών θέσεων σε ορισμένα ζητήματα.
- 34 «Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake», 2011, σ. 10 και 11 (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/In%20Line%20Images/programs%20-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

Κοινός προγραμματισμός της ΕΕ

Ο κοινός προγραμματισμός της ΕΕ έχει ως στόχο τον συντονισμό των εργασιών που εκτελούν οι χορηγοί βοήθειας στη χώρα βάσει κοινού πλαισίου στήριξης, εντός του οποίου έκαστος εξειδικεύεται στα δυνατά του σημεία. Με τον τρόπο αυτό είναι δυνατή η μείωση του κατακερματισμού της βοήθειας και η αύξηση της ανάληψης ίδιας ευθύνης, της ευθυγράμμισης και της εναρμόνισης, ενώ παράλληλα αυξάνεται η προβολή του έργου της ΕΕ και παρέχεται η δυνατότητα στους ευρωπαίους χορηγούς βοήθειας να εκφράζονται με μία φωνή.

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κοινός πολυετής προγραμματισμός, τελική έκθεση (Joint Multi-annual Programming, Final Report) (2010).

- β) οι μηχανισμοί συντονισμού της αναπτυξιακής βοήθειας που λειτουργούσαν ήδη πριν από τον σεισμό χαρακτηρίζονταν επίσης από πολυπλοκότητα και από τη συμμετοχή πολλών ενδιαφερόμενων φορέων (κυβέρνηση, χορηγοί βοήθειας, διεθνείς ΜΚΟ, οργανισμοί του ΟΗΕ κ.λπ.) με διαφορετικές εντολές³⁵. Οι κυριότεροι διεθνείς χορηγοί βοήθειας συγκεντρώθηκαν σε μια ομάδα 12 χορηγών (G12). Σε τομεακό επίπεδο, οι συντονιστικοί μηχανισμοί ήταν χρήσιμοι για τον καταμερισμό των εργασιών και την ανταλλαγή πληροφοριών, ωστόσο δεν κατέληξαν στην ανάληψη συντονισμένων δράσεων ή τη χάραξη τομεακών πολιτικών³⁶.
- γ) λόγω της κατάρρευσης της θεσμικής ικανότητας της εθνικής διοίκησης, της βραδύτητας των διαδικασιών λήψης αποφάσεων της κυβέρνησης, της ανεπαρκούς επικοινωνίας, της περιορισμένης συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών και της απουσίας ηγετικών δεξιοτήτων, η προσωρινή επιτροπή για την ανασυγκρότηση της Αϊτής (Interim Haiti Recovery Commission — IHRC) (βλέπε **πλαίσιο 3**) δεν κατόρθωσε να συντονίσει³⁷ τη σημαντικά αυξημένη στήριξη που παρασχέθηκε από τους χορηγούς βοήθειας μετά τον σεισμό. Τον Νοέμβριο του 2012 δρομολογήθηκε από την κυβέρνηση, τον ΟΗΕ

και τη G12 νέο σύστημα συντονισμού για τη μεταβίβαση της ευθύνης του συντονισμού της βοήθειας στις αιτινές αρχές, το «Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti»³⁸ (CAED). Ωστόσο, το CAED δεν ήταν ακόμα σε θέση να παράσχει στρατηγικές κατευθύνσεις σχετικά με τη διεθνή στήριξη για τις προσπάθειες ανοικοδόμησης³⁹.

27

Όσον αφορά τη δημοσιονομική στήριξη, τον Μάιο του 2010 στο πλαίσιο της συσταθείσας ομάδας συντονισμού⁴⁰, οι χορηγοί βοήθειας συμφωνήσαν σχετικά με σχέδιο δράσεων προτεραιότητας⁴¹ για τη βελτίωση των δημοσιονομικών ελέγχων και τη θέσπιση μεταρρυθμίσεων, καθώς και σχετικά με έναν κοινό πίνακα δεικτών για την αξιολόγηση της προόδου⁴². Η κοινή αυτή αξιολόγηση κατέστησε επίσης δυνατή την προσαρμογή των συνιστωσών τεχνικής υποστήριξης των αντίστοιχων προγραμμάτων τους για τη διασφάλιση της συμπληρωματικότητας. Ωστόσο, σταδιακά οι ενθαρρυντικές αυτές προοπτικές για συντονισμένη παρακολούθηση και διάλογο πολιτικής με τις εθνικές αρχές χάθηκαν ολοκληρωτικά κατά την εκτέλεση (βλέπε σημείο 63).

- 35 Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake (Διοργανική επιτροπή — Αξιολόγηση σε πραγματικό χρόνο στην Αϊτή: τρεις μήνες μετά τον σεισμό) (2010).
- 36 Γραφείο του Ειδικού Απεσταλμένου για την Αϊτή «Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake», Ιούνιος 2011, σ. 8 (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf).
- 37 Βλέπε για παράδειγμα «L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010», *Cour des comptes* (Ιανουάριος 2013) και «From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti», Oxfam 2011.
- 38 Πλαίσιο συντονισμού της εξωτερικής βοήθειας που παρέχεται για την ανάπτυξη της Αϊτής.
- 39 Οι συνεδριάσεις του CAED δεν πραγματοποιούνταν συχνά και η εντολή των τομεακών ομάδων εργασίας βρισκόταν ακόμη στο στάδιο της κατάρτισης όταν πραγματοποιήθηκε η επίσκεψη του Συνεδρίου.
- 40 «Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire» (CPAB) η οποία συγκροτήθηκε επισήμως στις 27 Φεβρουαρίου 2009 με πρόεδρο τον υπουργό Οικονομικών.
- 41 Κυρίως βάσει των συστάσεων του ΔΝΤ από την αναθεώρηση του 2009 της επισκόπησης της Παγκόσμιας Τράπεζας σχετικά με τις δημόσιες δαπάνες και τη δημοσιονομική λογοδοσία (Public Expenditure and Financial Accountability Review) που καταρτίστηκε το 2007.

42 Ιδίως όσον αφορά τους γενικούς όρους της γενικής δημοσιονομικής στήριξης, ήτοι ικανοποιητική πρόοδος i) προς ένα ενισχυμένο πλαίσιο μακροοικονομικής σταθερότητας ii) στις μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών· iii) στην εφαρμογή των στρατηγικών ανασυγκρότησης και ανάπτυξης.

Η προσωρινή επιτροπή για την ανασυγκρότηση της Αϊτής (IHRC)

Η δημιουργία της IHRC ανακοινώθηκε στη διεθνή διάσκεψη χορηγών βοήθειας για ένα νέο μέλλον για την Αϊτή που πραγματοποιήθηκε στη Νέα Υόρκη, και η επιτροπή συγκροτήθηκε επισήμως τον Απρίλιο του 2010 για περίοδο 18 μηνών. Καθήκον της ήταν η επίβλεψη της εφαρμογής του σχεδίου δράσης για την εθνική ανασυγκρότηση και την ανάπτυξη και η διαχείριση των κεφαλαίων που συγκεντρώθηκαν από την κυβέρνηση και τη διεθνή κοινότητα στο Ταμείο για την ανοικοδόμηση της Αϊτής. Την προεδρία της εν λόγω επιτροπής ασκούσαν από κοινού ο πρωθυπουργός της Αϊτής και ο πρώην πρόεδρος των ΗΠΑ Bill Clinton.

Μολονότι η Επιτροπή κατέβαλε ορισμένες προσπάθειες, δεν υπήρξε επαρκής σύνδεση μεταξύ αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης

28

Το Συνέδριο εξέτασε κατά πόσον η Επιτροπή: i) χρησιμοποίησε διαφορετικά μέσα με ευέλικτο τρόπο, ii) συντόνισε αποτελεσματικά τις δραστηριότητες της ECHO και της EurorpeAid, και iii) μερίμνησε για τη σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης κατά τον σχεδιασμό και την εκτέλεση των προγραμμάτων αποκατάστασης της ΕΕ.

29

Οι κύριοι στόχοι της στήριξης της ΕΕ προς την Αϊτή μετά τον σεισμό αφορούν την παροχή αρωγής, την αποκατάσταση των υποδομών που υπέστησαν ζημιές και των ουσιαστών λειτουργιών των δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και τη δημιουργία προϋποθέσεων για τη βιώσιμη ανάπτυξη. Η σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης αποτελούσε ως εκ τούτου ζήτημα στρατηγικής σημασίας για τη συνεργασία της ΕΕ με την Αϊτή κατά την περίοδο μετά την καταστροφή του 2010 (βλέπε **πλαίσιο 4**).

Η Επιτροπή χρησιμοποίησε διάφορα μέσα με ευέλικτο τρόπο

30

Ο προγραμματισμός και η προετοιμασία των προγραμμάτων της EurorpeAid περιλαμβάνουν τη διεξαγωγή συζήτησης με τις εθνικές αρχές και τον συντονισμό με τους άλλους χορηγούς βοήθειας. Δεδομένου των σημαντικών προπαρασκευαστικών εργασιών στις οποίες πρέπει να προβούν η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ, η διαδικασία αυτή δεν έχει σχεδιαστεί ώστε να αντιμετωπίζει τις ταχέως μεταβαλλόμενες ανάγκες που δημιουργούνται σε καταστάσεις κρίσης. Ωστόσο, ενώ για την επίσημη έκδοση της αναθεωρημένης στρατηγικής συνεργασίας του δέκατου ETA μετά τον σεισμό χρειάστηκαν δύο έτη⁴³, η γενική κατεύθυνσή της προσδιορίστηκε σχετικά σύντομα, γεγονός που κατέστησε δυνατή τη μείωση των καθυστερήσεων για τη δρομολόγηση προγραμμάτων αποκατάστασης.

43 Το αναθεωρημένο έγγραφο εθνικής στρατηγικής υπεγράφη τον Μάρτιο του 2012.

Σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης

Ο ρόλος της αρωγής είναι η παροχή επείγουσας βραχυπρόθεσμης ανθρωπιστικής βοήθειας για τη διάσωση και τη διαφύλαξη της ζωής ατόμων που αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες, οι οποίες προκύπτουν από φυσικές καταστροφές ή βίαιες συγκρούσεις. Οι επιχειρήσεις αποκατάστασης είναι διαδικασίες που έχουν σχεδιαστεί ώστε να λαμβάνουν σταδιακά τη θέση της αρωγής με σκοπό τη σταθεροποίηση της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης, παρέχοντας συνδρομή στους πληγέντες για την ανοικοδόμηση των υποδομών, τη βελτίωση των υπηρεσιών και την ενίσχυση των θεσμών, στοιχεία που θα καταστήσουν δυνατή τη μετάβαση με αξιοπρεπή τρόπο στην αναπτυξιακή συνεργασία. Η σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης αφορά τα μέτρα και τις παρεμβάσεις που έχουν σχεδιαστεί για να καλύπτουν τα κενά και/ή να ενισχύουν τις συνέργειες μεταξύ της βραχυπρόθεσμης και της μακροπρόθεσμης παροχής βοήθειας.

Πηγή: COM(96) 153 τελικό της 30ής Απριλίου 1996 για τη σύνδεση αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης COM(2001) 153 τελικό της 23ης Απριλίου 2001 για τη σύνδεση αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης — αξιολόγηση COM(2012) 586 τελικό της 30ής Οκτωβρίου 2012 σχετικά με την προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά την ανθεκτικότητα: Διδάγματα από επισιτιστικές κρίσεις.

Παρατηρήσεις

31

Παράλληλα με την EuropeAid, και η ECHO συμμετείχε σε δραστηριότητες αποκατάστασης. Μολονότι το 2010 η ανθρωπιστική βοήθεια που παρείχε η ECHO διοχετεύθηκε στην αντιμετώπιση των επειγουσών αναγκών (συμπεριλαμβανομένης της απομάκρυνσης των ερειπίων, της δημιουργίας καταυλισμών με πλαστικές σκηνές, της μεταφοράς νερού με φορτηγά, της αποχέτευσης και της διανομής τροφίμων στους εσωτερικά εκτοπισμένους), η συνδρομή της το 2011 και το 2012 συνεχίστηκε και μετά το πρώτο επειγόν στάδιο. Συμπεριλάμβανε μείωση του κινδύνου καταστροφών⁴⁴ και αντιμετώπιζε το ζήτημα του εκτοπισμού του πληθυσμού⁴⁵, κυρίως κατασκευάζοντας προσωρινά καταλύματα, τουαλέτες και αποχετευτικά συστήματα και διοργανώνοντας προγράμματα αμβιόμηνιας εργασίας. Τις δραστηριότητες αυτές ανέλαβε η ECHO στο πλαίσιο της στήριξης για βραχυπρόθεσμη αποκατάσταση, έως ότου να ετοιμαστούν τα σχέδια μακροπρόθεσμης αποκατάστασης⁴⁶.

32

Η Επιτροπή ανέπτυξε επίσης τον περισσότερο ευέλικτο Μηχανισμό Σταθερότητας (ΜΣ) υπό τη διαχείριση της Υπηρεσίας Μέσων Εξωτερικής Πολιτικής, με σκοπό να διαδεχθεί το πρόγραμμα ετοιμότητας για την αντιμετώπιση καταστροφών της ECHO (Dipecho). Αυτό είχε ως στόχο τη διευκόλυνση της μετάβασης στην αποκατάσταση και την ανάπτυξη, συμβάλλοντας στην αύξηση της ικανότητας των ανθρώπων να αντιμετωπίζουν καταστροφές, μέσω εκτεταμένων ενημερωτικών εκστρατειών για το κοινό και τα σχολεία, δραστηριοτήτων μετριασμού μικρής κλίμακας και παροχής κατάρτισης σχετικά με την πολιτική προστασία σε εθελοντές⁴⁷.

Ο συντονισμός στους κόλπους της Επιτροπής δεν ήταν άριστος

33

Η Επιτροπή δημιούργησε μια πλατφόρμα για την κρίση, η οποία συμπεριλάμβανε τακτικές συναντήσεις συντονισμού μεταξύ της EuropeAid, της ECHO, της Γενικής Γραμματείας της Επιτροπής και των κρατών μελών της ΕΕ, για τον συντονισμό της ανταπόκρισης της ΕΕ κατά τις πρώτες εβδομάδες μετά τον σεισμό. Η ECHO και η αντιπροσωπεία της ΕΕ αντάλασαν τακτικά πληροφορίες (π.χ. σχετικά με τις ανάγκες των εσωτερικά εκτοπισμένων σε καταυλισμούς και προσωρινά καταλύματα) και επικοινωνούσαν με την Υπηρεσία Μέσων Εξωτερικής Πολιτικής σχετικά με το πρόγραμμα Dipecho για τη διασφάλιση της ορθής σύνδεσης με άλλες δραστηριότητες μείωσης του κινδύνου καταστροφών. Συναντήσεις της ομάδας για τη χώρα διοργανώνονταν τακτικά μεταξύ των τμημάτων της Επιτροπής⁴⁸. Οι συντονιστικοί αυτοί μηχανισμοί διευκόλυναν την αξιολόγηση των αναγκών και τον ορθό καθορισμό προτεραιοτήτων.

34

Το πρόγραμμα της EuropeAid για την ανοικοδόμηση και την ανάπτυξη σε επίπεδο γειτονιάς (πρόγραμμα 9) διευρύνθηκε ώστε να συμπεριλάβει πρόσθετες περιοχές στο Πορτ-ο-Πρενς. Προκειμένου να διασφαλιστεί η συνέχεια με προηγούμενα έργα της ECHO, η EuropeAid ακολούθησε το σκεπτικό «ίδιος εταίρος στην ίδια περιοχή», το οποίο συνεπαγόταν την πρόσληψη εταίρων εκτέλεσης της ECHO που είχαν παρουσία σε συγκεκριμένη περιοχή κατά το στάδιο της ανθρωπιστικής βοήθειας, αξιοποιώντας έτσι την πολύτιμη τεχνογνωσία τους σε ένα δεδομένο πλαίσιο⁴⁹.

- 44 Συνολικά 5,5 εκατομμύρια ευρώ: 3 εκατομμύρια ευρώ από το σχέδιο υλοποίησης της ανθρωπιστικής βοήθειας για την Αϊτή του 2011 και 2,5 εκατομμύρια ευρώ από το πρόγραμμα Dipecho στην περιοχή της Καραϊβικής, το οποίο ήταν ανεξάρτητο από την ανταπόκριση στον σεισμό.
- 45 Η βοήθεια της ECHO επικεντρώθηκε το 2012 στην αντιμετώπιση του εκτοπισμού του πληθυσμού (20,25 εκατομμύρια ευρώ), της χολέρας (3 εκατομμύρια ευρώ), φυσικών καταστροφών, όπως η τροπική καταιγίδα Ισαάκ και ο τυφώνας Σάντι (9 εκατομμύρια ευρώ), και στη μείωση των κινδύνων καταστροφών (2 εκατομμύρια ευρώ).
- 46 Αυτό ευθυγραμμίζεται με τη σύσταση 1 που διατύπωσε το Συνέδριο στην ειδική έκθεσή του αριθ. 6/2008 σχετικά με τη βοήθεια αποκατάστασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής μετά το τσουνάμι και τον τυφώνα Mitch όσον αφορά τον ταχύ σχεδιασμό των προγραμμάτων για την αποκατάσταση (<http://eca.europa.eu>).
- 47 «Dipecho Study: Lessons learned for an improved strategy and approach», Inspire Consortium, Μάρτιος 2013, σ. 11 και 19 (http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf).
- 48 Ένα από τα αποτελέσματα ήταν η απόφαση δημιουργίας προγραμμάτων ανοικοδόμησης σε επίπεδο γειτονιάς γύρω από τις πληγείσες περιοχές.
- 49 Π.χ. η ΜΚΟ Concern Worldwide υλοποίησε έργο ανοικοδόμησης της ειρήνης με χρηματοδότηση από τον ΜΣ με στόχο τη μείωση των συγκρούσεων μεταξύ ένοπλων συμμοριών στην παραγκούπολη Grand Ravine. Το έργο ακολούθησαν ανθρωπιστικές παρεμβάσεις με την ECHO και στη συνέχεια δραστηριότητες αποκατάστασης και βελτίωσης στην ίδια γειτονιά με την EuropeAid.

35

Ωστόσο, όπως επισημάνθηκε το 2011 από την Υπηρεσία Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου (ΥΕΛΕ) της Επιτροπής, η ECHO και η EuropeAid δεν διέθεταν σαφή κοινή στρατηγική για τη χώρα αναφορικά με τη σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης, ώστε να βελτιστοποιηθούν οι συνέργειες και η ομαλή μετάβαση μεταξύ των αντίστοιχων δραστηριοτήτων τους. Κατά τη διάρκεια της επίσκεψής της στην Αϊτή τον Φεβρουάριο του 2012, αντιπροσωπεία της Επιτροπής Ελέγχου του Προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διαπίστωσε ότι το επίπεδο συντονισμού μεταξύ της ECHO και της αντιπροσωπείας της ΕΕ ήταν ανεπαρκές⁵⁰. Οι αδυναμίες που εντόπισε το Συνέδριο αφορούσαν κυρίως τα ακόλουθα σημεία:

α) Τα προγράμματα της ECHO έχουν σύντομη διάρκεια, ενώ για τον προγραμματισμό και την προετοιμασία των προγραμμάτων της EuropeAid απαιτείται χρόνος. Μολονότι αμφότερες οι υπηρεσίες υιοθέτησαν μια ευέλικτη προσέγγιση (βλέπε σημεία 30 και 31), μεσολάβησαν αρκετοί μήνες από το τέλος της παροχής στήριξης της ECHO έως την έναρξη της διάθεσης χρηματοδότησης από την EuropeAid για την

ανοικοδόμηση και την ανάπτυξη σε επίπεδο γειτονιάς. Η ομαλή σύνδεση των επιτόπιων επιχειρήσεων κατέστη εφικτή μόνο μέσω χρηματοδότησης με ίδια μέσα και παροχής κινήτρων από τους εταίρους εκτέλεσης.

- β) Υπήρξε διάσταση απόψεων μεταξύ των εταίρων στους τομείς της ανθρωπιστικής και της αναπτυξιακής βοήθειας, συμπεριλαμβανομένης της ECHO και της αντιπροσωπείας της ΕΕ, σχετικά με την πλέον κατάλληλη προσέγγιση για την αντιμετώπιση των στεγαστικών αναγκών. Σύμφωνα με την αντιπροσωπεία της ΕΕ και πολλούς άλλους εταίρους της αναπτυξιακής βοήθειας που ερωτήθηκαν από το Συνέδριο, η κατασκευή προσωρινών καταλυμάτων αντί για μόνιμες κατοικίες τρία έτη μετά τον σεισμό δεν αποτελεί την πλέον αποδοτική λύση, δεδομένης της έλλειψης χώρου, και ενέχει μεγάλο κίνδυνο μετατροπής των προσωρινών καταλυμάτων σε παραγκουπόλεις.
- γ) Δεν υπήρξε επίσημη και τεκμηριωμένη στρατηγική εξόδου της ECHO και μεταβίβασης των αρμοδιοτήτων της στην αντιπροσωπεία της ΕΕ. Ως εκ τούτου, δεν εξασφαλίστηκε η δέουσα συνέχεια.

50 Επίσκεψη αντιπροσωπείας της Επιτροπής Ελέγχου του Προϋπολογισμού (CONT), 22-26 Φεβρουαρίου 2012, Αϊτή, Σχετικές παρατηρήσεις (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf).

Φωτογραφία 1

Η έλλειψη χώρου αποτελεί σοβαρό εμπόδιο για την αστική αποκατάσταση στην Αϊτή



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Η πρόβλεψη για τη σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης όσον αφορά τον σχεδιασμό μεμονωμένων προγραμμάτων αποκατάστασης ήταν άρτια, αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις ήταν δύσκολη η έμπρακτη εφαρμογή της

36

Τα προγράμματα που εξέτασε το Συνέδριο είχαν σχεδιαστεί με κατάλληλο τρόπο ώστε είτε να εξασφαλίζουν τη σύνδεση μεταξύ του σταδίου παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας και του σταδίου αποκατάστασης είτε να δημιουργούν τις προϋποθέσεις για τη βιώσιμη ανάπτυξη. Στόχος των δραστηριοτήτων ήταν η αποκατάσταση των ουσιαστών λειτουργιών των δημόσιων υπηρεσιών και η δημιουργία των προϋποθέσεων για τη βιώσιμη ανάπτυξη. Ωστόσο, σε τέσσερα από τα 13 προγράμματα που εξέτασε το Συνέδριο, κάτι τέτοιο δεν έμοιαζε ιδιαίτερα πιθανό λόγω έλλειψης κατάλληλων μεταρρυθμίσεων, αδυναμίας των αρχών να αναλάβουν ίδια ευθύνη και απουσίας λειτουργικής διοίκησης (βλέπε **παράρτημα III**, Σχεδιασμός).

37

Όλα σχεδόν τα προγράμματα αποκατάστασης της ECHO διευκόλυναν την ομαλή μετάβαση προς την ανάπτυξη. Συχνά, εντάσσονταν σε ολοκληρωμένες προσεγγίσεις για μια συγκεκριμένη γειτονιά. Εκτός από την κατασκευή καταλυμάτων, αυτού του είδους οι προσεγγίσεις περιλάμβαναν στήριξη των μέσων διαβίωσης, κατάρτιση και ενίσχυση των τοπικών αρχών (βλέπε **πλαίσιο 5**). Ωστόσο, οι καθυστερήσεις στην εκτέλεση των προγραμμάτων (βλέπε σημείο 43) επιβράδυναν τη δημιουργία προϋποθέσεων για τη βιώσιμη ανάπτυξη στις εν λόγω περιοχές.

Πλαίσιο 5

Ολοκληρωμένες λύσεις

Στόχος του προγράμματος HELP (πρόγραμμα 2) που χρηματοδοτήθηκε από την ECHO στις περιφερειακές περιοχές Petit-Goâne και Léogâne ήταν η επισκευή κατοικιών και η κατασκευή ημιμόνιμων καταλυμάτων. Το πρόγραμμα αποτελούσε μέρος μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης με στόχο την ανοικοδόμηση της κοινότητας. Άλλα προγράμματα στη συγκεκριμένη περιοχή περιλάμβαναν την κατασκευή κέντρου επαγγελματικής κατάρτισης, τη φύτευση κοινοτικού κήπου, τη δημιουργία αγοράς, την ασφαλτόστρωση οδών και τη βελτίωση των δημόσιων μεταφορών. Κατά τον τρόπο αυτό, οι προσπάθειες αποκατάστασης κατέστησαν δυνατή όχι μόνο την επιστροφή των ανθρώπων στις κατοικίες τους αλλά και την έναρξη δραστηριοτήτων δημιουργίας εισοδήματος.

38

Στον τομέα της αστικής ανάπτυξης, προβλέφθηκε η κατάρτιση και η διάδοση προτύπων και ορθών πρακτικών όσον αφορά την αντισεισμική δόμηση στο πλαίσιο σχεδίων μείωσης του κινδύνου καταστροφών που εντάσσονταν σε προγράμματα κυβερνητικής και θεσμικής στήριξης, όπως το πρόγραμμα ανοικοδόμησης και ανάπτυξης σε επίπεδο γειτονιάς (βλέπε πρόγραμμα 9). Αυτό αποτέλεσε κατάλληλη προσέγγιση με σκοπό να επιτευχθεί το «χτίζουμε ξανά καλύτερα». Εντούτοις, παρά τις εκστρατείες ενημέρωσης, σπανίως τηρήθηκαν τα εν λόγω πρότυπα σε ιδιωτικές κατοικίες που βρίσκονταν σε ευαίσθητες περιοχές, εξαιτίας του αυξημένου κόστους κατασκευής και της έλλειψης αποτελεσματικών ελέγχων από τη διοίκηση. Η πρόοδος των προγραμμάτων ανοικοδόμησης συνάντησε επίσης εμπόδια εξαιτίας ζητημάτων που άπτονταν των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, λόγω της εμβρυϊκής κατάστασης της υπηρεσίας κτηματολογίου⁵¹. Πιλοτικά έργα που στόχευαν στην ανάπτυξη του κτηματολογίου βρίσκονταν σε εξέλιξη σε δύο περιοχές του Πορτ-ο-Πρενς, αλλά η κάλυψη ολόκληρης της χώρας θα αποτελούσε πιθανότατα μακροχρόνια διαδικασία.

39

Το πρόγραμμα FOOD του ΜΑΣ που εξέτασε το Συνέδριο (πρόγραμμα 8) διαδέχθηκε την ανθρωπιστική βοήθεια· το εν λόγω πρόγραμμα είχε ως στόχο να αποτελέσει τη γέφυρα για την επανεκκίνηση της βιώσιμης ανάπτυξης, ιδίως μέσω της πρόβλεψης για συνεχή παροχή καλής ποιότητας σπόρων για τη γεωργική παραγωγή. Ωστόσο, η ύπαρξη αδύναμης διοίκησης παρείχε περιορισμένες προοπτικές για τη διατήρηση των αποτελεσμάτων του προγράμματος και την επιθυμητή ανάπτυξη.

40

Αμέσως μετά τον σεισμό το πρόγραμμα γενικής δημοσιονομικής στήριξης (πρόγραμμα 10) βοήθησε την κυβέρνηση να αντιμετωπίσει την έλλειψη ταμειακών πόρων που θα μπορούσε να προκαλέσει εκτεταμένη αστάθεια. Η παροχή στήριξης, αφενός, για τις κυβερνητικές στρατηγικές ανάκαμψης, ανάπτυξης και μεγέθυνσης και, αφετέρου, για τη βελτίωση της οικονομικής διακυβέρνησης αποτέλεσε σημαντικό μοχλό για την επίτευξη καλύτερης κατάστασης. Ωστόσο, η βραδεία πρόοδος που σημείωνε η κυβέρνηση στον εν λόγω τομέα παρεμπόδιζε την ομαλή εκτέλεση του προγράμματος γενικής δημοσιονομικής στήριξης και τη δυναμική συμβολή του στις προσπάθειες θεσμικής και υλικής ανοικοδόμησης (βλέπε σημεία 53 και 54).

51 Ζητήματα τίτλων έγγειας ιδιοκτησίας συνέβαλαν σημαντικά στις καθυστερήσεις που σημειώθηκαν και σε προγράμματα άλλων χορηγών. Βλέπε για παράδειγμα «Haiti reconstruction — USAID infrastructure projects have had mixed results and face sustainability challenges», Υπηρεσία ελέγχου της κυβέρνησης των ΗΠΑ (US Government Accountability Office), Ιούλιος 2013.

Η Επιτροπή δεν διασφάλισε επαρκώς την αποτελεσματική υλοποίηση της στήριξης της ΕΕ για την αποκατάσταση

41

Το Συνέδριο εξέτασε εάν: i) οι προβλεπόμενες υλοποιήσεις επετεύχθησαν εγκαίρως· ii) η Επιτροπή αξιολόγησε τους βασικούς κινδύνους στο πλαίσιο μετά την καταστροφή και ενέκρινε μέτρα για την αντιμετώπισή τους· και εάν iii) η παρακολούθηση ήταν επαρκής.

Στα περισσότερα προγράμματα σημειώθηκαν καθυστερήσεις και σε ορισμένα επετεύχθη περιορισμένη πρόοδος

42

Ένδεκα από τα δεκατρία προγράμματα που εξέτασε το Συνέδριο δεν εκτελέστηκαν εντός του αρχικού χρονοδιαγράμματος. Οι καθυστερήσεις κυμαίνονταν από έναν έως δώδεκα μήνες, γεγονός ιδιαίτερως ανησυχητικό όσον αφορά προγράμματα που προορίζονταν αρχικά να έχουν σύντομη διάρκεια. Τρία προγράμματα πέτυχαν περιορισμένο ποσοστό των προβλεπόμενων υλοποιήσεών τους (βλέπε **παράρτημα III**, Υλοποιήσεις). Δύο από τα προγράμματα αυτά ήταν μεγάλα από οικονομική άποψη⁵².

Έργα της ECHO

43

Στις προβλεπόμενες υλοποιήσεις των επτά προγραμμάτων που εξέτασε το Συνέδριο περιλαμβάνονταν η απομάκρυνση ερειπίων, η κατασκευή 1 500 προσωρινών καταλυμάτων, η ανακαίνιση 800 κατεστραμμένων κατοικιών, η κατασκευή συστημάτων αποχέτευσης και ύδρευσης, η παροχή εξοπλισμού και κατάρτισης για την πολιτική προστασία, η δημιουργία κέντρου γεωγραφικής πληροφόρησης, η παροχή μικροπιστώσεων και διάφορες δραστηριότητες δημιουργίας εισοδήματος. Ένα πρόγραμμα (πρόγραμμα 6) εκτελέστηκε εντός του προβλεπόμενου χρονοδιαγράμματος. Τα υπόλοιπα καθυστέρησαν εξαιτίας των δύσκολων συνθηκών που επικρατούσαν μετά τον σεισμό⁵³ αλλά και λόγω ελλείψεων κατά τον σχεδιασμό ή την εκτέλεσή τους. Οι εταιίροι εκτέλεσης δεν έλαβαν επαρκώς υπόψη τους περιορισμούς σε τοπικό επίπεδο (π.χ. επαχθείς εθνικές διοικητικές διαδικασίες) ή τις τεχνικές δυσκολίες (π.χ. το μέγεθος των προσωρινών καταλυμάτων που ήταν ακατάλληλο για τον διαθέσιμο χώρο).

44

Σε όλα σχεδόν τα προγράμματα επετεύχθησαν τελικά οι προβλεπόμενες υλοποιήσεις. Ωστόσο, σε μία περίπτωση⁵⁴ δεν επετεύχθη η σχεδιαζόμενη επιστροφή 2 000 περίπου οικογενειών στις κατοικίες τους κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης του σχετικού προγράμματος, διότι το Υπουργείο Δημοσίων Έργων δεν παρείχε αξιόπιστα στοιχεία σχετικά με την κατάσταση των κατοικιών⁵⁵.

- 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» (Πρόγραμμα γενικής δημοσιονομικής στήριξης για το σχέδιο δράσης για την εθνική αποκατάσταση και ανάπτυξη της Αϊτής και για την εθνική στρατηγική για την ανάπτυξη και τη μείωση της φτώχειας) (πρόγραμμα 10) με τη συνεισφορά της ΕΕ να ανέρχεται σε 47 εκατομμύρια ευρώ· και «Strengthening of the Haitian emergency preparedness» (Ενίσχυση της ετοιμότητας της Αϊτής για την αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων) με τη συνεισφορά της ΕΕ να ανέρχεται σε 14,5 εκατομμύρια ευρώ (πρόγραμμα 13).
- 53 Υποβάθμιση των συνθηκών για την εκτέλεση των προγραμμάτων, εξαιτίας της επιδημίας χολέρας, της εμφάνισης τυφώνων ή της ύπαρξης επισφαλών συνθηκών ασφαλείας.
- 54 Construction of safe and sustainable shelter solutions (Κατασκευή ασφαλών και βιώσιμων καταλυμάτων) (πρόγραμμα 1).
- 55 Το Υπουργείο Δημοσίων Έργων όφειλε να αξιολογήσει εάν τα κτίρια:
 - δεν είχαν υποστεί ζημιές από τον σεισμό και μπορούσαν να κατοικηθούν άμεσα· ή
 - ήταν επικίνδυνα, και επομένως η είσοδος σε αυτά έπρεπε να περιοριστεί και η χρήση τους να επιτραπεί μόνο κατόπιν επισκευών· ή
 - ήταν επικίνδυνα και επομένως η είσοδος σε αυτά απαγορευόταν και η ενδεχόμενη χρήση τους θα μπορούσε να εξεταστεί μόνο κατόπιν σημαντικών επισκευών, ή έπρεπε να κατεδαφιστούν.

Προσωρινά καταλύματα που κατασκευάστηκαν στο πλαίσιο των προγραμμάτων «Κατασκευή ασφαλών προσωρινών καταλυμάτων και αποχωρητηρίων» (Léogâne) και «Κατασκευή ασφαλών και βιώσιμων καταλυμάτων» (Delmas, Πορτ-ο-Πρενς)



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Μηχανισμός Σταθερότητας

45

Το χρηματοδοτούμενο από τον μηχανισμό σταθερότητας πρόγραμμα για την ενίσχυση της αποκατάστασης της ετοιμότητας της κυβέρνησης της Αϊτής για την αντιμετώπιση κρίσεων είχε τρεις συστατικές: i) την απομάκρυνση ερειπίων προσφέροντας παράλληλα αμειβόμενη εργασία σε εύάλωτους πληθυσμούς ii) τη διοργάνωση σειράς πολιτικών συνεδριάσεων υψηλού επιπέδου σχετικά με ζητήματα ανοικοδόμησης, στρατηγικές παροχής βοήθειας, συνταγματική μεταρρύθμιση και αποκατάσταση της λειτουργίας της κυβέρνησης και iii) την αύξηση της ανθεκτικότητας του πληθυσμού μέσω της παροχής εξοπλισμού που θα πρέπει να χρησιμοποιείται σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, και τη δημιουργία κέντρου διαχείρισης κρίσεων στο Πορτ-ο-Πρενς.

46

Οι δύο πρώτες συστατικές (προγράμματα 11 και 12) υλοποιήθηκαν κατά τα προβλεπόμενα. Τα βασικά αίτια των καθυστερήσεων κατά την υλοποίηση της τρίτης συστατικής ήταν εμπόδια υλικοτεχνικής φύσεως, η έλλειψη κατάλληλης πείρας σε επίπεδο χώρας και γλωσσικών δεξιοτήτων από πλευράς των εταιριών εκτέλεσης, καθώς και οι υπερβολικά φιλόδοξοι στόχοι του προγράμματος. Επιπλέον, η κατάρτιση που παρασχέθηκε ήταν ανεπαρκής και δεν ήταν απόλυτα προσαρμοσμένη στις τοπικές συνθήκες. Η ποιότητα των κιβωτίων έκτακτης ανάγκης ήταν ανεπαρκής και δεν τοποθετούνταν πάντα στα κατάλληλα σημεία.

Ανοικοδόμηση και ανάπτυξη σε επίπεδο γειτονιάς

47

Η επιστροφή των εκτοπισμένων στις γειτονιές τους αποτέλεσε βασική προτεραιότητα της κυβέρνησης προκειμένου να αποκατασταθεί η διαβρωμένη κοινωνική συνοχή που προκλήθηκε από τις μετακινήσεις του πληθυσμού και τον μεγάλο αριθμό των θανάτων. Το χρηματοδοτούμενο μέσω του ETA «Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées»⁵⁶ παρείχε στήριξη για την ανοικοδόμηση έξι ιδιαίτερα πυκνοκατοικημένων συνοικιών⁵⁷ στο Πορτ-ο-Πρενς και μία στην πόλη Petit-Goâne. Παράλληλα με τη βελτίωση του πολεοδομικού σχεδιασμού και των δημόσιων υποδομών, στήριξη παρασχέθηκε και σε νοικοκυριά για την ανοικοδόμηση των κατοικιών τους. Διάφορες άλλες δραστηριότητες προωθήθηκαν μέσω κατάρτισης και μικροχρηματοδότησης σε επίπεδο κοινότητας με σκοπό την ενθάρρυνση της οικονομικής αυτονομίας.

48

Μέρος του προγράμματος εκτελέστηκε από την εθνική διοίκηση⁵⁸. Αν και είναι σημαντική από την άποψη των αρχών του «χτίζουμε ξανά καλύτερα» και της ανάληψης ίδιας ευθύνης, μια τέτοια προσέγγιση δεν κατέστησε δυνατή την επίτευξη υλικών υλοποιήσεων με ρυθμούς πλήρως συμβατούς με τη σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης. Κατά τον χρόνο της επίσκεψης του Συνεδρίου, είχε συμφωνηθεί η γενικότερη λογική της αποκατάστασης και είχαν καταρτιστεί τα βασικά σχέδια των οδών πρόσβασης και των δημόσιων υποδομών για όλα τα έργα που εξετάστηκαν, αλλά δεν είχαν αρχίσει ακόμα οι κατασκευαστικές εργασίες.

49

Εντούτοις, σημαντική πρόοδος είχε σημειωθεί ως προς την αποκατάσταση των ικανοτήτων της δημόσιας διοίκησης αναφορικά με την αστική ανάπτυξη. Σημαντική πρόοδος επιτυγχάνονταν επίσης σχετικά με τις δραστηριότητες που ασκούσαν από εταιρους ΜΚΟ. Η επιτόπια πείρα τους, η συνεχής παρουσία τους από την έναρξη της ανθρωπιστικής δράσης και η πρακτική τους προσέγγιση κατέστησε δυνατή την ταχεία εκτέλεση των προπαρασκευαστικών εργασιών⁵⁹. Επιπλέον, η αλληλεπίδραση τους με τις αρχές ωφελήθηκε από τη βελτίωση των συνθηκών έπειτα από τη θέσπιση των συνιστωσών θεσμικής στήριξης.

Επισιτιστική ασφάλεια

50

Στόχος του χρηματοδοτούμενου από τον ΜΑΣ προγράμματος που εξέτασε το Συνέδριο (πρόγραμμα 8) ήταν η βελτίωση της επισιτιστικής ασφάλειας για τα πλέον ευάλωτα νοικοκυριά και τους παραγωγούς γεωργικών προϊόντων στην περιφέρεια Artibonite, μέσω της βιώσιμης διαχείρισης των φυσικών πόρων, δραστηριοτήτων δημιουργίας εισοδήματος και ενίσχυσης των ικανοτήτων της περιφερειακής διοίκησης.

51

Κατά τον χρόνο επίσκεψης του Συνεδρίου το πρόγραμμα βρισκόταν ακόμη σε αρχικό στάδιο εκτέλεσης, ωστόσο υπήρχε ήδη καθυστέρηση τεσσάρων μηνών εξαιτίας ελλείψεων κατά τον σχεδιασμό του (ανεπαρκής ανάλυση του διοικητικού και οργανωτικού περιβάλλοντος) και περιορισμένης εμπειρογνομosύνης από πλευράς ενός εταιρίου εκτέλεσης⁶⁰.

56 Πρόγραμμα στήριξης για την ανοικοδόμηση και ανάπτυξη σε επίπεδο γειτονιάς με σκοπό τη διευκόλυνση της επιστροφής των πληγέντων πληθυσμών (πρόγραμμα 9).

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

58 Μέρος του προγράμματος εκτελείται από τη «Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics», που λειτουργεί από τον Αύγουστο του 2012 και συνδέεται με το γραφείο του πρωθυπουργού.

59 Συγκρότηση τοπικών επιτροπών, συμμετοχική διαβούλευση, κοινωνικές και τεχνικές μελέτες, έρευνα σχετικά με την έγγιο ιδιοκτησία.

60 Μια ΜΚΟ δεν διέθετε την απαιτούμενη εμπειρία στον τομέα της χρηματοοικονομικής τεχνικής προκειμένου να είναι σε θέση να δημιουργήσει σύστημα δανεισμού.

Δημοσιονομική στήριξη

52

Σε μια κοινή προσπάθεια με άλλους χορηγούς βοήθειας⁶¹, το χρηματοδοτούμενο από το δέκατο ETA πρόγραμμα γενικής δημοσιονομικής στήριξης⁶² στόχευε στην παροχή στήριξης για την υλοποίηση του σχεδίου δράσης της κυβέρνησης για ανοικοδόμηση μετά την καταστροφή⁶³ και της στρατηγικής της για ανάπτυξη και μείωση της φτώχειας⁶⁴. Το πρόγραμμα περιλάμβανε 44 εκατομμύρια ευρώ ως δημοσιονομική στήριξη και 3 εκατομμύρια ευρώ επιπλέον για συμπληρωματικές δράσεις, όπως τεχνική βοήθεια ή στήριξη για την κατάρτιση εθνικών στατιστικών.

53

Το πρόγραμμα παρείχε ταμειακούς πόρους που ήταν ιδιαίτερα αναγκαίοι για να διευκολυνθεί η αποκατάσταση ουσιαστών κρατικών λειτουργιών ύστερα από τον σεισμό. Η πρώτη σταθερή δόση, ύψους 26 εκατομμυρίων ευρώ, εκταμιεύτηκε το 2011 σύμφωνα με το προβλεπόμενο χρονοδιάγραμμα, δηλαδή αμέσως μετά την υπογραφή της συμφωνίας χρηματοδότησης. Κυρίως λόγω της βραδείας προόδου στον τομέα της οικονομικής διακυβέρνησης, η δεύτερη σταθερή δόση, ύψους 7 εκατομμυρίων ευρώ, και μέρος μόνο της πρώτης μεταβλητής δόσης⁶⁵ εκταμιεύτηκαν τον Δεκέμβριο του 2012· δηλαδή, μετά το πέρας του οικονομικού έτους 2011-2012 για το οποίο είχαν αρχικά προγραμματιστεί. Ως απόρροια της μη ικανοποιητικής προόδου σχετικά με τη μεταρρύθμιση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, δεν πραγματοποιήθηκαν περαιτέρω εκταμιεύσεις από την Επιτροπή και άλλους χορηγούς δημοσιονομικής στήριξης το 2013.

54

Σημειώθηκε κάποια πρόοδος όσον αφορά τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, όπως η δημιουργία μοναδικού λογαριασμού δημοσίου ταμείου ή η θέσπιση δέκα θέσεων ορκωτών λογιστών. Εντούτοις, περισσότερα από δύο έτη μετά την έναρξη

αυτού του δεύτερου χρηματοδοτούμενου από το δέκατο ETA προγράμματος γενικής δημοσιονομικής στήριξης, εξακολουθούσε να μην υπάρχει κατάλληλο και ρεαλιστικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών με άρτια καθορισμένες και αποδεκτές δράσεις προτεραιότητας και ορόσημα.

Η διαχείριση ορισμένων σημαντικών κινδύνων δεν ήταν επαρκής

55

Η Επιτροπή ανέλυσε ορθώς τις συνθήκες που επικράτησαν μετά την καταστροφή και εντόπισε τους βασικούς παράγοντες κινδύνου. Οι παράγοντες αυτοί αφορούσαν την πολιτική αστάθεια, την ασφάλεια, τους τίτλους εγγείου ιδιοκτησίας, την έλλειψη γης και την περιπλοκότητα του αστικού περιβάλλοντος, τις ελλείψεις διοικητικές ικανότητες, τα χαμηλά επίπεδα συμμετοχής σε κοινοτικό επίπεδο, τον ανεπαρκή συντονισμό και τους φυσικούς κινδύνους.

56

Ωστόσο, η Επιτροπή δεν διαχειρίστηκε ορθώς τους κινδύνους που οι ανωτέρω παράγοντες συνεπάγονταν για την εκτέλεση των προγραμμάτων της ΕΕ και την επίτευξη των στόχων τους. Δεν αξιολόγησε την πιθανότητα εμφάνισής τους και τον δυνητικό αντίκτυπό τους και δεν προέβλεψε κατάλληλα μέτρα για την πρόληψη ή τον περιορισμό ορισμένων σημαντικών κινδύνων. Παραδείγματος χάριν:

- α) Οι μεγάλες καθυστερήσεις στα τελωνεία των λιμένων και των αερολιμένων της Αϊτής αποτελούσαν γνωστό πρόβλημα, το οποίο παρεμπόδιζε σε σημαντικό βαθμό την εκτέλεση του χρηματοδοτούμενου μέσω της ECHO προγράμματος για την κατασκευή προσωρινών καταλυμάτων (πρόγραμμα 1).

61 ΔΝΤ, Παγκόσμια Τράπεζα, IDB, Γαλλία και Ισπανία. Ο Καναδάς και οι ΗΠΑ παρέχουν ενίσχυση για την οικονομική διακυβέρνηση αλλά όχι άμεση δημοσιονομική στήριξη.

62 Το πρόγραμμα γενικής δημοσιονομικής στήριξης που εξετάστηκε (πρόγραμμα 10) ήταν το δεύτερο στο πλαίσιο του δέκατου ETA για την Αϊτή. Το πρώτο πρόγραμμα που υπεγράφη το 2009 ανερχόταν αρχικά σε 27 εκατομμύρια ευρώ και αυξήθηκε σε 61 εκατομμύρια ευρώ που ελήφθησαν από το κονδύλιο B και πόρους του μηχανισμού FLEX για τις ευάλωτες χώρες (VFLEX).

63 PARDH, εγκρίθηκε το 2010.

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

65 Μόνο 375 000 ευρώ (από 3 εκατομμύρια ευρώ) εκταμιεύθηκαν λόγω της αδυναμίας συμμόρφωσης με οκτώ δείκτες (από εννέα) στον τομέα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών.

- β) Οι περιορισμένες ικανότητες του Υπουργείου Γεωργίας και η έλλειψη θεσμικού πλαισίου για την παροχή σπόρων καλλιέργειας εντοπίστηκαν κατά την προετοιμασία του προγράμματος FOOD του ΜΑΣ (πρόγραμμα 8). Ωστόσο, δεν προβλέφθηκαν κατάλληλα μέτρα και οι προοπτικές διατήρησης των αποτελεσμάτων του προγράμματος ήταν χαμηλές.
- γ) Εξαιτίας του υπερβολικά σύνθετου και φιλόδοξου σχεδιασμού του, οι προβλεπόμενοι στόχοι του προγράμματος του μηχανισμού σταθερότητας για τη στήριξη της αποκατάστασης της ετοιμότητας της κυβέρνησης της Αϊτής για την αντιμετώπιση κρίσεων (πρόγραμμα 13) δεν επετεύχθησαν σε ικανοποιητικό βαθμό (βλέπε **πλαίσιο 6**). Η πείρα σε επίπεδο χώρας του εταίρου εκτέλεσης αποτέλεσε σημαντικό παράγοντα που δεν ελήφθη δεόντως υπόψη.

57

Σε μια κατάσταση όπου η ουσιαστική λειτουργία του κράτους είχε αποδυναμωθεί σημαντικά, η παροχή δημοσιονομικής στήριξης ενείχε υψηλό πιστωτικό κίνδυνο⁶⁶. Η Επιτροπή διενήργησε εύλογη αξιολόγηση του κυρίαρχου επιπέδου πιστωτικών κινδύνων. Ωστόσο, με δεδομένο το περιορισμένο επίπεδο στήριξης που παρεχόταν από άλλους χορηγούς⁶⁷, η δέσμη μέτρων συμπληρωματικής βοήθειας ήταν ανεπαρκής και δεν εστιάζε επαρκώς σε βασικές λειτουργίες, ούτως ώστε να διευκολύνει την επίτευξη σημαντικών και ιεραρχημένων βελτιώσεων για τη διαφύλαξη των δημόσιων πόρων (βλέπε **πλαίσιο 7**). Κατά τη διάρκεια της επίσκεψής της στην Αϊτή τον Φεβρουάριο του 2012, αντιπροσωπεία της Επιτροπής Ελέγχου του Προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διαπίστωσε ανεπάρκεια των εθνικών συστημάτων ελέγχου και λογιστικής⁵⁰.

66 Μια πιθανή συνέπεια των ανίσχυρων συστημάτων διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών είναι η εκτεταμένη απάτη και διαφθορά. Ο δείκτης αντίληψης της διαφθοράς (Corruption Perception Index) της Διεθνούς Διαφάνειας (Transparency International) για το 2013 κατατάσσει την Αϊτή στην 163η θέση μεταξύ των 177 χωρών που καλύπτει. Παράδειγμα μεγάλης κλίμακας απάτης και διαφθοράς είναι η περίπτωση των 41 συμβάσεων ύψους άνω των 500 εκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ που ανατέθηκαν παράτυπα κατά την περίοδο Νοεμβρίου 2010 – Οκτωβρίου 2011.

67 Κατά τη διάρκεια της επίσκεψης του Συνεδρίου, κανένας άλλος χορηγός δεν εκτελούσε προγράμματα σημαντικής θεσμικής στήριξης στον τομέα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών. Το 2010 εμπειρογνώμονες του ΔΝΤ βοήθησαν στον έλεγχο των δημόσιων πόρων, αλλά δεν εξασφαλίστηκε κατάλληλη παρακολούθηση από τους χορηγούς.

Πλαίσιο 6

Δυσκολίες κατά την εκτέλεση του χρηματοδοτούμενου από τον μηχανισμό σταθερότητας προγράμματος για τη στήριξη της αποκατάστασης της ετοιμότητας της κυβέρνησης της Αϊτής για την αντιμετώπιση κρίσεων (πρόγραμμα 13)

Στόχος του προγράμματος ήταν να βοηθήσει στην αποκατάσταση της ετοιμότητας της κυβέρνησης της Αϊτής για την αντιμετώπιση κρίσεων. Ο στόχος της παροχής 300 εμπορευματοκιβωτίων εξοπλισμού έκτακτης ανάγκης σε 140 τοποθεσίες σε ολόκληρη τη χώρα αποδείχθηκε υπερβολικά φιλόδοξος για να επιτευχθεί εντός της προγραμματισμένης προθεσμίας. Ο εταίρος εκτέλεσης αντιμετώπισε δυσκολίες κατά τον εντοπισμό κατάλληλων τοποθεσιών, τη διασφάλιση επαρκούς ποιότητας υλικών και πρόσβασης σε αυτά. Οι αδιάβατοι δρόμοι, η περιορισμένη χωρητικότητα του λιμένα και του αερολιμένα, η έλλειψη καυσίμων και οι καθυστερήσεις στα τελωνεία αποδείχθηκαν προκλήσεις τις οποίες υποεκτίμησαν οι εταίροι που δεν διέθεταν προηγούμενη πείρα σε τοπικό επίπεδο.

Μέτρα για την προστασία των κεφαλαίων της ΕΕ

Το Συνέδριο, στην ειδική έκθεσή του αριθ. 11/2010 με θέμα τη διαχείριση της γενικής δημοσιονομικής στήριξης από την Επιτροπή στις χώρες ΑΚΕ, καθώς και στις χώρες της Λατινικής Αμερικής και της Ασίας, συνέστησε στην Επιτροπή να ενισχύσει τη διαχείριση κινδύνων. Σε αυτήν θα πρέπει να περιλαμβάνονται περισσότερο βραχυπρόθεσμα μέτρα στις περιπτώσεις που τα συστήματα διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών είναι ιδιαίτερος αδύναμα, κάτι που ισχύει στην περίπτωση της Αϊτής, όπως επιβεβαιώθηκε κατά την αξιολόγηση των δημόσιων δαπανών και δημοσιονομικής ευθύνης (Public Expenditure and Financial Accountability — PEFA) του 2011. Στα περισσότερα βραχυπρόθεσμα μέτρα για την καλύτερη προστασία των κεφαλαίων της ΕΕ έναντι της κατασπατάλησης, των διαρροών και της αναποδοτικότητας θα μπορούσαν να περιλαμβάνονται ο έλεγχος του μισθολογίου των δημόσιων υπαλλήλων (το 50 % περίπου του τρέχοντος προϋπολογισμού), η ενίσχυση των τμημάτων εσόδων (τελωνεία, φορολογικές διοικήσεις), η παροχή ειδικής στήριξης για τις λογιστικές λειτουργίες και η παροχή θεσμικής στήριξης για το ανενεργό «Cour supérieure des comptes et du contentieux administrative».

58

Κατά την προετοιμασία του προγράμματος η Επιτροπή εντόπισε πολιτικούς κινδύνους⁶⁸ τους οποίους παρακολουθούσε κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής του, αλλά δεν προέβλεψε σαφή μέτρα για την αντιμετώπισή τους, σε περίπτωση που εκδηλώνονταν. Η πολιτική αστάθεια και μεταβλητότητα παρενέβαιναν τακτικά στην ανάπτυξη και την ολοκλήρωση του πολιτικού διαλόγου και του διαλόγου για τις πολιτικές μεταξύ της κυβέρνησης και των χορηγών της γενικής δημοσιονομικής στήριξης. Η ανεπαρκής πολιτική βούληση, οι βραδείες νομοθετικές διαδικασίες και οι περιορισμένες διοικητικές ικανότητες αποδείχθηκαν ακολούθως σημαντικά εμπόδια στην έγκριση και την υλοποίηση καίριων μεταρρυθμίσεων και στην εκτέλεση του προγράμματος κατά τα προβλεπόμενα (βλέπε σημεία 52 έως 54).

Η παρακολούθηση βασίστηκε σε κατάλληλο πλαίσιο, αλλά δεν διατέθηκαν επαρκείς πόροι

59

Όπως προαναφέρθηκε στα σημεία 6 και 7, η αντιπροσωπεία της ΕΕ επλήγη και η ίδια σοβαρά από τον σεισμό. Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ δεν έλαβαν εγκαίρως μέτρα για την αποστολή επαρκούς αριθμού μελών προσωπικού που θα διέθετε κατάλληλα προσόντα και πείρα κατά το κρίσιμο αυτό στάδιο. Το ανθρώπινο δυναμικό της αντιπροσωπείας της ΕΕ αυξήθηκε μόλις πρόσφατα⁶⁹. Δεδομένων των εν λόγω συνθηκών, η αντιπροσωπεία της ΕΕ κατέβαλε αξιόπαινες προσπάθειες παρακολούθησης, αλλά διέθετε ελάχιστη ικανότητα για την πραγματοποίηση επιτόπιων επισκέψεων⁷⁰, οι οποίες θα μπορούσαν να φανούν χρήσιμες στο πλαίσιο μιας ταχέως εξελισσόμενης κατάστασης.

68 Π.χ. αλλαγή κυβέρνησης, ανεπαρκής πολιτική βούληση για μεταρρυθμίσεις, κοινωνική αστάθεια.

69 Η αντιπροσωπεία της ΕΕ ενισχύθηκε με 11 επιπλέον θέσεις στα τέλη του 2013.

70 Η αντιπροσωπεία της ΕΕ στο Πορτ-ο-Πρενς διαθέτει τον δεύτερο υψηλότερο φόρτο εργασίας μεταξύ του συνόλου των αντιπροσωπειών της ΕΕ, σύμφωνα με εκτίμηση του φόρτου εργασίας από την EuropeAid.

60

Το σύστημα παρακολούθησης που χρησιμοποιήσε η ECHO βασιζόταν σε υποχρεωτικό τυποποιημένο πλαίσιο υποβολής αναφορών εντός του οποίου παρέχεται κατάλληλη πληροφόρηση και πραγματοποιούνται συγκρίσεις έναντι σειράς συμφωνημένων δεικτών. Σε περιπτώσεις όπου σημειώνονταν καθυστερήσεις ή αναπάντεχες δυσκολίες, η ECHO λάμβανε εγκαίρως διορθωτικά μέτρα. Στην περίπτωση του προγράμματος «Κατασκευή ασφαλών και βιώσιμων καταλυμάτων» η εκτέλεση του οποίου δεν ήταν ικανοποιητική (βλέπε σημείο 44), η ECHO διέκοψε τη συνεργασία με τον εταίρο εκτέλεσης μετά τη λήξη του προγράμματος.

61

Για τα προγράμματα του μηχανισμού σταθερότητας, η παρακολούθηση από την αντιπροσωπεία της ΕΕ βασίστηκε σε εκθέσεις προγραμμάτων και επιτόπιες επισκέψεις, καθώς και σε ενδιάμεσες και τελικές αξιολογήσεις από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες. Αρκετές αδυναμίες που εντοπίστηκαν στο πλαίσιο της ενδιάμεσης αξιολόγησης αντιμετωπίστηκαν άμεσα με αντικατάσταση του τοπικού διαχειριστή έργου, καθιέρωση στενότερης παρακολούθησης και βελτίωση του συντονισμού μεταξύ των εταίρων.

62

Το πρόγραμμα αστικής ανοικοδόμησης της EuropeAid (πρόγραμμα 9) είναι προσανατολισμένο στην επίτευξη αποτελεσμάτων. Η παρακολούθηση της προόδου με χρήση σαφώς καθορισμένων δεικτών διασφαλίστηκε μέσω υποβολής εκθέσεων οικονομικού και μη περιεχομένου από τους εταίρους, πραγματοποίησης επισκέψεων στα έργα από τους διαχειριστές του προγράμματος, καθώς και επισκέψεων παρακολούθησης προσανατολισμένης στα αποτελέσματα. Ωστόσο, παρά τον περιορισμένο αριθμό των επιτόπιων επισκέψεων που πραγματοποιήθηκαν από την αντιπροσωπεία της ΕΕ λόγω του μεγάλου φόρτου εργασίας της (βλέπε σημείο 59), δεν προγραμματίστηκε ανεξάρτητη τεχνική επιτήρηση για τον έλεγχο της ποιότητας των κατασκευαστικών εργασιών, το οποίο θα είχε ιδιαίτερη σημασία για το εν λόγω πρόγραμμα.

63

Κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης του προγράμματος γενικής δημοσιονομικής στήριξης που εξετάστηκε (πρόγραμμα 10), η σχετική ομάδα χορηγών βοήθειας, με επικεφαλής την Παγκόσμια Τράπεζα, δεν προέβη με συνέπεια στην προβλεπόμενη από κοινού παρακολούθηση της προόδου όσον αφορά την οικονομική διακυβέρνηση⁷¹, η οποία θα αποτελούσε τη βάση για τη λήψη συντονισμένων αποφάσεων εκταμίευσης. Η κατάσταση αυτή μείωσε επίσης τις δυνατότητες διεξαγωγής πολιτικού διαλόγου και διαλόγου σχετικά με τις πολιτικές με την κυβέρνηση. Όπως και οι άλλοι χορηγοί βοήθειας, η αντιπροσωπεία της ΕΕ όφειλε να πραγματοποιήσει δικές της αξιολογήσεις. Ωστόσο, η αντιπροσωπεία της ΕΕ δεν διέθετε επαρκείς εξειδικευμένες γνώσεις στον τομέα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και η ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού της αντιπροσωπείας της ΕΕ πραγματοποιούνταν με υπερβολικά αργούς ρυθμούς.

71 Βάσει των συμφωνημένων δεικτών.

64

Το Συνέδριο συμπεραίνει ότι η στήριξη της ΕΕ προς την Αϊτή για την αποκατάσταση μετά τον σεισμό του 2010 ήταν σε γενικές γραμμές άρτια σχεδιασμένη, ωστόσο η εκτέλεση των προγραμμάτων δεν ήταν αρκούντως αποτελεσματική. Η Επιτροπή, από κοινού με άλλους χορηγούς βοήθειας, αντιμετώπισε σοβαρά εμπόδια στην προσπάθειά της να παράσχει στήριξη για την αποκατάσταση. Βρέθηκε αντιμετώπιση με τη δύσκολη πρόκληση του να πρέπει να διαχειριστεί την παρεχόμενη βοήθεια σε συνεργασία με αδύναμες εθνικές αρχές — προκειμένου να ενθαρρύνει την ανάληψη ίδιας ευθύνης και να συμβάλει στη διαμόρφωση λειτουργικής κυβέρνησης— επιζητώντας ταυτόχρονα να εξασφαλίσει την ταχεία παροχή βοήθειας. Ωστόσο, η Επιτροπή θα μπορούσε να είχε διαχειριστεί με καλύτερο τρόπο ορισμένους παράγοντες που βρίσκονταν υπό τον έλεγχό της.

65

Η Επιτροπή ανταποκρίθηκε στις ανάγκες αποκατάστασης σύμφωνα με προτεραιότητες. Από κοινού με άλλους σημαντικούς χορηγούς βοήθειας, προσδιόρισε ορθώς τις σημαντικότερες ανάγκες αποκατάστασης στην Αϊτή έπειτα από τον σεισμό του 2010 και υιοθέτησε ορθή στρατηγική συνεργασίας για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων στις οποίες έπρεπε να ανταποκριθεί η χώρα, συνεχίζοντας ταυτόχρονα την παροχή στήριξης για μακροπρόθεσμη κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη. Ο καταμερισμός των εργασιών μεταξύ των χορηγών ήταν ο κατάλληλος, ωστόσο κατά την εκτέλεσή τους παρουσιάστηκαν δυσκολίες ως προς τον συντονισμό (βλέπε σημεία 18 έως 27).

66

Παρότι η Επιτροπή κατέβαλε ορισμένες προσπάθειες, δεν κατάφερε να υπάρξει επαρκής σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης. Η Επιτροπή χρησιμοποίησε με ευέλικτο τρόπο σειρά συμπληρωματικών μέσων και σχεδίασε επιμέρους προγράμματα αποκατάστασης προκειμένου να διασφαλιστεί η σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης. Ωστόσο, η ECHO και η EuropeAid δεν διέθεταν σαφή κοινή στρατηγική για τη χώρα, ώστε να βελτιστοποιηθούν οι συνέργειες και η ομαλή μετάβαση στις αντίστοιχες δραστηριότητές τους. Η αδύναμη εθνική διοίκηση και η ανεπαρκής δέσμευση της κυβέρνησης για την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων αποτέλεσαν σημαντικές προκλήσεις για την αποτελεσματική αποκατάσταση και τη δημιουργία προϋποθέσεων για τη βιώσιμη ανάπτυξη (βλέπε σημεία 28 έως 40).

67

Η Επιτροπή δεν διασφάλισε επαρκώς την αποτελεσματική υλοποίηση της στήριξης της ΕΕ για την αποκατάσταση. Σε δέκα από τα δεκατρία προγράμματα που εξέτασε το Συνέδριο εξασφαλίστηκαν, ή ήταν πιθανό να εξασφαλιστούν, οι προβλεπόμενες υλοποιήσεις, εντούτοις σε όλα σχεδόν τα προγράμματα σημειώθηκαν καθυστερήσεις. Σε τρία εξ αυτών επιτεύχθηκε περιορισμένη πρόοδος, συμπεριλαμβανομένου του προγράμματος του δέκατου ETA για την παροχή γενικής δημοσιονομικής στήριξης. Μολονότι η Επιτροπή είχε πλήρη επίγνωση του δύσκολου αυτού πλαισίου, δεν διαχειρίστηκε επαρκώς ορισμένους σημαντικούς κινδύνους σχετικά με την εκτέλεση και την επίτευξη των στόχων του προγράμματός της. Η παρακολούθηση των προγραμμάτων βασίστηκε σε κατάλληλο πλαίσιο, ωστόσο η Επιτροπή και η EYED δεν έλαβαν εγκαίρως μέτρα για την ενίσχυση των πόρων της αντιπροσωπείας της ΕΕ, η οποία δεν διέθετε επαρκή ικανότητα για την πραγματοποίηση επιτόπιων επισκέψεων. Η ενίσχυση των πόρων της αντιπροσωπείας θα ήταν ιδιαίτερως χρήσιμη σε μια ταχέως εξελισσόμενη κατάσταση (βλέπε σημεία 41 έως 63).

68

Βάσει του ελέγχου του, το Συνέδριο διατυπώνει τις ακόλουθες συστάσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των επιχειρήσεων της Επιτροπής στο πλαίσιο κατάσταση έπειτα από καταστροφή ή σε ευαίσθητη κατάσταση:

Σύσταση 1 Διαχείριση κινδύνου

Η Επιτροπή θα πρέπει, κατά την έναρξη των προγραμμάτων και όπου ενδείκνυται κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής τους, να αξιολογεί την πιθανότητα εμφάνισης και τον ενδεχόμενο αντίκτυπο των βασικότερων κινδύνων για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος και να λαμβάνει μέτρα για την πρόληψη ή τον περιορισμό των κινδύνων αυτών.

Σύσταση 2 Σύνδεση αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης

Η EuropeAid και η ECHO θα πρέπει να υιοθετήσουν κοινή στρατηγική όσον αφορά τη σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική σύνδεση και συνέργεια μεταξύ των αντίστοιχων δραστηριοτήτων τους. Η στρατηγική θα πρέπει να ορίζει:

- τους στόχους και τις εντολές των αντίστοιχων τμημάτων·
- τις διαδικασίες για την προετοιμασία συντονισμένων σχεδίων δράσης σε επίπεδο χώρας·
- τις στρατηγικές εξόδου και τις διαδικασίες μεταβίβασης αρμοδιοτήτων.

Σύσταση 3 Δημοσιονομική στήριξη

Κατά την παροχή δημοσιονομικής στήριξης, η Επιτροπή θα πρέπει, σε συντονισμό με άλλους χορηγούς βοήθειας:

- να παρέχει επαρκή στήριξη για την ανάπτυξη ικανοτήτων και να εστιάζει σε βασικές λειτουργίες της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών συμπεριλαμβανομένων μηχανισμών λογοδοσίας και καταπολέμησης της διαφθοράς·
- να στηρίζει την έγκαιρη προετοιμασία κατάλληλου προγράμματος μεταρρύθμισης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών· και
- όπου ενδείκνυται, να θεσπίζει περισσότερο βραχυπρόθεσμα μέτρα για τη διασφάλιση των κεφαλαίων της ΕΕ έναντι της κατασπατάλησης, των διαρροών και της αναποδοτικότητας.

Σύσταση 4 Διατάξεις έκτακτης ανάγκης για τις αντιπροσωπείες της ΕΕ

Σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών ή άλλων παρόμοιων συμβάντων, ιδίως όταν αυτές επηρεάζουν τη λειτουργία της αντιπροσωπείας της ΕΕ, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ θα πρέπει να αναπτύξουν διαδικασίες που θα διασφαλίζουν τη συνέχιση των εργασιών, συμπεριλαμβανομένων διατάξεων σχετικά με την αναδιάταξη προσωπικού έκτακτης ανάγκης.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα III, του οποίου προεδρεύει ο κύριος Karel PINXTEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 17ης Ιουνίου 2014.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Πρόεδρος

Κατάσταση των εξετασθέντων προγραμμάτων

Εταίρος και τίτλος έργου		Συνολικό κόστος (Συνεισφορά της ΕΕ)	Περίοδος εκτέλεσης
ECHO			
1	UNOPS Shelter (Rehabilitation) — Construction of safe and sustainable shelter solutions (Καταλύματα (αποκατάσταση) — Κατασκευή ασφαλών και βιώσιμων καταλυμάτων)	4,2 εκατομμύρια ευρώ· ΕΕ: 4,1 εκατομμύρια ευρώ· ποσοστό 96,5 %	1 Οκτωβρίου 2010 έως 14 Αυγούστου 2011 (παράταση 2,5 μηνών)
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Water and sanitation (Shelter) — Construction of safe transitional shelters and toilets (Υδρευση και αποχέτευση (καταλύματα) — Κατασκευή ασφαλών προσωρινών καταλυμάτων και αποχωρητηρίων)	2,7 εκατομμύρια ευρώ· ΕΕ: 2,2 εκατομμύρια ευρώ· ποσοστό 82,51 %	1 Ιουλίου 2012–31 Δεκεμβρίου 2013 (παράταση 8 μηνών)
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV)- German Agro Action) Disaster preparedness — Enhancing disaster preparedness and awareness capacities (Ετοιμότητα για την αντιμετώπιση καταστροφών — Ενίσχυση των ικανοτήτων ετοιμότητας για την αντιμετώπιση καταστροφών και ενημέρωσης)	887 479 ευρώ· ΕΕ: 650 000 ευρώ· ποσοστό 73,24 %	1 Ιουλίου 2011–31 Οκτωβρίου 2012 (παράταση κατά 1 μήνα)— έργο Dipecho
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Italy) Disaster preparedness (Coordination) — Strengthen the capacities of the Disaster and Risk Management (DRM) (Ετοιμότητα για την αντιμετώπιση καταστροφών (Συντονισμός) — Ενίσχυση των ικανοτήτων στον τομέα της διαχείρισης καταστροφών και κινδύνου (ΔΚΚ))	648 235 ευρώ· ΕΕ: 550 000 ευρώ (84,85 %)	13 Αυγούστου 2012–31 Δεκεμβρίου 2013 (παράταση 4,5 μηνών)
5	Concern Worldwide Shelter (Water sanitation) — Construction of improved T shelter (long term) (Καταλύματα (Υδρευση και αποχέτευση) — Κατασκευή βελτιωμένων προσωρινών καταλυμάτων (σε μακροπρόθεσμο επίπεδο)).	5,8 εκατομμύρια ευρώ· ΕΕ: 5,2 εκατομμύρια ευρώ· (90 % των συνολικών επιλέξιμων δαπανών)	1 Απριλίου 2010–30 Ιουνίου 2011 (παράταση 3 μηνών)
6	SI (Solidarités internationales- Γαλλία) Coordination (Shelter) — Cash-for-work activities, instalment of community committees and disaster preparedness (Συντονισμός (Καταλύματα) — Δραστηριότητες για την παροχή αμειβόμενης εργασίας, συγκρότηση επιτροπών σε κοινοτικό επίπεδο και προετοιμασία για την αντιμετώπιση καταστροφών)	2,9 εκατομμύρια ευρώ· ΕΕ: συνεισφορά σε ποσοστό 99 %	1 Οκτωβρίου 2010–31 Αυγούστου 2011
7	SI (Solidarités internationales- Γαλλία) — FOOD — Improve living conditions, give access to employment and community services (e.g. income-generating activities are permanently installed), help to strengthen food security (Βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης, παροχή πρόσβασης σε υπηρεσίες απασχόλησης και κοινοτικές υπηρεσίες (π.χ. μόνιμες δραστηριότητες δημιουργίας εισοδήματος), βοήθεια για την ενίσχυση της επισιτιστικής ασφάλειας)	1 εκατομμύριο ευρώ· ΕΕ: 100 %	1 Σεπτεμβρίου 2011–31 Δεκεμβρίου 2012 (παράταση 4 μηνών)
EuropeAid			
8	FAO (Οργανισμός Επισιτισμού και Γεωργίας των Ηνωμένων Εθνών)- Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite (Βελτίωση της κατάστασης της επισιτιστικής και διατροφικής ασφάλειας των ευάλωτων νοικοκυριών στην περιφέρεια της Artibonite)	1,5 εκατομμύρια ευρώ· ΕΕ: 80 %	1 Νοεμβρίου 2012–31 Οκτωβρίου 2014 (24 μήνες)
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-(Πρόγραμμα στήριξης για την ανοικοδόμηση και ανάπτυξη σε επίπεδο γειτονιάς με σκοπό τη διευκόλυνση της επιστροφής των πληγέντων πληθυσμών)	74,5 εκατομμύρια ευρώ· (ΕΕ: 55,8 εκατομμύρια ευρώ· Γαλλία: 10,5 εκατομμύρια ευρώ· ΜΚΟ: 8 εκατομμύρια ευρώ· UN-Habitat: 200 000 ευρώ)	7 Δεκεμβρίου 2011–7 Δεκεμβρίου 2016 (60 μήνες, συμπεριλαμβανομένης μίας παράτασης)

Εταίρος και τίτλος έργου		Συνολικό κόστος (Συνεισφορά της ΕΕ)	Περίοδος εκτέλεσης
10	Ordonnateur National d'Haïti , και άλλοι δημόσιοι και ιδιωτικοί συμβαλλόμενοι φορείς. 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) (Πρόγραμμα γενικής δημοσιονομικής στήριξης για το Σχέδιο δράσης για την εθνική αποκατάσταση και ανάπτυξη της Αϊτής (PARDH) και για την Εθνική στρατηγική για την ανάπτυξη και τη μείωση της φτώχειας (SNCRP))	47 εκατομμύρια ευρώ (ΕΕ: 100 %)	2 Μαΐου 2011–2 Μαΐου 2015 (48 μήνες)
Μηχανισμός Σταθερότητας (ΜΣ) Πρόγραμμα στήριξης της αποκατάστασης των ικανοτήτων της κυβέρνησης της Αϊτής όσον αφορά την ετοιμότητα για την αντιμετώπιση κρίσεων· απόφαση 2010/022-598 — 20 εκατομμύρια ευρώ			
11	UNDP — Cash-for-work for early recovery and stabilisation (Αμειβόμενη εργασία για πρώτες ενέργειες αποκατάστασης και σταθεροποίησης)	Δράση χρηματοδοτούμενη από πολλαπλούς χορηγούς βοήθειας συνολικού ύψους 40,9 εκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ (ΕΕ: 5 εκατομμύρια ευρώ (16 % του συνολικού κόστους του έργου))	13 Ιανουαρίου 2010–31 Δεκεμβρίου 2012 (Συνεισφορά του μηχανισμού σταθερότητας μεταξύ 1ης Σεπτεμβρίου 2010 και 31ης Αυγούστου 2012)
12	Club de Madrid — Strengthening Haiti institutional base and increasing the Haitian leadership's ownership of the recovery process (Ενίσχυση της θεσμικής βάσης της Αϊτής και αύξηση της ανάληψης ίδιας ευθύνης από την ηγεσία για τη διαδικασία ανάκαμψης)	500 000 ευρώ· ΕΕ: συνεισφορά σε ποσοστό 100 %	1 Ιουλίου 2010–29 Φεβρουαρίου 2012
13	International Management Group (IMG) , Βελιγράδι & Κοινό Κέντρο Ερευνών (JRC) — Strengthening of Haitian emergency preparedness (Ενίσχυση της ετοιμότητας της Αϊτής για την αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων)	13,25 εκατομμύρια ευρώ για τον όμιλο IMG (βασικός συντονιστής) και 1,25 εκατομμύρια ευρώ (Κοινό Κέντρο Ερευνών)· ΕΕ: συνεισφορά σε ποσοστό 100 %	14 Οκτωβρίου 2010–31 Μαΐου 2012 (IMG), 20 Δεκεμβρίου 2010–19 Δεκεμβρίου 2012 (JRC)

Πρόσθετο ποσό ύψους 7 εκατομμυρίων ευρώ καλύπτεται από δεύτερη απόφαση ενίσχυσης της θεσμικής ικανότητας και η σχετική χρηματοδότηση προβλέπεται να αρχίσει στα τέλη του 2013¹.

1 Απόφαση C(2012) 7698 τελικό (απόφαση CRIS 2012/024530)· Δεν έχει υπογραφεί συμφωνία συνεισφοράς. Το έργο βρίσκεται ακόμα σε στάδιο σχεδιασμού και δεν αποτέλεσε αντικείμενο εξέτασης.

Μεθοδολογία βαθμολόγησης

Για τους σκοπούς του ελέγχου, η βαθμολόγηση της συνάφειας, του σχεδιασμού και των υλοποιήσεων έγινε με βάση τη μεθοδολογία της Επιτροπής για την παρακολούθηση προσανατολισμένη στα αποτελέσματα. Τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν είναι τα ακόλουθα:

Συνάφεια	
A	Το έργο εντάσσεται σαφώς στις εθνικές πολιτικές και τη στρατηγική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, έχει μεγάλη συνάφεια με τις κατά προτεραιότητα ανάγκες που έχουν εντοπιστεί και απευθύνεται στις ευάλωτες ομάδες.
B	Ανταποκρίνεται στις εθνικές πολιτικές και τη στρατηγική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (χωρίς αυτό να αναφέρεται πάντα ρητώς), είναι συναφές με τις ανάγκες που έχουν εντοπιστεί και τις ευάλωτες ομάδες.
Γ	Υπάρχουν ορισμένα ζητήματα/προβλήματα αναφορικά με τη συνέπειά του με τις εθνικές πολιτικές και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ή τη συνάφειά του με τους στόχους.
Δ	Έρχεται σε αντίθεση με τις εθνικές πολιτικές ή τη στρατηγική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η συνάφειά του προς τις ανάγκες είναι αμφίβολη. Απαιτούνται σημαντικές προσαρμογές.
Σχεδιασμός	
A	Σαφές και άρτια διαρθρωμένο λογικό πλαίσιο· εφικτή και συνεπής κάθετη λογική των στόχων· κατάλληλοι, SMART (συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, εφικτοί, ρεαλιστικοί και χρονικά προσδιορισμένοι) και αντικειμενικά επαληθεύσιμοι δείκτες· σαφής αναγνώριση και διαχείριση κινδύνων και περιορισμών σε τοπικό επίπεδο· οι στόχοι του έργου αποτελούν γέφυρα μεταξύ του σταδίου παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας και του σταδίου παροχής αναπτυξιακής βοήθειας, το έργο προορίζεται να οδηγήσει σε επανεκκίνηση της βιώσιμης ανάπτυξης, περιλαμβάνεται ανάπτυξη ικανοτήτων προκειμένου να διασφαλιστεί ότι ο εταίρος θα αναλάβει στο έπακρο τις ευθύνες του μετά το πέρας του έργου, και προβλέπεται στρατηγική εξόδου.
B	Επαρκής λογική παρέμβασης, αν και ενδέχεται να απαιτούνται ορισμένες βελτιώσεις όσον αφορά την ιεράρχηση των στόχων, τους αντικειμενικά επαληθεύσιμους δείκτες, τους κινδύνους και τους περιορισμούς, η σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης εξασφαλίζεται στο μεγαλύτερο μέρος της, υπάρχει πρόβλεψη για την πλήρη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων, ωστόσο συνιστώνται βελτιώσεις όσον αφορά την ανάληψη ίδιας ευθύνης.
Γ	Προβλήματα με τη λογική της παρέμβασης ενδέχεται να επηρεάσουν τις επιδόσεις του έργου και την ικανότητα παρακολούθησης και αξιολόγησης της προόδου· είναι αναγκαίες βελτιώσεις για τη διασφάλιση της ανάληψης ίδιας ευθύνης και της βιωσιμότητας.
Δ	Η λογική της παρέμβασης είναι λανθασμένη και απαιτείται σημαντική αναθεώρηση προκειμένου να έχει το έργο πιθανότητες επιτυχίας.
Υλοποιήσεις	
A	Έχουν επιτευχθεί ή είναι πολύ πιθανό να επιτευχθούν όλες οι υλοποιήσεις με ικανοποιητική ποιότητα συμβάλλοντας στην επίτευξη αποτελεσμάτων κατά τα προβλεπόμενα, οι δραστηριότητες εκτελούνται σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα και υπόκεινται σε τακτική παρακολούθηση.
B	Έχουν επιτευχθεί ή είναι πολύ πιθανό να επιτευχθούν οι υλοποιήσεις σύμφωνα με τα προβλεπόμενα, αλλά υπάρχει περιθώριο βελτίωσης από άποψη ποιότητας, κάλυψης και χρονικού προγραμματισμού. Οι καθυστερήσεις δεν επηρεάζουν την επίτευξη των υλοποιήσεων.
Γ	Ορισμένες υλοποιήσεις δεν επιτυγχάνονται / δεν θα επιτευχθούν εγκαίρως ή με ικανοποιητική ποιότητα. Απαιτούνται προσαρμογές. Οι δραστηριότητες σημειώνουν καθυστερήσεις και δεν συνδέονται απόλυτα με τη λογική και τα σχέδια της παρέμβασης.
Δ	Η ποιότητα και η επίτευξη των υλοποιήσεων παρουσιάζει ή ενδέχεται να παρουσιάσει σοβαρές ελλείψεις. Απαιτούνται σημαντικές προσαρμογές προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη τουλάχιστον των βασικών υλοποιήσεων. Σοβαρές καθυστερήσεις και τεράστια απόκλιση των δραστηριοτήτων από τη λογική και τα σχέδια της παρέμβασης.

Βαθμολογία των προγραμμάτων¹

(σεκατομμύρια ευρώ)

Προγράμματα και εταίροι	Μέσο	Συνεισφορά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	Καταβλήθηκε ως τις 31.12.2013	Συνάφεια	Σχεδιασμός	Υλοποιήσεις	Περίοδος εκτέλεσης
1 UNOPS — ECHO/-CR/BUD/2010/02028 Καταλύματα (αποκατάσταση) — Κατασκευή ασφαλών και βιώσιμων καταλυμάτων	ECHO	4,1	3,6	B	Γ	Γ	10/2010-8/2011
2 HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) — ECHO/HTI/BUD/2012/91008 Ύδρευση και αποχέτευση (καταλύματα) — Κατασκευή ασφαλών προσωρινών καταλυμάτων και αποχωρητηρίων		2,2	1,8	A	A	A	7/2010-12/2013
3 WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV)- German Agro Action) — ECHO/DIP/BUD/2011/92002 Ετοιμότητα για την αντιμετώπιση καταστροφών — Ενίσχυση των ικανοτήτων ετοιμότητας για την αντιμετώπιση καταστροφών και ενημέρωσης		0,7	0,6	A	A	B	7/2010-10/2012
4 COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Italy) — ECHO/HTI/BUD/2012/91016 Ετοιμότητα για την αντιμετώπιση καταστροφών (Συντονισμός) — ECHO/HTI/BUD/2012/91016 — Ενίσχυση των ικανοτήτων στον τομέα διαχείρισης καταστροφών και κινδύνου (ΔΚΚ)		0,6	0,4	A	A	A	8/2012-1/2013
5 Concern Worldwide — ECHO/-CR/BUD/2010/02010 Καταλύματα (Ύδρευση και αποχέτευση) — Κατασκευή βελτιωμένων προσωρινών καταλυμάτων (σε μακροπρόθεσμο επίπεδο)		5,2	5,2	A	B	B	4/2010-6/2011
6 SI (Solidarités internationales- Γαλλία) — ECHO/-CR/BUD/2010/02045 Συντονισμός (Καταλύματα) — Δραστηριότητες για την παροχή αμειβόμενης εργασίας, συγκρότηση επιτροπών σε κοινοτικό επίπεδο και προετοιμασία για την αντιμετώπιση καταστροφών		2,9	2,9	A	A	A	10/2010-8/2011
7 SI (Solidarités internationales- Γαλλία) — FOOD — Βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης, παροχή πρόσβασης σε υπηρεσίες απασχόλησης και κοινοτικές υπηρεσίες (π.χ. μόνιμες δραστηριότητες δημιουργίας εισοδήματος), βοήθεια για την ενίσχυση της επισιτιστικής ασφάλειας		1,0	1,0	A	B	A	9/2011-12/2012

1 Βλέπε παράρτημα ΙΙ για τη μεθοδολογία.

(σεκατομμύρια ευρώ)

Προγράμματα και εταίροι	Μέσο	Συνεισφορά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	Καταβλήθηκε ως τις 31.12.2013	Συνάφεια	Σχεδιασμός	Υλοποιήσεις	Περίοδος εκτέλεσης
8	MAΣ-Food	1,5	1,1	A	Γ	πολύ νωρίς για να υπάρξει αξιολόγηση	11/2012-10/2014
9	ETA	55,8	11,0	A	A	B	12/2011-12/2016
10		47,0	34,9	A	Γ	Γ	5/2011-5/2015
11	Μηχανισμός Σταθερότητας	5,0	5,0	A	A	A	9/2010-8/2012
12		0,5	0,5	A	A	A	7/2010-2/2012
13		14,5	13,1	A	Γ	Γ	10/2010-5/2012 (IMG), 12/2010 -12/2012 (JRC)
ΣΥΝΟΛΟ		141,0	81,1				

Συνοπτική παρουσίαση

III

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ επιθυμούν να υπογραμμίσουν ότι οι στόχοι επιτεύχθηκαν στην πλειονότητα των έργων, παρά τις δύσκολες συνθήκες υπό τις οποίες αυτά υλοποιήθηκαν.

Η Επιτροπή κατόρθωσε να μετριάσει τον αντίκτυπο ορισμένων εξωτερικών παραγόντων που προκαλούσαν καθυστερήσεις.

V

Παρότι δεν απαιτούνταν επίσημη κοινή στρατηγική σε επίπεδο χώρας για τη σύνδεση μεταξύ αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης στην Αϊτή, οι υπηρεσίες της Επιτροπής συντόνισαν τις προσεγγίσεις τους και διασφάλισαν τη σύνδεση μεταξύ αρωγής και ανάπτυξης σε τομεακή βάση. Η πλήρης και συστηματική ενοποίηση της προσέγγισης όσον αφορά τη σύνδεση μεταξύ αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης συμπεριλήφθηκε στον κύκλο χρηματοδότησης που καλύπτει την περίοδο 2014-2020.

VI

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ επισημαίνουν ότι στην πλειονότητα των έργων επιτεύχθηκαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Όσον αφορά τους κινδύνους, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ θα ήθελαν να υπενθυμίσουν ότι οι εργασίες που πραγματοποιούνται σε μια ευάλωτη χώρα ενέχουν αναπόφευκτα κινδύνους. Παρότι οι κίνδυνοι αυτοί εντοπίστηκαν, και προσδιορίστηκαν πιθανά μέτρα για τον μετριασμό τους, σε ορισμένες περιπτώσεις η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ αποφάσισαν να εκτελέσουν τα προγράμματα παρά τους σχετικούς κινδύνους προς όφελος του πληθυσμού.

Η ικανότητα της αντιπροσωπείας ενισχύθηκε στον βαθμό που το επέτρεπαν οι περιορισμοί των δημοσιονομικών και ανθρώπινων πόρων και οι πάγιες διοικητικές διαδικασίες.

Με βάση τα διδάγματα που αποκόμισαν από την εμπειρία του σεισμού στην Αϊτή και από καταστάσεις κρίσης σε άλλες χώρες, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ θέσπισαν σειρά μέτρων ταχείας απόκρισης.

VII Πρώτη περίπτωση

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση:

- i) Μετά την έγκριση των νέων κατευθυντήριων γραμμών για τη δημοσιονομική στήριξη τον Ιανουάριο του 2013, η σύσταση εφαρμόζεται ήδη στα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης.
- ii) Η κατάλληλη διαχείριση των κινδύνων είναι σημαντική για όλα τα προγράμματα. Έχουν θεσπιστεί λεπτομερείς διαδικασίες για τη διασφάλιση της αξιολόγησης του πιθανού και δυνητικού αντίκτυπου, καθώς και των μέτρων μετριασμού των κινδύνων κατά τον σχεδιασμό των προγραμμάτων. Κατά την υλοποίηση, η διαχείριση των κινδύνων θα λαμβάνεται υπόψη στο πλαίσιο των ήδη υφιστάμενων διαδικασιών.

VII Δεύτερη περίπτωση

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση. Η Επιτροπή εφαρμόζει ήδη στρατηγική για τη σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης και θα συνεχίσει να το πράττει στο πλαίσιο του προγράμματος δράσης στον τομέα της ανθεκτικότητας.

- Η Επιτροπή αποδέχεται αυτό το μέρος της σύστασης, ήτοι ότι ο καθορισμός των στόχων της κοινής στρατηγικής (ειδικοί στόχοι για το εκάστοτε πλαίσιο) εντάσσεται στη διαδικασία προετοιμασίας των σχεδίων δράσης σε επίπεδο χώρας. Οι εντολές των τμημάτων καθορίζονται στις δηλώσεις αποστολής.
- Η Επιτροπή αποδέχεται αυτό το μέρος της σύστασης (βλ. κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη σύνδεση μεταξύ αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης, καθώς και με τα εργαστήρια).
- Η Επιτροπή αποδέχεται αυτή τη σύσταση στο πλαίσιο των σχεδίων δράσης σε επίπεδο χώρας.

VII Τρίτη περίπτωση

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση του Συνεδρίου.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, για τις χώρες που βρίσκονται σε ευάλωτη κατάσταση, σε κατάσταση κρίσης ή σε καταστάσεις που έπονται των κρίσεων, η βοήθεια πρέπει να προσαρμόζεται στην εκάστοτε κατάσταση προκειμένου να εξασφαλίζεται ένας βαθμός επιτυχίας. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή έχει αναπτύξει ένα ειδικό μέσο παρέμβασης, γνωστό ως «σύμβαση συγκρότησης κρατικών μηχανισμών», που περιλαμβάνει διατάξεις για τέτοιου είδους καταστάσεις.

Η Επιτροπή επιθυμεί να επισημάνει ότι η σύσταση 3 του Συνεδρίου περιλαμβάνεται στις κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη.

VII Τέταρτη περίπτωση

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ αποδέχονται τη σύσταση αυτή, αλλά θα ήθελαν να επισημάνουν ότι, στο διάστημα που μεσολάβησε, έχουν θεσπιστεί για όλες τις αντιπροσωπείες διαδικασίες διασφάλισης της συνέχειας των εργασιών, υπό την ευθύνη της ΕΥΕΔ, καθώς και διατάξεις σχετικά με την αναδιάρθρωση του προσωπικού έκτακτης ανάγκης. Επιπλέον, θα ήθελαν να επισημάνουν ότι η ασφάλεια και η προστασία του προσωπικού της ΕΕ αποτελούν πρώτη προτεραιότητα σε καταστάσεις κρίσης ή σε καταστροφές που συμβαίνουν σε χώρα στην οποία υπάρχει προσωπικό της ΕΕ.

Παρατηρήσεις

Η Επιτροπή εκτιμά ότι η σύνδεση μεταξύ αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης υπήρξε επαρκής, δεδομένων των δυσχερών συνθηκών.

35

Μολονότι δεν καταρτίστηκε επισήμως κοινή στρατηγική, στην πράξη πραγματοποιήθηκαν πολυάριθμες συναντήσεις μεταξύ των εταιρών και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ της ECHO και της EuropeAid. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίστηκε η συμπληρωματικότητα και η σύνδεση μεταξύ των χρηματοδοτούμενων δραστηριοτήτων για παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας και για ανάπτυξη.

Στο διάστημα που μεσολάβησε από την επίσκεψη της Επιτροπής Ελέγχου του Προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην Αϊτή έως σήμερα, η Επιτροπή έχει καταβάλει σημαντικές προσπάθειες για την αντιμετώπιση της κατάστασης.

Σε τοπικό επίπεδο, ο συντονισμός μεταξύ των επιτόπιων υπαλλήλων της ECHO και της αντιπροσωπείας της ΕΕ διασφαλίζεται μέσω τακτικών συναντήσεων με σκοπό την αμοιβαία ενημέρωση και διαβούλευση σχετικά με τον σχεδιασμό των προγραμμάτων και την πρόοδο που επιτυγχάνεται. Τα δύο γραφεία βρίσκονται επί του παρόντος στη διαδικασία κατάρτισης ενός κοινού πλαισίου ανθρωπιστικών και αναπτυξιακών δράσεων. Επιπλέον, ο επικεφαλής της αντιπροσωπείας εκφράζει τους προβληματισμούς της ΕΕ στον τομέα της ανθρωπιστικής βοήθειας.

Επίσης, στο επίπεδο των κεντρικών υπηρεσιών, ο συντονισμός έχει ενισχυθεί σημαντικά μέσω σειράς δραστηριοτήτων και διαδικασιών:

- σχέδιο δράσης στον τομέα της ανθεκτικότητας
- κοινή επιστολή οδηγιών της ΕΕ και των κρατών μελών για την εφαρμογή της προσέγγισης της ΕΕ σχετικά με την ανθεκτικότητα, ούτως ώστε να ενθαρρυνθεί η αποτελεσματική συνεργατική δράση μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών, συνδέοντας την ανθρωπιστική βοήθεια, τη μακροπρόθεσμη αναπτυξιακή συνεργασία και τη συνεχή πολιτική δέσμευση τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο.
- διυπηρεσιακή ομάδα για τη μεταβατική περίοδο.
- επιχειρησιακές κατευθυντήριες γραμμές για τη σύνδεση μεταξύ αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης.
- επίσημες και ανεπίσημες διαδικασίες διαβούλευσης σχετικά με τα προγράμματα.

35 β)

Σύμφωνα με την Επιτροπή, υπάρχουν διαφορετικές εντολές και διαδικασίες μεταξύ των υπηρεσιών, αλλά δεν υπάρχει διάσταση απόψεων. Η εντολή της ECHO δεν περιλαμβάνει την υλοποίηση μακροπρόθεσμων αναπτυξιακών επενδύσεων και, ως εκ τούτου, η ECHO δεν μπορεί να χρηματοδοτήσει την κατασκευή μόνιμων κατοικιών.

Σημειώνεται ότι η Επιτροπή έχει διακόψει από το 2013 τη χρηματοδότηση για την κατασκευή προσωρινών καταλυμάτων στο Πορτ-ο-Πρενς, στο οποίο αναπτύχθηκε αποτελεσματική συνέργεια μεταξύ της πείρας που απέκτησαν οι εταίροι της ECHO και του προγράμματος για την ανοικοδόμηση και ανάπτυξη σε επίπεδο γειτονιάς που χρηματοδοτήθηκε από τη ΓΔ Ανάπτυξης και Συνεργασίας — EuropeAid. Η ECHO χρηματοδότησε την κατασκευή ορισμένων προσωρινών καταλυμάτων, με τη μορφή παραδοσιακών κατοικιών των Κρεολών, στην περιοχή Palmes που ήταν το επίκεντρο του σεισμού, όπου υπήρχε διαθέσιμη γη μη αμφισβητούμενης κυριότητας και όπου δεν υφίστατο κίνδυνος να συμβάλει στον πολλαπλασιασμό των παραγκουπόλεων. Σε πολλές περιπτώσεις, αν όχι σε όλες, το προσωρινό κατάλυμα συνιστούσε βελτίωση για τον δικαιούχο σε σύγκριση με το μέρος όπου διέμενε πριν από τον σεισμό.

35 γ)

Η ΕΕ χρηματοδότησε ανθρωπιστικές δράσεις με βάση τις ανάγκες. Δεν έχει οριστεί επισήμως στρατηγική εξόδου της ECHO από την Αϊτή. Ωστόσο, οι όροι για τη σταδιακή κατάργηση της ανθρωπιστικής βοήθειας αναφέρονταν συστηματικά σε όλες τις σχετικές αποφάσεις χρηματοδότησης από την ECHO.

37

Οι καθυστερήσεις οφείλονταν κυρίως σε εξωτερικούς παράγοντες που καθορίζονταν από τις ταχέως εξελισσόμενες συνθήκες και οι οποίοι ήταν εκτός του ελέγχου των εταιρών της ECHO.

40

Σύμφωνα με τη φιλοσοφία που διέπει την παροχή δημοσιονομικής στήριξης, οι πληρωμές καταβάλλονται βάσει των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται. Ως εκ τούτου, απαιτείται η διασφάλιση λεπτής ισορροπίας μεταξύ προβλεψιμότητας και αιρεσιμότητας.

Η αναστολή των πληρωμών από την ΕΕ και άλλους χορηγούς βοήθειας το καλοκαίρι του 2012 ήταν απόρροια των εθνικών εκθέσεων ελέγχου, στις οποίες επισημαίνονταν ελλείψεις στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο της κατάστασης εκτάκτου ανάγκης το 2011. Οι πιέσεις που άσκησε η κοινότητα των χορηγών βοήθειας είχαν ως αποτέλεσμα τη σύσταση ειδικής επιτροπής ελέγχου για την αξιολόγηση 41 συμβάσεων που είχαν συναφθεί με τις διαδικασίες που προέβλεπε ο νόμος έκτακτης ανάγκης. Σε συνέχεια των συστάσεων της επιτροπής ελέγχου και της επακόλουθης ακύρωσης 6 εκ των συμβάσεων αυτών από την κυβέρνηση, οι χορηγοί βοήθειας ξεκίνησαν εκ νέου την καταβολή πληρωμών. Αυτό είναι ένα εξαιρετικό παράδειγμα τόσο της ικανότητας μόχλευσης των δράσεων δημοσιονομικής στήριξης για τη βελτίωση της οικονομικής διακυβέρνησης όσο και της συνεισφοράς του προγράμματος στις μεταρρυθμίσεις.

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ θεωρούν ότι η υλοποίηση της στήριξης της ΕΕ για αποκατάσταση ήταν σε μεγάλο βαθμό αποτελεσματική.

42

Παρά τις δύσκολες συνθήκες, οι οποίες αποτέλεσαν τη βασική αιτία των καθυστερήσεων, στα περισσότερα προγράμματα επιτεύχθηκαν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

43

Οι παρεμβάσεις αρωγής για την αντιμετώπιση αιφνιδίων κρίσεων ενέχουν συνήθως έναν βαθμό κινδύνου, με αποτέλεσμα είτε να προκαλούνται καθυστερήσεις είτε, σε ορισμένες περιπτώσεις, να απαιτείται η λήψη μέτρων μετριασμού προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα έργα θα αποφέρουν θετικά αποτελέσματα.

Στο πλαίσιο αυτό, εξωτερικοί πρωτίστως παράγοντες καθιστούσαν ολοένα δυσχερέστερη τη συνεργασία σε ένα σύνθετο ανθρωπιστικό περιβάλλον, με αποτέλεσμα αλλαγές στο πεδίο παρέμβασης. Παρά τα εμπόδια, οι εταίροι κατόρθωσαν να εκπληρώσουν τους στόχους που είχαν τεθεί για τις δράσεις. Οι αλλαγές που σημειώνονταν κατά την εκτέλεση των έργων συζητούνταν εκτενώς από την ECHO και τους εταίρους πριν από τη λήψη των σχετικών αποφάσεων.

Είναι δύσκολο να προβλεφθούν αυτού του είδους οι περιπλοκές κατά τον σχεδιασμό των διαπραγματεύσεων με δήμους και εθνικές αρχές.

44

Η εφαρμογή του σχεδίου αποκατάστασης επηρεάστηκε από δύο ζητήματα:

- 1) τις κοινωνικές αναταραχές στην περιοχή Bristou-Bobin όπου υλοποιούνταν έργο χρηματοδοτούμενο από την ECHO. Λόγω επανειλημμένων περιστατικών βίας που σχετίζονταν με τις εκλογές ή με ζητήματα των δήμων και κοινοτήτων διεκόπησαν οι δραστηριότητες για λόγους ασφαλείας
- 2) ο εταίρος του έργου διαπίστωσε επίσης κατά τη διάρκεια του έργου ότι για το 30 % των κτιρίων στο Bristou-Bobin δεν είχε πραγματοποιηθεί εκτίμηση από το Υπουργείο Δημοσίων Έργων (MTRPTC). Χρειάστηκε να διενεργηθεί εκτίμηση της κατάστασης των κτιρίων, η οποία δεν είχε προβλεφθεί, με αποτέλεσμα να υπονομευτεί ακόμη περισσότερο η παράδοση των προγραμματισμένων υλοποιήσεων.

46

Σε συνέχεια της τελικής έκθεσης αξιολόγησης, η Επιτροπή αποφάσισε να αντιμετωπίσει τα ζητήματα που αναφέρονταν στην έκθεση σχετικά με την παροχή ανεπαρκούς και μη πλήρως προσαρμοσμένης κατάρτισης, την ακατάλληλη ποιότητα των υλικών στα κιβώτια έκτακτης ανάγκης και άλλες προκλήσεις, μέσω ενός προγράμματος προσωρινής αντίδρασης διάρκειας τριών ετών, το οποίο θα υλοποιηθεί με διαφορετικό εταίρο εκτέλεσης που διαθέτει μεγαλύτερη πείρα σε τοπικό επίπεδο.

48

Σκοπός της Επιτροπής είναι να επιτευχθεί ισορροπία μεταξύ, αφενός, των προγραμμάτων που ανήκουν εξ ολοκλήρου στον δικαιούχο και υλοποιούνται μέσω αυτού με στόχο την ανάπτυξη των ικανοτήτων του και, αφετέρου, της ταχείας παράδοσης των υλοποιήσεων των προγραμμάτων. Η Επιτροπή επεδίωξε να επιτύχει την ισορροπία αυτή αναπτύσσοντας συνεργασία με διάφορους εταίρους.

51

Έχουν ήδη εφαρμοστεί μέτρα για την αντιμετώπιση των ανεπαρκειών στον σχεδιασμό.

53

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι δεν τηρήθηκε αυστηρά το ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα όσον αφορά τις εκταμιεύσεις, αλλά καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ήταν απαραίτητη η αναστολή των πληρωμών προκειμένου να τηρηθούν οι όροι της χρηματοδοτικής συμφωνίας και να ασκηθεί η απαραίτητη πίεση ώστε να ενθαρρυνθεί η επίτευξη προόδου στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων.

54

Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη, η ύπαρξη κατάλληλης στρατηγικής για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών δεν συνιστά όρο επιλεξιμότητας για τη χορήγηση δημοσιονομικής στήριξης απαιτείται, ωστόσο, να καταβάλλονται προσπάθειες για μεταρρυθμίσεις, οι οποίες να μπορούν να μεταφραστούν σε στρατηγικές διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών σε επίπεδο υποτομέων. Στην Αϊτή, παρότι η κυβέρνηση μόλις πρόσφατα θέσπισε ολοκληρωμένη στρατηγική για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών τον Μάιο του 2014,

εφαρμόζει εδώ και αρκετό καιρό σειρά στρατηγικών μεταρρυθμίσεων που άπτονται διαφόρων πτυχών της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών. Επιπλέον, στην προσέγγιση της Επιτροπής όσον αφορά τη δημοσιονομική στήριξη στο μέλλον, η θέσπιση ολοκληρωμένης και ρεαλιστικής στρατηγικής για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών συμπεριλήφθηκε ως προϋπόθεση για την καταβολή της πρώτης πληρωμής στο πλαίσιο του νέου προγράμματος δημοσιονομικής στήριξης για την Αϊτή, που εγκρίθηκε τον Νοέμβριο του 2013. Η προϋπόθεση αυτή έχει πλέον εκπληρωθεί μέσω της πρόσφατης θέσπισης της εν λόγω στρατηγικής.

56

Η Επιτροπή θεωρεί ότι διαχειρίστηκε επαρκώς τους κινδύνους όσον αφορά την εκτέλεση των προγραμμάτων της ΕΕ. Οι εργασίες που πραγματοποιούνται σε μια ευάλωτη χώρα ενέχουν αναπόφευκτα κινδύνους.

56 α)

Τα προβλήματα στα τελωνεία επιδεινώθηκαν από το χάος που επικράτησε μετά τον σεισμό. Διενεργήθηκε συστηματική ανάλυση κινδύνων από όλους τους εταίρους υλοποίησης, ενώ συνυπολογίστηκαν και καταγράφηκαν στα λογικά πλαίσια (logframes) των προτάσεων οι πιθανές καθυστερήσεις, μεταξύ άλλων, λόγω των καθυστερήσεων στα τελωνεία. Ήταν προφανώς αδύνατον να προβλεφθεί επακριβώς η διάρκεια των καθυστερήσεων αυτών. Δεδομένου ότι δεν υπήρχε εναλλακτική λύση για την κάλυψη των αναγκών στέγασης του πληθυσμού πέραν της εισαγωγής καταλυμάτων, τα οφέλη της ενέργειας αυτής υπερίσχυαν των κινδύνων που εντοπίστηκαν και που σχετίζονταν με τις καθυστερήσεις στα τελωνεία.

56 β)

Συμπληρωματικά προς τη θεσμική στήριξη που παρείχαν άλλοι χορηγοί βοήθειας στο Υπουργείο Γεωργίας για την αναζωογόνηση του κλάδου παραγωγής σπόρων και για την ενίσχυση των ικανοτήτων του στον τομέα του ποιοτικού ελέγχου, το πρόγραμμα της ΕΕ παρείχε στήριξη σε τοπικές ομάδες γεωργών που ασχολούνται με τη βιοτεχνική παραγωγή σπόρων.

56 γ)

Οι προγραμματισμένοι στόχοι του έργου αυτού συνίσταντο στην επίτευξη άμεσου αντίκτυπου σε επιχειρησιακό επίπεδο μέσω της παροχής 300 εμπορευματοκιβωτίων με εξοπλισμό πρώτων βοθητών και μέσω της κατάρτισης εθελοντών σε τοπικό επίπεδο για τον χειρισμό του εν λόγω εξοπλισμού σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών. Το έργο πράγματι κατόρθωσε να φέρει στη χώρα 302 εμπορευματοκιβώτια με δίμηνη μόνο παράταση της περιόδου υλοποίησής του, και να παράσχει βασική κατάρτιση σε 3 041 εθελοντές σε τοπικό επίπεδο, ενώ σχεδιάστηκε επίσης ως πιλοτικό έργο το οποίο θα μπορούσε να προωθηθεί στο πλαίσιο των κονδυλίων συνεργασίας (Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης) για την Αϊτή.

Όσον αφορά την επιλογή του εταίρου υλοποίησης, η Επιτροπή θα ήθελε να αναφέρει ότι κανείς από τους εταίρους που διέθεταν μακροχρόνια σχετική πείρα στην Αϊτή δεν μπορούσε να αναλάβει τη δράση αυτή.

Πλαίσιο 6

Τα σημεία για την τοποθέτηση των εμπορευματοκιβωτίων καθορίστηκαν από τις αρχές της Αϊτής (DPC — Direction de la Protection Civile) και από τους δημάρχους των εμπλεκόμενων κοινοτήτων. Η DPC ανέφερε μόνο 10 περιπτώσεις (από τις 302) στις οποίες απαιτήθηκε μεταφορά σε άλλο σημείο.

Η ανεπαρκής κατάρτιση των εθελοντών θα αντιμετωπιστεί μέσω του προγράμματος προσωρινής αντίδρασης, το οποίο θα προωθήσει επιπλέον τη βιωσιμότητα του δικτύου εθελοντών εντάσσοντας τη δομή αυτή στις περιφερειακές και τοπικές αρχές (collectivités territoriales) και θα αναπληρώσει, όπου απαιτείται, τον εξοπλισμό των κιβωτίων έκτακτης ανάγκης.

57

Το πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης διαμορφώθηκε μετά τον σεισμό σε συντονισμό με άλλους χορηγούς δημοσιονομικής στήριξης. Προτεραιότητα ήταν να χορηγηθούν οι απαιτούμενοι ταμειακοί πόροι στην κυβέρνηση και να ληφθούν συνοδευτικά μέτρα σε συνδυασμό με την προγραμματισμένη τεχνική βοήθεια από άλλους χορηγούς.

Στο πλαίσιο του νέου προγράμματος δημοσιονομικής στήριξης (σύμβαση συγκρότησης κρατικών μηχανισμών) που εγκρίθηκε το 2013, το κονδύλιο της τεχνικής βοήθειας αυξήθηκε σε 12 εκατομμύρια ευρώ ώστε να καλυφθούν οι ανάγκες ανάπτυξης ικανοτήτων της κυβέρνησης.

Πλαίσιο 7

Το νέο πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης για την Αϊτή, το οποίο εγκρίθηκε τον Νοέμβριο του 2013, βασίζεται σε συγκεκριμένες ρυθμίσεις για τα ευάλωτα κράτη. Μεταξύ άλλων μέτρων, η εν λόγω δράση περιλαμβάνει έλεγχο της μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων, ενίσχυση των τμημάτων εσόδων και ειδική στήριξη για το ανώτατο ελεγκτικό όργανο (Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif).

58

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ εξέτασαν διεξοδικά τους πολιτικούς κινδύνους στην Αϊτή, αλλά αποφάσισαν, παρ' όλα αυτά, να παρέμβουν καθώς τα πιθανά οφέλη, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας άσκησης πολιτικής πίεσης προς στήριξη των μεταρρυθμίσεων, υπερίσχυαν των κινδύνων.

Ως αποτέλεσμα, εγκρίθηκαν μέτρα μετριασμού στον βαθμό που αυτό ήταν δυνατό λαμβάνοντας υπόψη την περιορισμένη ικανότητα των αιτινών θεσμικών οργάνων και την ανάγκη σεβασμού της εθνικής κυριαρχίας της Αϊτής. Η ΕΕ έχει εμβαθύνει και εντείνει τον πολιτικό διάλογο με την Αϊτή, όπως μαρτυρούν οι πολυάριθμες επαφές υψηλού επιπέδου που πραγματοποιήθηκαν τα τελευταία δύο έτη και η έναρξη διαρθρωμένου και τακτικού πολιτικού διαλόγου τον Δεκέμβριο του 2013. Εφαρμόζονται ειδικά υποστηρικτικά μέτρα που αποσκοπούν στην ενίσχυση της πολιτικής σταθερότητας. Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ επιθυμούν επίσης να τονίσουν ότι η εδραίωση της δημοκρατίας και η σταθεροποίηση του πολιτικού περιβάλλοντος στην Αϊτή μπορούν να επιτευχθούν μόνο σε μακροπρόθεσμη βάση και μέσω ενδογενούς διαδικασίας, όπως καταδείχθηκε από τις πρόσφατες εξελίξεις του «ενδοαϊτινού διαλόγου».

59

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ επιθυμούν να υπογραμμίσουν ότι επιτεύχθηκε ενίσχυση των ικανοτήτων στον βαθμό που το επέτρεπαν οι περιορισμοί σε δημοσιονομικούς και ανθρώπινους πόρους και οι πάγιες διοικητικές διαδικασίες. Η αντιπροσωπεία, όπως και κάθε άλλος εθνικός και διεθνής εταίρος, εργάστηκε υπό δύσκολες συνθήκες: το κτίριο της αντιπροσωπείας κρίθηκε ακατάλληλο και δημιουργήθηκε ένας προσωρινός χώρος εργασίας σε κατοικία μέλους της αντιπροσωπείας που θεωρήθηκε ασφαλής. Μετά τον σεισμό, το προσωπικό της αντιπροσωπείας μεταφέρθηκε στη Δομινικανή Δημοκρατία, ενώ ο επικεφαλής της αντιπροσωπείας παρέμεινε στην Αϊτή με το βασικό διοικητικό προσωπικό και το προσωπικό ασφαλείας.

Η αντιπροσωπεία στη Δομινικανή Δημοκρατία και οι κεντρικές υπηρεσίες παρέιχαν υποστηρικτική βοήθεια.

63

Κατά τη διάρκεια του 2010 και του 2011, οι περιορισμένοι πόροι της αντιπροσωπείας ενισχύθηκαν με αύξηση της στήριξης από τις κεντρικές υπηρεσίες. Για παράδειγμα, όσον αφορά τη δημοσιονομική στήριξη, εμπειρογνώμονες από τις κεντρικές υπηρεσίες διεξήγαν ανά τακτά χρονικά διαστήματα αποστολές στην Αϊτή και εκπροσωπούσαν την ΕΕ σε συνεδριάσεις συντονισμού των χορηγών με την κυβέρνηση.

Συμπεράσματα και συστάσεις

64

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ επιδοκιμάζουν τα θετικά στοιχεία των συμπερασμάτων του Συνεδρίου. Οι στόχοι επιτεύχθηκαν στην πλειονότητα των έργων, παρά τις δύσκολες συνθήκες υπό τις οποίες αυτά υλοποιήθηκαν.

66

Παρότι δεν απαιτούνταν επίσημη κοινή στρατηγική σε επίπεδο χώρας για τη σύνδεση μεταξύ αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης στην Αϊτή, οι υπηρεσίες της Επιτροπής συντόνισαν τις προσεγγίσεις τους και διασφάλισαν τη σύνδεση μεταξύ αρωγής και ανάπτυξης σε τομεακή βάση. Η πλήρης και συστηματική ενοποίηση της προσέγγισης όσον αφορά τη σύνδεση μεταξύ αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης συμπεριλήφθηκε στον κύκλο χρηματοδότησης που καλύπτει την περίοδο 2014-2020.

67

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ επισημαίνουν ότι στην πλειονότητα των έργων επιτεύχθηκαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Όσον αφορά τους κινδύνους, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ θα ήθελαν να υπενθυμίσουν ότι οι εργασίες που πραγματοποιούνται σε μια ευάλωτη χώρα ενέχουν αναπόφευκτα κινδύνους. Παρότι οι κίνδυνοι αυτοί εντοπίστηκαν, και προσδιορίστηκαν πιθανά μέτρα για τον μετριασμό τους, σε ορισμένες περιπτώσεις η Επιτροπή αποφάσισε να εκτελέσει τα προγράμματα παρά τους σχετικούς κινδύνους προς όφελος του πληθυσμού.

Η ικανότητα της αντιπροσωπείας ενισχύθηκε στον βαθμό που το επέτρεπαν οι περιορισμοί σε δημοσιονομικούς και ανθρώπινους πόρους και οι πάγιες διοικητικές διαδικασίες.

Με βάση τα διδάγματα που αποκόμισαν από την εμπειρία του σεισμού στην Αϊτή και από καταστάσεις κρίσης σε άλλες χώρες, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ θέσπισαν σειρά μέτρων ταχείας απόκρισης.

Σύσταση 1

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση:

- i) Μετά την έγκριση των νέων κατευθυντήριων γραμμών για τη δημοσιονομική στήριξη τον Ιανουάριο του 2013, η σύσταση εφαρμόζεται ήδη στα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης.
- ii) Η κατάλληλη διαχείριση των κινδύνων είναι σημαντική για όλα τα προγράμματα. Έχουν θεσπιστεί λεπτομερείς διαδικασίες για τη διασφάλιση της αξιολόγησης του πιθανού και δυνητικού αντίκτυπου, καθώς και των μέτρων μετριασμού των κινδύνων κατά τον σχεδιασμό των προγραμμάτων. Κατά την υλοποίηση, η διαχείριση των κινδύνων θα λαμβάνεται υπόψη στο πλαίσιο των ήδη υφιστάμενων διαδικασιών.

Σύσταση 2

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση. Η Επιτροπή εφαρμόζει ήδη στρατηγική για τη σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης και θα συνεχίσει να το πράττει στο πλαίσιο του προγράμματος δράσης στον τομέα της ανθεκτικότητας.

Σύσταση 2 — Πρώτη περίπτωση

Η Επιτροπή αποδέχεται αυτό το μέρος της σύστασης, δηλαδή ότι ο καθορισμός των στόχων της κοινής στρατηγικής (ειδικοί στόχοι για το εκάστοτε πλαίσιο) εντάσσεται στη διαδικασία προετοιμασίας των σχεδίων δράσης σε επίπεδο χώρας. Οι εντολές των τμημάτων καθορίζονται στις δηλώσεις αποστολής.

Σύσταση 2 — Δεύτερη περίπτωση

Η Επιτροπή αποδέχεται αυτό το μέρος της σύστασης (βλ. κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη σύνδεση μεταξύ αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης, καθώς και με τα εργαστήρια).

Σύσταση 2 — Τρίτη περίπτωση

Η Επιτροπή αποδέχεται αυτή τη σύσταση στο πλαίσιο των σχεδίων δράσης σε επίπεδο χώρας.

Σύσταση 3

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση του Συνεδρίου.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, για τις χώρες που βρίσκονται σε ευάλωτη κατάσταση, σε κατάσταση κρίσης ή σε καταστάσεις που έπονται των κρίσεων, η βοήθεια πρέπει να προσαρμόζεται στην εκάστοτε κατάσταση προκειμένου να εξασφαλίζεται ένας βαθμός επιτυχίας. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή έχει αναπτύξει ένα ειδικό μέσο παρέμβασης, γνωστό ως «σύμβαση συγκρότησης κρατικών μηχανισμών», που περιλαμβάνει διατάξεις για τέτοιου είδους καταστάσεις.

Η Επιτροπή επιθυμεί να επισημάνει ότι η σύσταση 3 του Συνεδρίου περιλαμβάνεται στις κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη.

Σύσταση 4

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ αποδέχονται τη σύσταση αυτή, αλλά θα ήθελαν να επισημάνουν ότι, στο διάστημα που μεσολάβησε, έχουν θεσπιστεί για όλες τις αντιπροσωπείες διαδικασίες διασφάλισης της συνέχειας των εργασιών, υπό την ευθύνη της ΕΥΕΔ, καθώς και διατάξεις σχετικά με την αναδιάρθρωση του προσωπικού έκτακτης ανάγκης. Επιπλέον, επιθυμούν να επισημάνουν ότι η ασφάλεια και η προστασία του προσωπικού της ΕΕ αποτελούν πρώτη προτεραιότητα σε καταστάσεις κρίσης ή σε καταστροφές που συμβαίνουν σε χώρα στην οποία υπάρχει προσωπικό της ΕΕ.

ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

Δωρεάν εκδόσεις:

- ένα αντίτυπο:
από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- περισσότερα από ένα αντίτυπα ή αφίσες/χάρτες:
από τις αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Ένωσης(http://ec.europa.eu/represent_el.htm),
από τα γραφεία εκπροσώπησης στις εκτός ΕΕ χώρες (http://eeas.europa.eu/delegations/index_el.htm),
επικοινωνώντας με την υπηρεσία Άμεση Ευρώπη (http://europa.eu/eurodirect/index_el.htm) ή
καλώντας τον αριθμό 00 800 6 7 8 9 10 11 (δωρεάν τηλεφωνικός αριθμός από όλη την Ένωση) (*).

(*) Οι πληροφορίες παρέχονται δωρεάν, και οι κλήσεις είναι γενικώς δωρεάν (ενδέχεται όμως κάποιες κλήσεις που πραγματοποιούνται μέσω ορισμένων τηλεπικοινωνιακών φορέων ή από τηλεφωνικούς θαλάμους ή ξενοδοχεία να χρεώνονται).

Εκδόσεις επί πληρωμή:

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

Συνδρομές επί πληρωμή:

- μέσω των εμπορικών αντιπροσώπων της Υπηρεσίας Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (http://publications.europa.eu/others/agents/index_el.htm).

Ο σεισμός που έπληξε την Αϊτή στις 12 Ιανουαρίου 2010 κόστισε τη ζωή πάρα πολλών ανθρώπων και προκάλεσε μαζική καταστροφή στην πρωτεύουσα και τις γύρω περιοχές. Στην εν λόγω έκθεση, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο εξέτασε κατά πόσον η στήριξη της ΕΕ για την αποκατάσταση της χώρας σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε με άρτιο τρόπο και εάν η Επιτροπή συνέδεσε καταλλήλως την παροχή αρωγής με τις προσπάθειες αποκατάστασης και την αναπτυξιακή βοήθεια. Το Συνέδριο συμπεραίνει ότι η στήριξη για την αποκατάσταση ήταν συνολικά καλώς σχεδιασμένη, ανταποκρινόμενη στις μείζονες ανάγκες της χώρας. Ωστόσο, η υλοποίηση των προγραμμάτων δεν ήταν αρκούντως αποτελεσματική ούτε υπήρξε επαρκής σύνδεση της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης. Αυτό οφειλόταν εν μέρει στο δύσκολο πλαίσιο συνθηκών και τις αδυναμίες των εθνικών αρχών, αλλά και σε ελλείψεις στη διαχείριση ορισμένων παραγόντων οι οποίοι βρίσκονταν υπό τον έλεγχο της Επιτροπής.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων