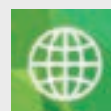


Tematsko izvješće

Potpoma EU-a obnovi nakon potresa na Haitiju



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2014.

ISBN 978-92-872-0821-7
doi:10.2865/58813

© Europska unija, 2014.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće

Potpota EU-a obnovi nakon potresa na Haitiju

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom
UFEU-a)

Odlomak

Pojmovnik i kratice

I – VII **Sažetak**

1 – 11 **Uvod**

1 – 3 **Haiti je nestabilna država**

4 – 5 **Potres iz 2010. godine osjetno je pogoršao stanje u zemlji**

6 – 7 **Ozbiljne posljedice osjetila je i delegacija EU-a**

8 – 11 **Unatoč međunarodnom odazivu, obnova je predstavljala određeni izazov**

12 – 17 **Revizijski opseg i pristup**

18 – 63 **Opažanja**

18 – 27 **Komisija se posvetila rješavanju glavnih potreba povezanih s obnovom**

19 – 21 **Potrebe povezane s obnovom dobro su prepoznate**

22 – 24 **Potpora EU-a obnovi uspostavljena je u okviru dobro osmišljene strategije**

25 – 27 **Podjela poslova između Komisije i ostalih glavnih donatora bila je odgovarajuća, ali je koordinacija tijekom provedbe bila otežana**

28 – 40 **Unatoč određenim naporima Komisije, pomoć, obnova i razvoj nisu bili dovoljno povezani**

30 – 32 **Komisija je koristila različite instrumente na fleksibilan način**

33 – 35 **Koordinacija unutar Komisije nije bila na najboljoj mogućoj razini**

36 – 40 **Povezivanje pomoći, obnove i razvoja bilo je dobro osmišljeno u pogledu izrade pojedinačnih programa obnove, ali ga je katkad bilo teško provesti u praksi**

- 41 – 63 **Komisija nije dostatno osigurala djelotvornu provedbu potpore EU-a obnovi**
- 42 – 54 **U većini programa postojala su kašnjenja te su neki od programa ostvarili ograničen napredak**
- 55 – 58 **Nekim se znatnim rizicima nije dovoljno upravljalo**
- 59 – 63 **Praćenje se temeljilo na prikladnom okviru, ali mu nije dodijeljeno dovoljno sredstava**

64 – 68 **Zaključci i preporuke**

- Prilog I. — Popis ispitanih programa**
- Prilog II. — Metodologija ocjenjivanja**
- Prilog III. — Ocjenjivanje programa**

Odgovori Komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje

BDP: bruto domaći proizvod

BND: bruto nacionalni dohodak

CAED: Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti (Okvir za koordinaciju vanjske pomoći kao potpore razvoju Haitija)

DCI: instrument za razvojnu suradnju

Pokrenut u siječnju 2007. godine, instrument za razvojnu suradnju pruža pomoć putem (i) geografskih programa s partnerskim zemljama u Latinskoj Americi, Aziji, Srednjoj Aziji, Bliskom istoku i Južnoj Africi kako bi se podržale mjere u širokom rasponu područja (npr. obrazovanje, zdravlje, socijalna kohezija i zaposlenost, vladavina, demokracija, ljudska prava, pomoć u postkriznim situacijama i nestabilnim državama) te (ii) pet tematskih programa povezanih s ulaganjem u ljude, okolišem i održivim upravljanjem prirodnim bogatstvima, nedržavnim dionicima i lokalnim tijelima, poboljšanjem sigurnosti hrane i suradnjom u području migracija i azila. Uredba (EZ) br. 1905/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o uspostavljanju instrumenta financiranja za razvojnu suradnju (SL L 378, 27.12.2006., str. 41.).

DIPECHO: Program pripravnosti na katastrofe glavne uprave ECHO

DG ECHO pokrenuo je svoj program pripravnosti na katastrofe DIPECHO 1996. godine. Program je usmjeren na ugrožene zajednice koje žive u područjima koja su najizloženija riziku od katastrofe na svijetu. Programi financirani sredstvima DIPECHO-a obično obuhvaćaju izobrazbu, jačanje kapaciteta, podizanje svijesti, rano upozoravanje te mjere planiranja i predviđanja, pri čemu se sredstva usmjeravaju putem agencija za pomoć i nevladinih organizacija koje djeluju u predmetnim regijama.

DRR: Smanjenje rizika od katastrofa

Smanjenje rizika od katastrofa sustavni je pristup utvrđivanju, procjeni i smanjenju rizika od katastrofa. Svrha mu je smanjiti gospodarsko-socijalnu ugroženost katastrofama, kao i ukloniti ekološke i druge opasnosti koje uzrokuju katastrofe.

ECHO: Glavna uprava za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu

Njezine zadaće uključuju spašavanje i očuvanje života, sprječavanje i ublažavanje ljudske patnje i zaštitu integriteta i ljudskog dostojanstva stanovništva pogođenog prirodnim katastrofama ili katastrofama izazvanim ljudskim djelovanjem. Pruža humanitarnu pomoć, potporu kratkoročnom oporavku, kao i potporu sprječavanju katastrofa i pripravnosti na katastrofe.

ERF: Europski razvojni fondovi

Europski razvojni fondovi glavni su instrumenti za pružanje pomoći Europske unije razvojnoj suradnji s afričkim, karipskim i pacifičkim zemljama (AKP), kao i prekomorskim zemljama i teritorijima. Partnerski sporazum potpisan u Cotonouu 23. lipnja 2000. godine na razdoblje od 20 godina ("Sporazum iz Cotonoua") trenutačan je okvir prema kojem Europska unija održava odnose sa zemljama AKP-a i prekomorskim zemljama i teritorijima. Glavni naglasak stavljen je na smanjivanje i, s vremenom, iskorjenjivanje siromaštva.

ESVD: Europska služba za vanjsko djelovanje

ESVD je pokrenut 1. prosinca 2010. godine. ESVD zajedno s relevantnim odjelima Komisije, u okviru ciklusa izrade programa za većinu instrumenata za vanjsko djelovanje, priprema odluke Komisije za dodjeljivanje sredstava po zemljama, strateške dokumente za zemlju i regiju te nacionalne okvirne programe.

EuropeAid: Glavna uprava za razvoj i suradnju – EuropeAid provodi široki raspon Komisijinih instrumenata za vanjsko djelovanje koji se financiraju sredstvima ERF-ova i općeg proračuna (uključujući instrument za razvojnu suradnju). Gotovo svim intervencijama ERF-ova upravlja EuropeAid.

FPI: Služba za instrumente vanjske politike

Služba za instrumente vanjske politike odjel je koji je Komisija uspostavila 1. siječnja 2011. i koji je izravno odgovoran visokom predstavniku Unije za vanjska pitanja i sigurnosnu politiku. Rashodi kojima upravlja FPI većim se dijelom odnose na djelovanje provedeno u okviru: (a) zajedničke vanjske i sigurnosne politike; (b) instrumenta za stabilnost (IfS); (c) misije za promatranje izbora; (d) instrumenta za industrijalizirane zemlje.

G12: Skupina 12 donatora

Skupina 12 donatora (G12) uključuje: Brazil, Kanadu, Francusku, Japan, Norvešku, Španjolsku, SAD, Međuameričku razvojnu banku (IDB), Svjetsku banku, Međunarodni monetarni fond (MMF), Ujedinjene narode i Europsku komisiju. Njome predsjedava zamjenik načelnika Misije UN-a za stabilizaciju na Haitiju (MINUSTAH) u svojstvu koordinatora humanitarnog djelovanja. Delegacija EU-a privremeno je predsjedala skupinom 2013. godine.

GBS: opća proračunska potpora

Programi opće proračunske potpore obično se sastoje od paketa potpore koji uključuje prijenos sredstava, mjere jačanja kapaciteta, dijalog s partnerskom zemljom i uspostavu uvjeta za povrat sredstava.

IAS: Služba za unutarnju reviziju

Služba za unutarnju reviziju jedna je od glavnih uprava Komisije. Na čelu je Komisijin unutarnji revizor, a služba podnosi izvješća Odboru za praćenje tijekom revizije. Zadaća joj je pružiti neovisna jamstva o djelotvornosti unutarnjih sustava kontrole i pomoći Komisiji putem mišljenja, savjeta i preporuka.

IDB: Međuamerička razvojna banka**IfS:** instrument za stabilnost

Uspostavljen 2007. godine, instrument za stabilnost osmišljen je kao brz i fleksibilan mehanizam za sprječavanje sukoba, potporu političkoj stabilizaciji nakon sukoba i osiguravanje oporavka nakon prirodnih katastrofa. Uredba (EZ) br. 1717/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. studenog 2006. o uspostavljanju instrumenta za stabilnost (SL L 327, 24.11.2006., str. 1.).

IHRC: Privremeno povjerenstvo za oporavak Haitija**LRRD:** povezivanje pomoći, obnove i razvoja

MINUSTAH: Misija Ujedinjenih naroda za stabilizaciju na Haitiju

MMF: Međunarodni monetarni fond

NVO: nevladina organizacija

OCHA: Ured Ujedinjenih naroda za koordinaciju humanitarnih poslova

PDNA: procjena potreba nakon katastrofe

PFM: upravljanje javnim financijama

ROM: praćenje usmjereno na rezultate

Sustav ROM osnovao je EuropeAid 2000. godine u svrhu jačanja praćenja, evaluacije i transparentnosti razvojne pomoći. Temelji se na kratkim, usmjerenim provjerama koje na licu mjesta obavljaju vanjski stručnjaci. Koristi strukturiranu dosljednu metodologiju, vodeći računa o sljedećih pet kriterija: relevantnost, učinkovitost, djelotvornost, potencijalni učinak i izgledna održivost.

SB: Svjetska banka

I

Haiti je jedna od najnestabilnijih zemalja na svijetu te je potres koji je pogodio zemlju 12. siječnja 2010. godine drastično pogoršao situaciju u zemlji. Potres je odnio mnoge ljudske živote, uzrokovao masovna oštećenja, ozbiljno utjecao na nacionalno gospodarstvo i osjetno smanjio već slabe mogućnosti državne uprave da stanovništvu pruži osnovne usluge.

II

Sud je ispitivao je li potpora EU-a za obnovu na Haitiju nakon potresa bila dobro osmišljena i provedena.

III

Sud je zaključio da je potpora EU-a obnovi nakon potresa na Haitiju iz 2010. godine bila općenito dobro osmišljena, ali da programi nisu dovoljno djelotvorno provedeni. Kao i drugi donatori, Komisija se tijekom svojeg rada na pružanju potpore obnovi suočavala s ozbiljnim preprekama. Morala se nositi s velikim izazovom zajedničkog upravljanja svojom pomoći sa slabim tijelima vlasti u državi. Cilj joj je bio poticati preuzimanje odgovornosti i doprinijeti stvaranju funkcionalne vlade, istovremeno nastojeći osigurati brzu pomoć. No, Komisija je mogla poboljšati upravljanje nekim od čimbenika koji su bili pod njezinom kontrolom.

IV

Komisija se posvetila rješavanju glavnih potreba povezanih s obnovom. Zajedno s drugim velikim donatorima, Komisija je točno utvrdila glavne potrebe povezane s obnovom nakon potresa na Haitiju 2010. godine te je usvojila dobro osmišljenu strategiju suradnje koja je bila usmjerena na nove izazove s kojima se zemlja suočavala, istovremeno nastavljajući s potporom socijalno-gospodarskom razvoju. Podjela poslova među donatorima bila je odgovarajuća, ali je koordinacija tijekom provedbe bila otežana.

V

Unatoč određenim naporima Komisije, pomoć, obnova i razvoj nisu bili dovoljno povezani. Komisija je fleksibilno koristila niz komplementarnih instrumenata te je osmislila pojedinačne programe obnove kako bi osigurala međusobnu povezanost pomoći, obnove i razvoja. No, glavne uprave ECHO i EuropeAid nisu imale jasnu zajedničku strategiju za dovođenje sinergije na najveću moguću razinu, kao ni za neometan prijelaz između aktivnosti navedenih glavnih uprava. Slaba državna uprava i nedovoljna vladina predanost reformi bili su znatne prepreke na putu prema djelotvornoj obnovi i stvaranju uvjeta za održivi razvoj.

VI

Komisija nije u dovoljnoj mjeri osigurala djelotvornu provedbu potpore EU-a obnovi. Deset od trinaest programa koje je ispitao Sud ostvarilo je, ili je bilo izgledno da će ostvariti, planirane izlazne proizvode, iako su u gotovo svima postojala kašnjenja. Tri su programa ostvarila ograničen napredak, uključujući i program opće proračunske potpore 10. ERF-a. Komisija je bila itekako svjesna teške situacije, no nije dovoljno upravljala nekim od znatnih rizika kojima su bili izloženi provedba i ostvarenje ciljeva programa. Praćenje programa temeljilo se na prikladnom okviru, no Komisija i ESVD nisu poduzeli pravodobne mjere za jačanje resursa delegacije EU-a, koja nije imala dostatne kapacitete za obavljanje posjeta na licu mjesta. To bi bilo posebice korisno u brzo promjenjivom kontekstu.

VII

Sud preporuča da bi Komisija tijekom aktivnosti u situacijama nakon katastrofe ili u nestabilnim situacijama trebala:

- poboljšati upravljanje rizikom,
- usvojiti opću strategiju kako bi se osigurala povezanost i sinergija između pomoći u nuždi, obnove i razvoja,
- pri pružanju proračunske potpore usmjeriti se na funkcije upravljanja javnim financijama i reforme te, gdje je to prikladno, odrediti kratkoročne mjere za zaštitu sredstava EU-a od gubitka, rasipanja i neučinkovitosti, te
- razviti postupke za osiguravanje kontinuiteta poslovanja, uključujući mehanizme za preraspodjelu osoblja u hitnim situacijama.

Haiti je nestabilna država

01

U 18. stoljeću Haiti je bio vodeći proizvođač šećerne trske te jedna od najbogatijih regija na svijetu. No, zemlju su od njezine nezavisnosti 1804. godine poharali etnički sukobi, dugotrajna razdoblja bezvlađa i politička nestabilnost¹. Uzastopne diktature u drugoj polovini 20. stoljeća² bile su obilježene zločinima represije i pljačkanjem zemljina bogatstva. Danas je Haiti nestabilna zemlja (vidjeti **okvir 1**).

02

Nestabilne političke i sigurnosne situacije u zemlji krajem 2004. godine dovele su do pokretanja Misije Ujedinjenih naroda za stabilizaciju na Haitiju (MINUSTAH)³. Nakon nemira iz 2008. godine uzrokovanih cijenama hrane, zemlja nije imala stabilnu vladu do stupanja na vlast premijera Laurenta Lamothea u ožujku 2012. godine. Sigurnosna se situacija poboljšala, no kriminalitet i dalje negativno utječe na razvoj.

03

Haiti je i dalje jedna od najsiromašnijih zemalja na svijetu⁴. Više od polovice stanovništva⁵ živi u ekstremnom siromaštvu s manje od 1,25 američkih dolara dnevno. Životni je vijek 62 godine, što je 12 godina manje od prosjeka za Latinsku Ameriku. Otprilike polovica stanovništva je nepismena, 20 % djece je pothranjeno, dok ih 30 % nema pristup izvorima čiste vode⁶. Haiti ima najveću prevalenciju HIV-a/AIDS-a u Latinskoj Americi⁷.

- 1 1791. godine porobljeno stanovništvo ove francuske kolonije diglo je ustanak koji je 1804. godine doveo do proglašenja nezavisnosti, a dvije godine kasnije i do osnivanja prve nezavisne republike s pretežno crnim stanovništvom na svijetu. 1844. godine otok je podijeljen na dvije zemlje: Haiti i Dominikansku Republiku.
- 2 Od 1949. godine Haitijem je vladalo nekoliko diktatora: general Paul Magloire, kojeg su naslijedili Francois Duvalier (Papa Doc) i njegov sin Jean-Claude (Baby Doc).
- 3 MINUSTAH bi, kako je predviđeno, trebao ostati u zemlji do 2016. godine, kada bi se trebao obaviti preustroj i konsolidacija misije.
- 4 BND po glavi stanovnika na Haitiju 2012. godine (metoda Atlas, SB) iznosio je 760 američkih dolara, dok je latinoamerički i karipski prosjek iznosio 8981 američkih dolara.
- 5 Haiti ima gotovo 10 milijuna stanovnika.
- 6 Izvori: Baza podataka DataBank Svjetske banke – pokazatelj svjetskog razvoja za 2011. ili 2012. godinu, Program ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) – izvješće o ljudskom razvoju, CIA – *The World Factbook*.
- 7 Prevalencija HIV-a među stanovništvom u dobi od 15 do 49 godina iznosi 2,2 % (*“Ministère de la Santé Publique et de la Population, Déclaration d’Engagement sur le VIH/SIDA: Rapport de Situation Nationale”*, ožujak 2012.).

Definicija državne nestabilnosti

Komisija definira nestabilnost kao pojam koji podrazumijeva slabe ili nedovoljne strukture te stanja u kojima se društveni ugovor krši zbog nemogućnosti ili nedostatka volje države da se bavi osnovnim funkcijama i da ispuni svoje obveze i odgovornosti koje se odnose na pružanje usluga, upravljanje resursima, vladavinu prava, jednak pristup moći, sigurnost stanovništva te zaštitu i promicanje građanskih prava i sloboda.

Izvor: COM(2007) 643 završna v. Ususret odgovoru EU-a na nestabilne situacije – zauzimanje za održivi razvoj, stabilnost i mir u teškim uvjetima.

Potres iz 2010. godine osjetno je pogoršao stanje u zemlji

04

Dok se Haiti još oporavljao od oluja iz 2008. godine, glavni je grad i njegovu okolicu 12. siječnja 2010. (vidjeti **kartu**) pogodio potres jačine 7,0 stupnjeva po Richterovoj ljestvici. Potres je odnio mnoge ljudske živote i ostavio za sobom ogromnu štetu⁸. Živote je izgubilo otprilike 230 000 osoba, po čemu se ova katastrofa smatra jednako smrtonosnom kao tsunami koji je 2004. godine pogodio Indijski ocean, no ovog su puta razorne posljedice bile koncentrirane u jednoj zemlji⁹. Ozlijeđeno je 300 000 osoba, od čega su polovica bila djeca. U Port-au-Princeu bez doma je ostalo 1,3 milijuna ljudi, dok je više od 500 000 osoba napustilo područje zahvaćeno katastrofom kako bi pronašlo utočište u ostalim dijelovima zemlje¹⁰. Loši sanitarni uvjeti, koji su se drastično pogoršali nakon potresa, pogodovali su izbijanju epidemije kolere.

05

Uništene su mnogobrojne zgrade javne uprave, uključujući službenu rezidenciju predsjednika zemlje, bolnice, škole i druge javne ustanove te je poginuo velik broj osoblja¹¹. To je uvelike utjecalo na kapacitete vlade Haitija za pružanje usluga. S obzirom na to da je potres pogodio gospodarski najaktivniju regiju zemlje, imao je velik utjecaj na razvoj bruto domaćeg proizvoda (BDP)¹² i ubiranje poreza. Državna riznica nije imala dovoljno proračunskih sredstava da ponovno uspostavi aktivnosti državne uprave, kao ni za plaće državnih službenika.

Ozbiljne posljedice osjetila je i delegacija EU-a

06

Potres je imao ozbiljne posljedice po delegaciju EU-a: jedan je član osoblja poginuo, šef delegacije morao je biti primljen u bolnicu, dok je većina djelatnika doživjela traume ili snosila druge psihičke posljedice. Unutar 48 sati od katastrofe, 30 je dužnosnika evakuirano i poslano u Bruxelles ili Dominikansku Republiku. Zgrada delegacije EU-a nije se više mogla koristiti te je komunikacija s Bruxellesom bila gotovo nemoguća. Mnogi su spisi oštećeni ili izgubljeni.

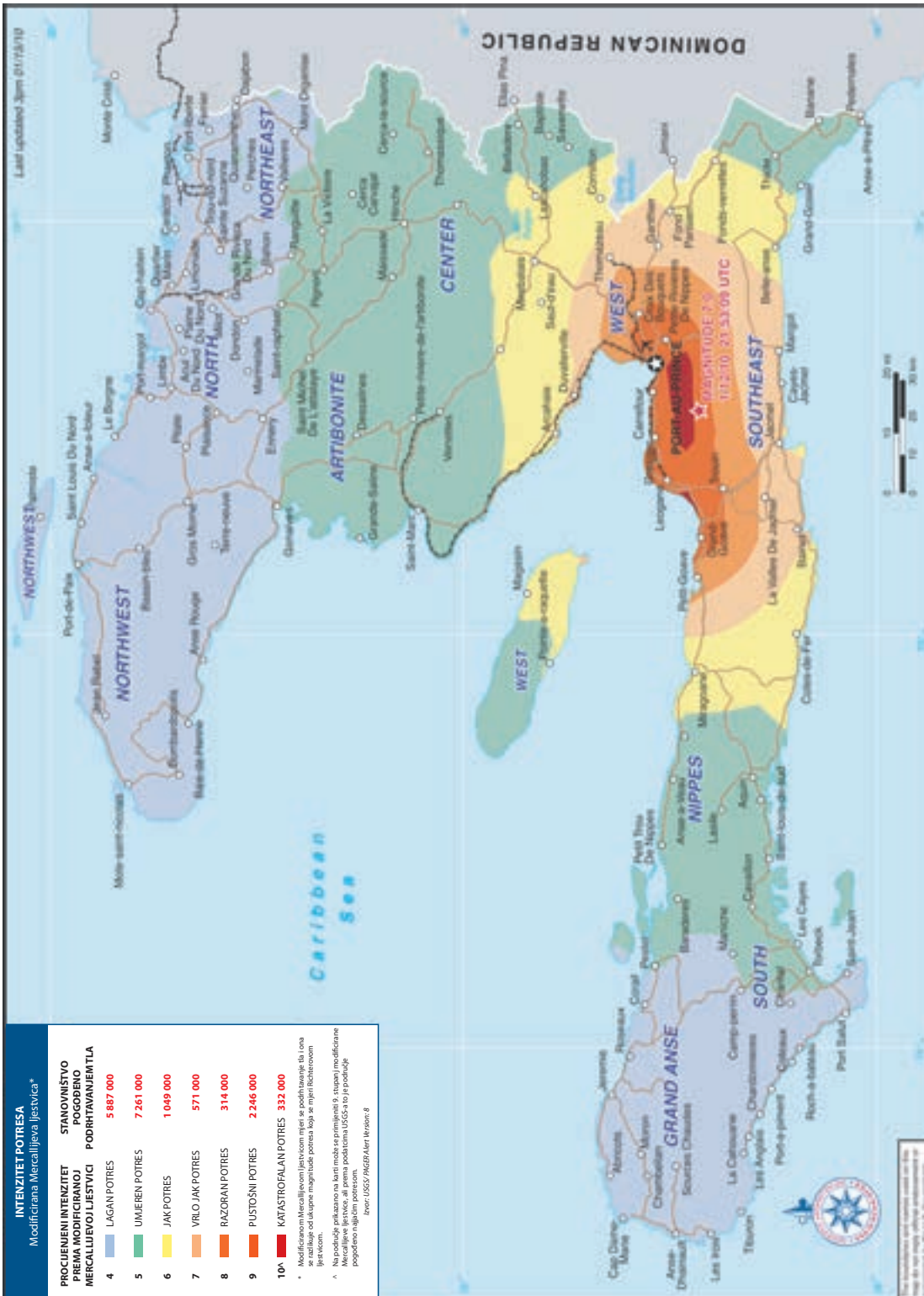
07

Neki su se dužnosnici vratili na Haiti nakon nekoliko tjedana, ali su velike promjene na rukovodećim mjestima i duga razdoblja bez šefa delegacije ozbiljno utjecali na operativni kapacitet delegacije EU-a tijekom poduzetog razdoblja.

- 8 Potres koji se dogodio 12. siječnja 2010. pogodio je gradove Port-au-Prince, Léogâne i Jacmel, oštetivši luku, zračnu luku i glavne ceste.
- 9 Ocjena stalnog međuagencijskog odbora u stvarnom vremenu: 3 mjeseca nakon potresa, 31.8.2010.
- 10 Procjena potreba nakon katastrofe (ožujak 2010. g.).
- 11 Prema vladinim procjenama, uništeno je 105 000 kuća, 208 000 kuća je oštećeno, dok je u Port-au-Princeu i okolici razrušeno 60 % bolnica i 5000 škola. Potresom je pogođeno otprilike 3 milijuna ljudi. Šteta od potresa ukupno je procijenjena na 7,8 milijardi američkih dolara, koliko je iznosio ukupan BDP Haitija 2009. godine.
- 12 Nakon razdoblja relativno stalnog rasta između 2005. i 2009. godine BDP je uslijed potresa pao za 5,4 %.

Karta

Područje pogođeno potresom 12. siječnja 2010.



Izvor: Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID).

Unatoč međunarodnom odazivu, obnova je predstavljala određeni izazov

08

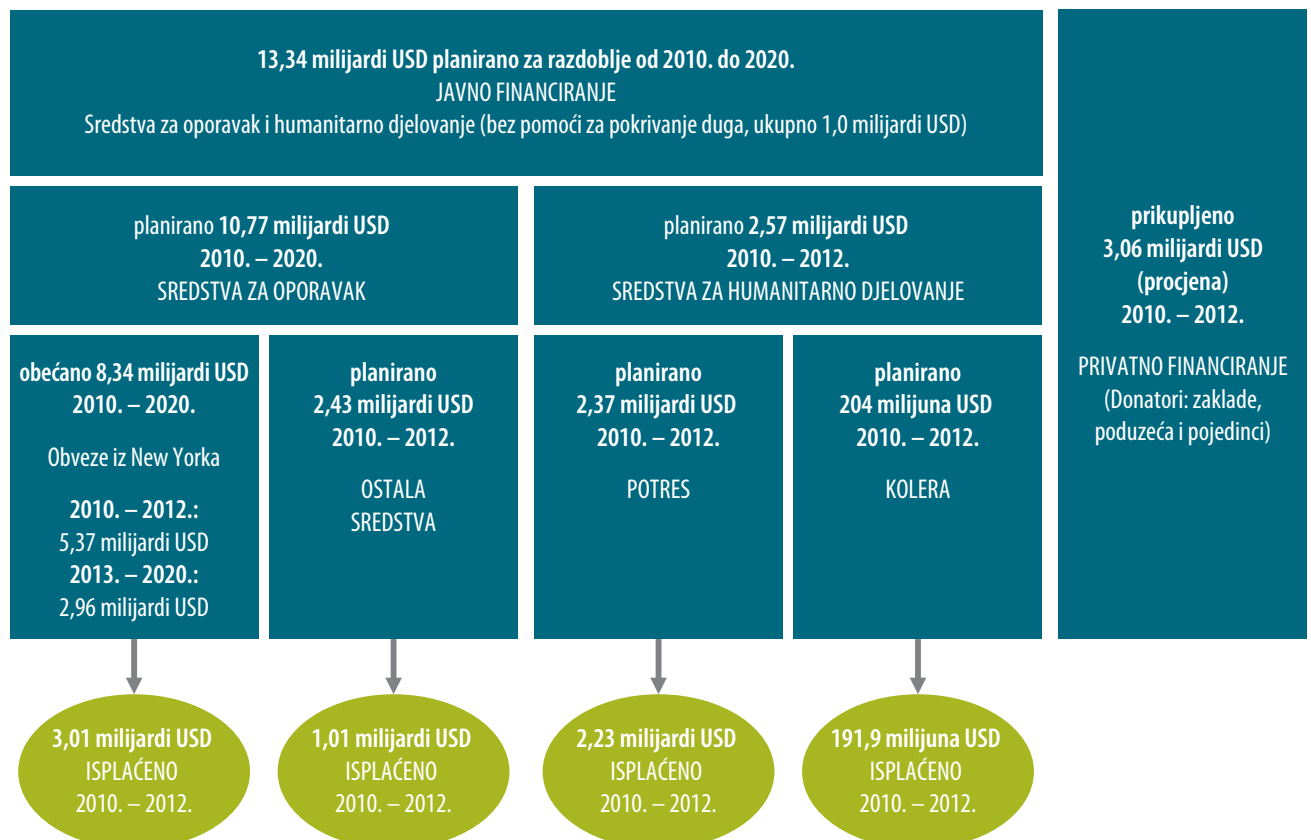
Odmah nakon katastrofe, nekoliko je stotina međunarodnih organizacija, zemalja i pojedinaca iz različitih dijelova svijeta priskočilo u pomoć kako bi se zadovoljile neposredne humanitarne potrebe¹³. Ured Ujedinjenih naroda (UN) za koordinaciju humanitarnih

poslova (OCHA) pokrenuo je tzv. "brzi poziv u pomoć" kojim je u 72 sata prikupljeno 575 milijuna američkih dolara. Do kraja 2012. godine donatori iz javnog sektora izdvojili su 2,23 milijarde američkih dolara humanitarne pomoći i dodatnih 192 milijuna američkih dolara za borbu protiv kolere (vidjeti **sliku** u nastavku). Nadalje, doprinos privatnih donatora agencijama UN-a i nevladinim organizacijama (NVO) procjenjuje se na 3 milijarde američkih dolara¹⁴.

- 13 Međunarodne organizacije koje već duže vrijeme djeluju na Haitiju (pokret Crveni križ i veće nevladine organizacije) mogle su neposredno reagirati te je do svibnja 2010. godine humanitarnu pomoć pružilo više od 1000 međunarodnih organizacija.
- 14 Ured posebnog izaslanika za Haiti – ključne činjenice u prosincu 2012. godine.

Slika

Prikupljena i izdvojena sredstva za potporu Haitiju u prosincu 2012. g.



Izvor: Ured posebnog izaslanika za Haiti, na temelju izvješća donatora i javno dostupnih podataka.

09

Kako bi se pokrenula međunarodna potpora obnovi i daljnjem razvoju zemlje, UN je u New Yorku 31. ožujka 2010. godine održao "međunarodnu donatorsku" konferenciju pod nazivom "Za novu budućnost Haitija". Donatori su pristali podržati vladin plan "*Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National d'Haiti*"¹⁵ (PARDH) te pružiti pomoć za srednjoročni i dugoročni oporavak za "bolju ponovnu izgradnju"¹⁶. Na konferenciji se 55 donatora obvezalo na izdvajanje 5,37 milijardi američkih dolara za razdoblje od 2010. do 2012. godine, kao i dodatnih 2,96 milijardi za godinu 2013. i nakon nje. Nadalje, nekoliko je zemalja zajednički poništilo ukupno 1 milijardu američkih dolara duga Haitija¹⁷.

10

Europska unija (EU) bila je jedan od glavnih donatora. Obvezala se na pomoć u iznosu od 1,23 milijardi eura. To je uključivalo obveze za obnovu i razvoj zemlje koje je preuzela Komisija (460 milijuna eura)¹⁸, 18 država članica i Europska investicijska banka¹⁹. Komisija je pružila humanitarnu pomoć i putem svoje Glavne uprave za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu (DG ECHO). Tijekom razdoblja od 2010. do 2013. DG ECHO dodijelio je ukupno 232 milijuna eura²⁰.

11

Unatoč obilnoj financijskoj pomoći i međunarodnim naporima, zemlja se još suočava s velikim izazovima. Raščišćavanje ruševina trajalo je predugo, što je, između ostalog, utjecalo na tempo obnove²¹. Procjenjuje se da je na kraju 2013. godine u šatorskim naseljima živjelo 210 000 ljudi, dok nijedna od razrušenih zgrada ministarstva nije bila u potpunosti obnovljena. Obnovu otežavaju strukturni problemi koji su već bili prisutni u zemlji prije 2010. godine. Jedva operativna javna uprava još je uvijek jedna od glavnih prepreka pružanju usluga u sektorima kao što su zdravstvo, obrazovanje i vodoopskrba i sanitarna skrb. Slabo upravljanje javnim financijama otežava najbolju moguću uporabu resursa i sprječavanje prijevare i korupcije. Nepostojanje zemljišnog registra dovelo je do brojnih prijepora oko zemljišta te ono otežava proces obnove. Krajnja ugroženost poljoprivrednog sektora čestim prirodnim nepogodama i nedovoljna ulaganja otežavaju proizvodnju hrane²².

- 15 Akcijski plan za nacionalni oporavak i razvoj Haitija.
- 16 Glavno načelo akcijskog plana PARDH nije bilo samo ponovno uspostaviti situaciju kakva je bila prije potresa nego iskoristiti ovu priliku za obnovu kako bi se uklonili glavni prošli i sadašnji uzroci ugroženosti.
- 17 Te su zemlje, između ostalih, bile: Belgija, Njemačka, Irska, Francuska, Italija, Nizozemska, Finska i Švedska.
- 18 Ova je obveza, koja se sastoji uglavnom od sredstava ERF-a, kasnije povećana na 522 milijuna eura.
- 19 Za pregled obveza po zemlji/instituciji vidjeti: http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf
- 20 Potpora Europske komisije humanitarnoj pomoći i civilnoj zaštiti na Haitiju – Dvije godine nakon potresa (2012.); informativni članak DG ECHO-a o Haitiju – travanj 2013.
- 21 Vidjeti, na primjer, "From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti" (Od pomoći do oporavka: Pružanje potpore dobrom upravljanju na Haitiju nakon potresa), Oxfam, 2011. Jedno je od ključnih glavnih pitanja bio upravo proces uklanjanja ruševina.
- 22 Zbog nekoliko katastrofa koje su zadesile Haiti između 1996. i 2010. godine, zemlja je i prije potresa dulje vrijeme bila u krizi te je 57 % stanovništva bilo pothranjeno.

12

Sud je ispitivao je li potpora EU-a za obnovu na Haitiju bila dobro osmišljena i provedena. Revizija se usredotočila na tri glavna pitanja:

- (a) Je li se Komisija posvetila rješavanju glavnih potreba povezanih s obnovom?
- (b) Je li Komisija osigurala međusobnu povezanost pomoći, obnove i razvoja?
- (c) Je li Komisija dostatno osigurala djelotvornu provedbu potpore EU-a obnovi?

13

Revizijom je obuhvaćena potpora koju su DG ECHO, Glavna uprava za razvoj i suradnju (EuropeAid) i Služba za instrumente vanjske politike pružili Haitiju u razdoblju od 2010. do 2013. godine.

14

Revizija je provedena između svibnja i studenog 2013. godine i uključivala je:

- (a) pregled strategije za međudržavnu suradnju 10. ERF-a i druge ključne dokumente o politikama;
- (b) razgovore s osobljem Komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) u Bruxellesu;

- (c) posjet Haitiju od 26. kolovoza do 6. rujna 2013. godine koji je uključivao razgovore s osobljem delegacije EU-a, predstavnicima vlasti Haitija, glavnim razvojnim partnerima, nevladinim organizacijama i organizacijama civilnog društva, kao i posjete projektima.

15

Revizija je uključivala pregled 13 programa financiranih sredstvima EU-a čiji je cilj bio pružiti potporu obnovi i smanjenju rizika od katastrofa (vidjeti **prilog I.**). U financijskom smislu uzorak predstavlja otprilike dvije trećine obveza koje je Komisija preuzela za ta dva područja²³. Sedam programa koje je financirao ECHO provedeno je u područjima pružanja smještaja (skloništa), vodoopskrbe, sanitarne skrbi, pripravnosti na katastrofe i hrane u gradovima Port-au-Prince, Petit-Goâve, Léogâne i Jacmel. Tri programa financirana sredstvima EuropeAida bila su povezana s općom proračunskom potporom, obnovom rezidencijalnih područja i poboljšanjem sigurnosti hrane u regiji Artibonite. Cilj je tri programa instrumenta vanjske politike bio ponovno uspostaviti pripravnost na krizu državne uprave Haitija.

16

Pregled je bio usmjeren na procjenu relevantnosti, izrade i izlaznih proizvoda ovih programa, koji su bodovani uz pomoć relevantnih kriterija Komisijine metodologije praćenja usmjerenog na rezultate (ROM) (vidjeti **priloge II. i III.**)²⁴.

- 23 U razdoblju od veljače 2010. do prosinca 2012. godine Komisija je za područja obnove i smanjenja rizika od katastrofe namijenila 202 milijuna eura. Uzorkovani programi ukupno su bili vrijedni 141 milijun eura. Od tog iznosa 81,1 milijun eura isplaćeno je 31. prosinca 2013. (vidjeti **prilog III.**).
- 24 Kada se u opažanjima spominju programi, navodi se i njihov broj u **prilozima I. i III.**

17

Tijekom pripremanja revizije, revizori su vodili računa o standardima, smjernicama i dobrim praksama koje je razvijala radna skupina INTOSAI-ja za odgovornost i reviziju pomoći u slučajevima prirodnih nepogoda²⁵. Poseban je naglasak stavljen na standard ISSAI 5510 – Revizija smanjenja rizika od katastrofe i ISSAI 5520 – Revizija pomoći u slučajevima prirodnih nepogoda, kako bi se steklo prikladno znanje o ciklusu upravljanja katastrofama, utvrdili rizici u upravljanju pomoći u slučaju prirodnih nepogoda i izradio revizijski program.

25 Serija 5500 standarda ISSAI povezana s pomoći u slučajevima prirodnih nepogoda objavljena je u listopadu 2013. godine (vidjeti www.issai.org).

Komisija se posvetila rješavanju glavnih potreba povezanih s obnovom

18

Sud je ispitivao je li Komisija jasno odredila potrebe povezane s obnovom, utvrdila dobro osmišljenu strategiju suradnje te je li osigurala pravilnu koordinaciju radnji i podjelu poslova među glavnim dionicima.

Potrebe povezane s obnovom dobro su prepoznate

19

Potpore EU-a za rehabilitaciju nakon potresa temeljila se na prikladnoj procjeni potreba koju su dogovorili stručnjaci, glavni donatori i vlada Haitija. Odmah nakon potresa, stručnjaci iz DG ECHO-a obavili su preliminarnu procjenu potreba u nekoliko sektora. Na kraju siječnja 2010. godine zajednički tim stručnjaka iz Komisije, Belgije, Francuske i Španjolske procijenio je potrebe u područjima infrastrukture, upravljanja javnim financijama, upravljanja pravosuđa i sigurnosti te socijalnih usluga (posebice obrazovanja).

20

Komisija je također pružila potporu procjeni potreba nakon katastrofe²⁶, čiji je cilj bio uspostaviti okvir za razvoj i rast²⁷. Procjena potreba nakon katastrofe bila je temelj za akcijski plan za nacionalni oporavak i razvoj koji je vlada Haitija predstavila na međunarodnoj konferenciji u New Yorku 31. ožujka 2010.

21

Glavne potrebe povezane s obnovom odnosile su se na obnovu stambenih prostora i gradova, vodoopskrbu, sanitarnu skrb i higijenu, zdravlje, sigurnost hrane i obrazovanje. Pomoć je bila potrebna i za upravljanje, upravljanje javnim financijama i jačanje uprave kako bi se razvili sustavi i politike koji bi osigurali najprikladnije i održivo pružanje osnovnih usluga. Zbog nedostatnih javnih resursa, proračunska potpora smatrala se ključnom za poticanje ponovne uspostave i oporavka ključnih državnih funkcija u izrazito nestabilnom kontekstu u razdoblju nakon katastrofe. Dijagnoza nedostataka upravljanja javnim resursima i akcijski plan²⁸ za prioritete mjere dogovoreni su između vlade i donatora uključenih u pružanje potpore gospodarskom upravljanju.

Potpore EU-a obnovi uspostavljena je u okviru dobro osmišljene strategije

22

Komisija je na temelju gore navedenih procjena revidirala strategiju suradnje 10. ERF-a s Haitijem i vladine zahtjeve²⁹. Svrha je revidirane strategije suradnje nastaviti s pružanjem potpore dugoročnom gospodarsko-socijalnom razvoju kako bi se iskorijenilo siromaštvo, istovremeno zadovoljavajući potrebe povezane s obnovom koje su se pojavile nakon potresa. U strategiji su zadržani početni ciljani sektori (infrastruktura, upravljanje i proračunska potpora), no dodjela financijskih sredstava znatno se povećala. Dodjela programske pomoći (omotnica A) nadopunjena je s dodatnih 100 milijuna eura kako bi ukupno iznosila 391 milijun eura te je dodjela za pokrivanje nepredviđenih događaja, kao što je pomoć u nuždi (omotnica B) povećana sa 13,6 na 73,6 milijuna eura. Dodjele sredstava u okviru programske pomoći izmijenjene su kako je prikazano u tablici.

- 26 Procjena potreba nakon katastrofe financirana je sredstvima Globalnog fonda za smanjenje katastrofa i oporavak uz financijsku potporu Komisije te Australije, Luksemburga, Norveške, Švedske i Švicarske. U procjeni je sudjelovalo otprilike 250 nacionalnih i međunarodnih stručnjaka i predstavnika nevladinih organizacija i civilnog društva Haitija. Procjena je obuhvatila osam područja: upravljanje, proizvodnju, socijalne sektore, infrastrukturu, regionalni razvoj, okoliš i upravljanje rizikom od katastrofa, kao i međusektorske teme koje uključuju spol, mlade i ugroženo stanovništvo.
- 27 Stručnjaci su smatrali da je tijekom razdoblja od tri godine bilo potrebno 11,5 milijardi američkih dolara: 50 % za socijalne sektore, 17 % za infrastrukturu, 15 % za okoliš i upravljanje rizikom i katastrofama, dok ostatak otpada na proizvodne sektore, upravljanje i međusektorske aspekte (spol, mladi, ugroženo stanovništvo).
- 28 Unutar koordinacijske skupine ("Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire", osnovane 27.2.2009.), u svibnju 2010. godine donatori proračunske potpore dogovorili su akcijski plan glavnih zadaća za poboljšanje financijskih kontrola i uvođenje reformi, kao i zajedničku matricu pokazatelja za procjenu napretka u tim područjima.
- 29 Vlada je nastojala zadržati ukupan smjer početne strategije suradnje 10. ERF-a, što je nastavilo biti važno za potporu dugoročnom razvoju. Osim toga, iako se većina donatora usredotočila na područje izravno pogođeno potresom, smatralo se da je od ključne važnosti nastaviti s potporom i za ostale dijelove zemlje.

Izmijenjena dodjela sredstava po sektorima u okviru programske pomoći 10. ERF-a nakon potresa

(milijuna eura)

Sektor	Početna dodijeljena sredstva	Izmijenjena dodijeljena sredstva
Ciljani sektori	259	349
Infrastruktura	175	245
Upravljanje	36	27
Opća proračunska potpora	48	77
Ostalo	32	35
Pričuva	0	7
UKUPNO	291	391

Izvor: Strateški dokument za zemlju/nacionalni okvirni program za razdoblje 2008.–2013. i revidirani strateški dokument za zemlju/nacionalni okvirni program za razdoblje 2011.–2013.

23

U pogledu infrastrukture, ceste su ostale glavno područje potpore EU-a, no obnova gradova (uključujući stambene prostore) dodana je u skladu s akcijskim planom PARDH. U sektoru upravljanja zadržana je potpora za decentralizaciju i jačanje državnih kapaciteta, no kao prioritetno područje dodani su i razvoj sustava zemljišnog registra te smanjenje rizika od katastrofe. Cilj je povećane dodjele sredstava za opću proračunsku potporu bio ponovno uspostaviti javne službe, pokrenuti program obnove i pružiti potporu razvoju i strategiji rasta putem reformi gospodarskog upravljanja. Znatno iznos financijskih sredstava (43,6 milijuna eura) osiguran je općim proračunom EU-a za hranu i poljoprivredu te za smanjenje rizika od katastrofe³⁰.

24

Programi koje je ispitaio Sud općenito su bili u skladu sa strategijom koju je usvojila Komisija. Posebne potrebe u područjima u kojima se pružala Komisijina potpora točno su procijenjene tijekom izrade pojedinačnih programa (vidjeti *prilog III.*, Relevantnost).

30 U poljoprivrednom sektoru između 2011. i 2012. godine osigurana su znatna financijska sredstva putem tematskog programa za sigurnost hrane i instrumenta za hranu (ukupno 23,6 milijuna eura) te inicijative milenijskih razvojnih ciljeva (20 milijuna eura za poboljšanje sigurnosti hrane). Potporu za pripravnost na katastrofe pružali su programi DIPECHO, instrument za stabilnost i države članice EU-a.

Podjela poslova između Komisije i ostalih glavnih donatora bila je odgovarajuća, ali je koordinacija tijekom provedbe bila otežana

25

Haiti je odabran kao pilot zemlja za zajedničku izradu programa EU-a (vidjeti **okvir 2.**) u sklopu 10. ERF-a. Kako je već naznačeno u tekstu, Komisija je u suradnji s državama članicama EU-a koje djeluju na Haitiju (Njemačka, Francuska, Španjolska) i drugim glavnim donatorima pripremila i izmjene u strategiji suradnje 10. ERF-a. To je omogućilo djelotvornu raspodjelu posla. Dok su Francuska i Španjolska uglavnom djelovale na jugu zemlje, a SAD na sjeveru, potpora EU-a bila je usmjerena na središnju regiju Artibonite. Nadalje, Port-au-Prince i drugi gradovi pogođeni potresom bili su podijeljeni u zone u kojima su djelovali pojedinačni donatori i njihovi partneri za provedbu.

26

No, svakodnevna koordinacija između Komisije i drugih donatora tijekom provedbe programa bila je otežana:

- (a) djelotvornost koordinacijskog mehanizma za humanitarnu pomoć kojim upravlja OCHA³¹, a u kojem je sudjelovao DG ECHO, bila je ograničena. Glavni su razlozi bili njegova složenost, velik broj humanitarnih dionika s različitim operativnim metodama, izostanak volje nekih donatora da rade zajedno s drugima, jezični problemi³² te činjenica da su sastanci bili organizirani u vojnoj bazi UN-a³³. Osim toga, međusektorska koordinacija radnih skupina i dalje je bila slaba zbog nedovoljnog broja stručnih koordinatora s vještinama strateškog razmišljanja i moderiranja³⁴;

31 Taj je koordinacijski mehanizam bio temeljen na sektorskim radnim skupinama koje su se nazivale "klasterima". Klasteri su partnerstva između međunarodnih sektora, državnih i lokalnih vlasti i civilnog društva. Osnovani su kada su u sektoru postojale jasne humanitarne potrebe, odnosno kada su brojni dionici u sektorima i nacionalnim tijelima trebali koordiniranu potporu. Do 2012. godine postojalo je 11 funkcionalnih klastera. Otad je njih 7 s vremenom postepeno prestalo s radom zbog prijelaza na razvoj, ali i zbog naglog smanjenja financijskih sredstava za humanitarno djelovanje u zemlji.

32 Mnogi su sastanci organizirani na engleskom jeziku, na kojem je pripremljena i dokumentacija. To je ograničilo sudjelovanje lokalnih nevladinih organizacija.

33 Neke organizacije nisu htjele ulaziti na vojno područje iz ideoloških razloga, dok drugim, uglavnom malim nevladinim organizacijama pristup nije bio dozvoljen. Prostorije su bile pretrpane te je bilo teško pronaći zajednički stav o određenim pitanjima.

34 "Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake" (Evaluacija aktivnosti ureda OCHA nakon potresa na Haitiju), 2011., str. 10. i str. 11. (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/In%20Line%20Images/programs%20-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

Okvir 2.

Zajednička izrada programa EU-a

Cilj je zajedničke izrade programa EU-a koordinirati rad koji donatori obavljaju u zemlji u sklopu zajedničkog okvira potpore, pri čemu se svaki specijalizira u području u kojem je jak. Takvo djelovanje može smanjiti rascjepkanost pomoći i povećati odgovornost, usklađivanje i prilagodbu te istovremeno podignuti razinu rada EU-a i omogućiti europskim donatorima da aktivnosti obavljaju usuglašeno.

Izvor: Europska komisija, Zajednička izrada višegodišnjih programa, završno izvješće (2010.).

(b) koordinacijski mehanizmi za razvojnu pomoć, koji su postojali prije potresa, i sami su složeni i u njihov je rad uključen velik broj dionika (vlada, donatori, međunarodne nevladine organizacije, agencije UN-a, i sl.) s različitim zadaćama³⁵. Glavni međunarodni donatori okupljeni su u skupini 12 donatora (G12). Na sektorskoj razini, koordinacijski mehanizmi bili su korisni za podjelu posla i razmjenu informacija, ali nisu doveli do koordiniranih aktivnosti ili do uspostave sektorskih politika³⁶.

(c) zbog kolapsa institucionalnih kapaciteta državne uprave, sporog procesa donošenja odluka vlade, nedovoljne komunikacije, ograničene uključenosti građanskog društva i nedostatka voditeljskih vještina, Privremeno povjerenstvo za oporavak Haitija (vidjeti **okvir 3.**) nije moglo djelotvorno koordinirati³⁷ znatno povećanu donatorsku potporu nakon potresa. U studenome 2012. godine vlada, UN i G12 pokrenuli su novi koordinacijski sustav radi prebacivanja

upravljanja koordinacijom pomoći na nadležna tijela Haitija: "*Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti*"³⁸ (CAED). No, okvir CAED još nije mogao pružiti strateške smjernice o međunarodnoj potpori za aktivnosti obnove³⁹.

27

Što se tiče proračunske potpore, u svibnju 2010. godine donatori su u okviru osnovane koordinacijske skupine⁴⁰ dogovorili akcijski plan glavnih zadaća⁴¹ za poboljšanje financijskih kontrola i uvođenje reformi, kao i zajedničku matricu pokazatelja za procjenu napretka⁴². Zajedničkom je procjenom također omogućena prilagodba komponenti tehničke potpore njihovih programa za osiguravanje komplementarnosti. Ipak, ti obećavajući izgledi za ostvarivanje koordiniranog praćenja i dijaloga o politikama s nacionalnim tijelima postepeno su se smanjivali tijekom provedbe (vidjeti odlomak 63.).

42 U osnovi u skladu s općim uvjetima opće proračunske potpore, tj. ostvarivanjem zadovoljavajućeg napretka (i) prema okviru povećane makroekonomske stabilnosti; (ii) u reformi s ciljem poboljšanja upravljanja javnim financijama; (iii) u provedbi strategija obnove i razvoja.

35 Međuagencijska ocjena na Haitiju, u stvarnom vremenu: 3 mjeseca nakon potresa (2010.).

36 Ured posebnog izaslanika za Haiti: "Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake" (Je li se pomoć promijenila? Usmjeravanje pomoći Haitiju prije i nakon potresa), lipanj 2011., str. 8. (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf).

37 Vidjeti, na primjer: "*L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010*", *Cour des comptes* (Francuska pomoć Haitiju nakon potresa od 12. siječnja 2010.), Revizorski sud (siječanj 2013.) i "From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti" (Od pomoći do oporavka: Pružanje potpore dobrom upravljanju na Haitiju nakon potresa), Oxfam, 2011.

38 Okvir za koordinaciju vanjske pomoći kao potpore razvoju Haitija.

39 Sastanci okvira CAED nisu bili česti te u trenutku posjeta Suda još uvijek nije bio pripremljen opis poslova za sektorske radne skupine.

40 "*Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire*" (CPAB), koji je službeno osnovan 27.2.2009. i kojim predsjedava ministarstvo financija.

41 Temeljen na preporukama MMF-a iznesenih nakon revizije javnih rashoda Svjetske banke iz 2009. godine i pregleda javnih rashoda i financijske odgovornosti sastavljenog 2007. godine.

Privremeno povjerenstvo za oporavak Haitija

Osnivanje Privremenog povjerenstva za oporavak Haitija najavljeno je na međunarodnoj donatorskoj konferenciji pod nazivom "Za novu budućnost Haitija" te je povjerenstvo službeno osnovano u travnju 2010. godine na razdoblje od 18 mjeseci. Uloga je povjerenstva nadgledati provedbu Akcijskog plana za nacionalni oporavak i razvoj Haitija i upravljati sredstvima koja su prikupile vlada i međunarodna zajednica u okviru Fonda za obnovu Haitija. Povjerenstvom su zajednički upravljali premijer Haitija i Bill Clinton, bivši predsjednik SAD-a.

Unatoč određenim nap- rima Komisije, pomoć, obnova i razvoj nisu bili dovoljno povezani

28

Sud je ispitao je li Komisija: (i) iskoristi-
la različite instrumente na fleksibilan
način; (ii) dobro koordinirala aktivnosti
DG ECHO-a i EuropeAida; i (iii) vodila
računa o povezivanju pomoći, obnove
i razvoja (LRRD) tijekom izrade i pro-
vedbe programa EU-a za obnovu.

29

Glavni je cilj potpore EU-a nakon po-
tresa na Haitiju bio pružiti neposrednu
pomoć, obnoviti oštećenu infrastruk-
turu i osnovne funkcije javnih službi
te ponovno stvoriti uvjete za održivi
razvoj. Povezivanje pomoći, obnove
i razvoja bilo je stoga strateško pitanje
za suradnju EU-a s Haitijem u razdo-
blju nakon katastrofe iz 2010. godine
(vidjeti **okvir 4.**).

Komisija je koristila različite instrumente na fleksibilan način

30

Izrada i priprema programa EuropeAi-
da uključivala je i raspravu s nacional-
nim tijelima i koordinaciju s drugim
donatorima. S obzirom na znatan pri-
premni rad koji moraju obaviti Kom-
sija i ESVD, proces nije osmišljen tako
da vodi računa o brzo promjenjivim
potrebama u kriznoj situaciji. No, dok
je službeno usvajanje revidirane strate-
gije suradnje 10. ERF-a nakon potresa
trajalo dvije godine⁴³, njezin je općeniti
smjer bio određen relativno brzo, čime
je omogućeno smanjenje kašnjenja
u pokretanju programa obnove.

43 Revidirani strateški dokument
za zemlju potpisan je
u ožujku 2012. godine.

Okvir 4.

Povezivanje pomoći, obnove i razvoja

Uloga je neposredne pomoći bila hitno pružiti kratkoročnu humanitarnu pomoć kako bi se spasile i održale na životu osobe koje su se uslijed prirodnih nepogoda ili nasilnih sukoba našle u teškoj situaciji. Aktivnosti obnove postupci su osmišljeni kako bi postepeno zamijenili neposrednu pomoć i stabilizirali gospodarsku i socijalnu situaciju pružanjem pomoći onima koji su pogođeni katastrofom da izgrade infrastrukturu, poboljšaju usluge i ojačaju institucije koje će omogućiti prihvatljiv prijelaz na razvojnu suradnju. Povezivanje pomoći, obnove i razvoja obuhvaća mjere i intervencije osmišljene za popunjavanje praznina i/ili jačanje sinergije između kratkoročne i dugoročne pomoći.

Izvor: COM(96) 153 završna verzija od 30. travnja 1996. o Povezivanju pomoći, obnove i razvoja; COM(2001) 153 završna verzija od 23. travnja 2001. o Povezivanju pomoći, obnove i razvoja – procjena; COM(2012) 586 završna verzija od 30. listopada 2012. o Pristupu EU-a otpornosti: učenje iz kriza u vezi sa sigurnosti hrane.

31

Osim EuropeAida u aktivnosti obnove bio je uključen i DG ECHO. Dok je 2010. godine humanitarna pomoć koju je pružio DG ECHO bila usmjerena na neposredne potrebe (uključujući uklanjanje ruševina, osnivanje naselja sa šatorima od plastične folije i opskrbu interno raseljenih osoba hranom), njegova se pomoć nastavila i u 2011. i 2012. godini nakon faze neposrednih potreba. Uključivala je smanjenje rizika od katastrofe⁴⁴ i rješavanje problema raseljavanja⁴⁵, uglavnom u obliku izgradnje privremenih skloništa, sanitarnih čvorova i sustava te organiziranja programa. Te je aktivnosti obavio DG ECHO u obliku kratkoročne potpore obnovi dok nisu bili spremni dugoročni projekti obnove razvojnih partnera⁴⁶.

32

Komisija je pokrenula i fleksibilniji instrument za stabilnost kojim upravlja Služba za instrumente vanjske politike i koji je bio nastavak programa za pripravnost na katastrofe DG ECHO-a (DIPECHO). Cilj je bio olakšati prijelaz na obnovu i razvoj pružanjem pomoći u jačanju sposobnosti ljudi da se nose s teškoćama uzrokovanim katastrofama putem opsežnih javnih i školskih kampanja podizanja svijesti, aktivnosti ublažavanja koje su bile malog razmjera i osposobljavana dobrovoljaca u području civilne zaštite⁴⁷.

Koordinacija unutar Komisije nije bila na najboljoj mogućoj razini

33

Komisija je uspostavila kriznu platformu koja se sastojala od redovnih koordinacijskih sastanaka između EuropeAida, DG ECHO-a, Glavnog tajništva Komisije i država članica EU-a, s ciljem koordiniranja aktivnosti EU-a u prvih nekoliko tjedana nakon potresa. DG ECHO i delegacija EU-a isto su tako redovno razmjenjivali informacije (npr. o potrebama osoba raseljenih unutar zemlje koje su bile smještene u kampovima ili privremenim skloništim) te su o programu DIPECHO komunicirali sa Službom za instrumente vanjske politike kako bi osigurali dobru povezanost s drugim aktivnostima za smanjenje rizika od katastrofa. Redovno su se organizirali i sastanci timova za zemlju kojima su prisustvovali predstavnici Komisijinih odjela⁴⁸. Ovi koordinacijski mehanizmi olakšali su procjenu potreba i pravilno postavljanje prioriteta.

34

Program obnove i razvoja četvrti koji je pokrenuo EuropeAid (program 9) proširen je kako bi uključio dodatna područja grada Port-au-Prince. Kako bi se osiguralo da je program u skladu s prijašnjim projektima DG ECHO-a, EuropeAid je slijedio načelo "istog partnera u istom području" koje je uključivalo angažiranje istih provedbenih partnera koji su prethodno djelovali u određenom okrugu tijekom faze humanitarne pomoći, čime se iskorištavalo njihovo izrazito korisno stručno znanje u određenom kontekstu⁴⁹.

- 44 Ukupno 5,5 milijuna eura: 3 milijuna eura iz provedbenog plana humanitarne pomoći na Haitiju za 2011. godinu i 2,5 milijuna eura iz programa DIPECHO za karipsko područje koji su dodijeljeni neovisno od pomoći za potres.
- 45 Pomoć DG ECHO-a 2012. godine bila je usmjerena na rješavanje problema raseljenosti (20,25 milijuna eura), suzbijanja kolere (3 milijuna eura), pružanja pomoći nakon prirodnih nepogoda kao što su tropska oluja Isaac i uragan Sandy (9 milijuna eura) i smanjenje rizika od katastrofa (2 milijuna eura).
- 46 To je u skladu s 1. preporukom koju je Sud iznio u svojem tematskom izvješću br. 6/2008 o pomoći Europske unije za obnovu nakon tsunamija i uragana Mitch u odnosu na brzu izradu programa obnove (<http://eca.europa.eu>).
- 47 "DIPECHO Study: Lessons learned for an improved strategy and approach" (Studija o DIPECHO-u: pouke za poboljšanje strategije i pristupa), Inspire Consortium, ožujak 2013., str. 11. i str. 19. (http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf).
- 48 Jedan je od ishoda bila odluka da se uspostave programi obnove u četvrtima pogođenih područja.
- 49 Npr. nevladina organizacija Concern Worldwide provodila je projekt uspostavljanja mira financiran sredstvima instrumenta za stabilnost čiji je cilj bio smanjiti borbe oružanih bandi u slamu Grand Ravine. Nakon projekta uslijedile su humanitarne intervencije s glavnom upravom ECHO, kao i obnova i unaprjeđenje iste četvrti s EuropeAidom.

35

No, kako je naglasila Komisijina Služba za unutarnju reviziju (IAS), ECHO i EuropeAid nisu imali jasnu zajedničku strategiju za zemlju u pogledu povezivanja pomoći, obnove i razvoja kako bi se postigla najveća moguća sinergija i neometan prijelaz između njihovih aktivnosti. Tijekom posjeta Haitiju u veljači 2012. godine, predstavnici Odbora Europskog parlamenta za proračunski nadzor utvrdili su da između DG ECHO-a i delegacije EU-a nije postojala dovoljna razina koordiniranosti⁵⁰. Nedostatci koje je uočio Sud uglavnom su bili povezani sa sljedećim aspektima:

- (a) programi DG ECHO-a kratkoročni su, dok izrada i priprema programa EuropeAida zahtijeva više vremena. Iako su obje strane usvojile fleksibilan pristup (vidjeti odlomke 30. i 31.), od trenutka kad je DG ECHO-a završio s pružanjem potpore do trenutka kad su postala dostupna financijska sredstva EuropeAida za obnovu i razvoj četvrti prošlo je nekoliko mjeseci. Gladak prijelaz s jednih na druge aktivnosti na terenu bio je moguć samo uz pomoć samostalnog financiranja i motivacije provedbenih partnera;
- (b) mišljenja humanitarnih i razvojnih partnera, uključujući DG ECHO i delegaciju EU-a, o najprikladnijem pristupu rješavanja stambenih pitanja potrebitih osoba razilazila su se. Prema mišljenju delegacije EU-a i mnogih drugih razvojnih partnera s kojima je Sud obavio razgovor, izgradnja privremenih skloništa umjesto stambenih prostora za trajan boravak tri godine nakon potresa nije najučinkovitije rješenje, ako se uzme u obzir nedostatak prostora i visok rizik od toga da se područja sa skloništima pretvore u slamove;
- (c) izlazna strategija DG ECHO-a i naknadno preuzimanje aktivnosti od strane delegacije EU-a nisu bili formalizirani ni dokumentirani. Time nije omogućeno pravilno praćenje.

50 Posjet izaslanstva CONT-a, 22.–26. veljače 2012., Haiti, Obavijest o povratnoj informaciji (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf).

Slika 1

Nedostatak prostora glavna je prepreka obnovi gradova na Haitiju



Izvor: Europski revizorski sud.

Povezivanje pomoći, obnove i razvoja bilo je dobro osmišljeno u pogledu izrade pojedinačnih programa obnove, ali ga je katkad bilo teško provesti u praksi

36

Programi koje je ispitao Sud bili su prikladno osmišljeni kako bi povezali humanitarnu fazu i fazu obnove ili kako bi omogućili stvaranje uvjeta za održivi razvoj. Cilj je aktivnosti bio ponovno uspostaviti ključne funkcije javnih službi i stvoriti uvjete za održivi razvoj. No, izgledi za ostvarenje navedenoga nisu bili obećavajući za 4 od 13 programa koje Sud ispitao, i to zbog izostanka prikladnih reformi, nemogućnosti tijela vlasti da preuzmu vlasništvo nad programima te nepostojanja funkcionalne uprave (vidjeti **prilog III.**, Izrada).

37

Gotovo svi programi obnove DG ECHO-a olakšali su neometan prijelaz prema razvoju. Često su bili dijelom integriranog pristupa za određenu četvrt. Osim izgradnje skloništa, takvi su pristupi uključivali potporu u obliku sredstava za život te pružanja edukacija i potpore tijelima lokalnih vlasti (vidjeti **okvir 5.**). No, kašnjenja u provedbi programa (vidjeti odlomak 43.) usporila su stvaranje uvjeta za održivi razvoj u predmetnim područjima.

Okvir 5.

Integrirana rješenja

Cilj je programa HELP (2. program) financiranog sredstvima DG ECHO-a u rubnim područjima gradova Petit-Goâve i Léogâne bio popraviti oštećenja na kućama i izgraditi polutrajna skloništa. To je bio dio integriranog pristupa čiji je cilj bio ponovno izgraditi objekte u zajednici. Drugi su programi u ovom području bili usmjereni na izgradnju centra za strukovno osposobljavanje, sađenje javnih vrtova, uspostavu tržnice, popločavanje ulica i poboljšanje javnog prijevoza. Na taj je način aktivnostima obnove ljudima omogućen ne samo povratak njihovim kućama nego i početak obavljanja plaćenih poslova.

38

U području urbanog razvoja, razrada i širenje protupotresnih standarda izgradnje i dobre prakse planirani su u okviru programa smanjenja rizika od katastrofa koji su bili dijelom vladinih i institucionalnih programa potpore, kao što je program obnove i razvoja četvrti (vidjeti 9. program). To je bio prikladan pristup, koji je u skladu s načelom "bolje ponovne izgradnje". Ipak, unatoč kampanjama podizanja svijesti, ti su se standardi zbog većeg troška izgradnje i izostanka djelotvornih kontrola nadležnih tijela rijetko poštovali za privatne kuće u ugroženim područjima. Napredak programa obnove otežan je i vlasničkim sporovima zbog toga što je služba za zemljišni registar bila tek u povojima⁵¹. Pilot projekti namijenjeni razvoju zemljišnog registra bili su u tijeku u dva okruga Port-au-Princea, no bilo je izgledno da će širenje projekta na cijelu zemlju biti dugotrajan proces.

39

Prehrambeni program instrumenta za razvojnu suradnju koji je ispitao Sud (8. program) uslijedio je nakon humanitarne pomoći, a cilj mu je bio omogućiti prijelaz na nastavak održivog razvoja, posebice uspostavljanjem postojeće opskrbe visokokvalitetnim sjemenjem za poljoprivrednu proizvodnju. No, slaba je postojeća uprava nudila ograničene mogućnosti za održavanje rezultata programa i željeni razvoj.

40

Odmah nakon potresa, program opće proračunske potpore (10. program) pomogao je vladi da nadoknadi nedostatak sredstava u državnoj riznici koji je mogao dovesti do raširene nestabilnosti. Potpora za ponovnu uspostavu vlade, strategije razvoja i rasta i poboljšavanje gospodarskog upravljanja bila je važan čimbenik za poboljšanje situacije. No, spori napredak koji je vlada ostvarila u ovom području otežao je neometanu provedbu programa opće proračunske potpore i njegov mogući doprinos aktivnostima povezanim s institucionalnom i fizičkom obnovom (vidjeti odlomke 53. i 54.).

51 Vlasnički sporovi oko zemljišta znatno su doprinijeli kašnjenjima i u drugim donatorskim programima. Vidjeti, na primjer, dokument "Haiti reconstruction – USAID infrastructure projects have had mixed results and face sustainability challenges" (Obnova Haitija – infrastrukturni projekti USAID-a imali su različite rezultate te je njihova održivost upitna), Državni ured SAD-a za odgovornost (lipanj 2013.).

Komisija nije dostatno osigurala djelotvornu provedbu potpore EU-a obnovi

41

Sud je ispitao sljedeće: (i) jesu li planirani izlazni proizvodi realizirani pravodobno; (ii) je li Komisija procijenila glavne rizike nakon katastrofe i usvojila mjere za uklanjanje tih rizika; i (iii) je li praćenje bilo prikladno.

U većini programa postojala su kašnjenja te su neki od programa ostvarili ograničen napredak

42

Jedanaest od trinaest programa koje je ispitao Sud nije bilo provedeno u skladu s početnim rasporedom. Kašnjenja su varirala od jednog do dvanaest mjeseci, što je posebice zabrinjavajuće u slučaju programa koji su izvorno trebali biti kratkog trajanja. Tri programa realizirala su tek ograničen dio planiranih izlaznih proizvoda (vidjeti **prilog III.**, Izlazni proizvodi). Dva od ta tri programa bila su velikih razmjera u smislu financijskih sredstava⁵².

Projekti DG ECHO-a

43

Planirani izlazni proizvodi sedam programa koje je ispitao Sud uključivali su uklanjanje ruševina, izgradnju 1500 privremenih skloništa, obnovu 800 oštećenih kuća, izgradnju sanitarnog i vodoopskrbnog sustava, pružanje opreme i izobrazbe za civilnu zaštitu, osnivanje geografskog informacijskog centra, odobravanje mikrokredita i različite aktivnosti kojima se ostvaruju prihodi. Jedan program (6. program) proveden je u skladu s planiranim rasporedom. Ostali su programi kašnili s provedbom zbog teške situacije koja je uslijedila nakon potresa⁵³, ali i zbog nedostataka u njihovoj izradi ili provedbi. Provedbeni partneri nisu dovoljno uzeli u obzir lokalna ograničenja (npr. složene nacionalne upravne postupke) ili tehničke poteškoće (npr. veličina privremenih skloništa nije bila prikladna za raspoloživi prostor).

44

Gotovo su svi programi s vremenom realizirali planirane izlazne proizvode. No, u jednom slučaju⁵⁴, planirani povratak otprilike 2000 obitelji svojim domovima nije ostvaren tijekom provedbe programa jer Ministarstvo javnih radova nije dostavilo pouzdane podatke o stanju tih kuća⁵⁵.

- 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" (10. program), u kojem je doprinos EU-a iznosio 47 milijuna eura, te "Jačanje pripravnosti Haitija na hitne situacije", u kojem je doprinos EU-a iznosio 14,5 milijuna eura (13. program).
- 53 Uvjeti za provedbu programa pogoršavali su se zbog izbijanja kolere, uragana ili loših sigurnosnih uvjeta.
- 54 Izgradnja sigurnih i održivih skloništa (1. program).
- 55 Ministarstvo javnih radova moralo je utvrditi:
- da zgrade nisu oštećene tijekom potresa i da se u njima može stanovati odmah, ili
 - da su zgrade opasne i da je potrebno ograničiti pristup takvim zgradama u kojima je stanovanje moguće tek nakon obavljanja određenih radova, ili
 - da su zgrade opasne i da je potrebno zabraniti pristup takvim zgradama u kojima je stanovanje moguće tek nakon obavljanja opsežnih radova, ili da ih je potrebno srušiti.

Privremena skloništa izgrađena u okviru programa “Izgradnja sigurnih privremenih skloništa i sanitarnih čvorova” (Léogâne) i “Izgradnja sigurnih i održivih skloništa” (Delmas, Port-au-Prince)



Izvor: Europski revizorski sud.

Instrument za stabilnost

45

Program financiran sredstvima instrumenta za stabilnost čiji je cilj bio ponovno uspostaviti kapacitete vlade Haitija za pripravnost na katastrofe imao je tri komponente: (i) uklanjanje ruševina pružanjem plaćenog posla za ugroženo stanovništvo; (ii) organiziranje niza političkih sastanaka na visokoj razini o pitanjima izgradnje, strategijama pružanja pomoći, reformi ustava i ponovnoj uspostavi funkcionalne vlade; te (iii) jačanje otpornosti stanovništva pružanjem opreme koja se koristi u hitnim slučajevima te uspostava kriznog stožera u gradu Port-au-Prince.

46

Prve dvije komponente (11. i 12. program) provedene su u skladu s planom. Glavni uzroci kašnjenja u provedbi treće komponente bili su logistička ograničenja, nedovoljno relevantno iskustvo zemlje i nepoznavanje jezika provedbenih partnera, kao i pretjerano ambiciozni ciljevi programa. Nadalje, pružena je izobrazba bila nedovoljna te nije bila dobro prilagođena lokalnim uvjetima. Oprema za hitne slučajeve nije bila dovoljne kvalitete te se nije uvijek nalazila na prikladnim lokacijama.

Izgradnja i razvoj četvrti

47

Povratak raseljenog stanovništva njihovim matičnim četvrtima bio jedan od ključnih vladinih prioriteta čiji je cilj bio ojačati slabu socijalnu koheziju uzrokovanu seljenjem i stradanjem stanovništva. Program *"Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées"*⁵⁶, financiran sredstvima ERF-a, pružio je potporu obnovi šest četvrti Port-au-Princea s velikim brojem stanovnika⁵⁷, kao i jedne četvrti u gradu Petit-Goâve. Osim poboljšanja gradskog planiranja i javnih infrastruktura, potpora je pružena kućanstvima kako bi stanovnici mogli sami obnoviti svoje kuće. Izobrazbom i mikrofinanciranjem na razini zajednice promicale su se i različite druge aktivnosti kako bi se potaknula gospodarska samostalnost.

48

Dio programa provodio se putem državne uprave⁵⁸. Iako je to bilo važno u okviru načela "bolje ponovne izgradnje" i preuzimanja vlasništva nad programom, takav pristup nije omogućio realizaciju fizičkih izlaznih proizvoda tempom koji je u potpunosti bio u skladu s povezivanjem pomoći, obnove i razvoja. U vrijeme kada je Sud obavljao posjet, opći je pojam obnove već bio dogovoren te je već bio sastavljen glavni plan za pristupne ceste i javnu infrastrukturu za sve ispitane projekte, no građevinski radovi još nisu bili započeti.

49

Ipak, ostvaren je znatan napredak u obnovi kapaciteta javne uprave u području urbanog razvoja. Dobar je napredak postignut i u pogledu aktivnosti koje su provodili partneri nevladinih organizacija. Njihovo iskustvo s terena, kontinuirana prisutnost od samog početka humanitarnog djelovanja i pragmatičan pristup omogućili su brzo obavljanje pripremnog rada⁵⁹. Nadalje, njihovu interakciju s vlastima olakšavalo je poboljšanje situacije nakon uspostave komponenti institucionalne potpore.

Sigurnost hrane

50

Cilj je programa financiranog sredstvima instrumenta za razvojnu suradnju koji je ispitao Sud (8. program) bio poboljšati sigurnost hrane za najugroženija kućanstva i poljoprivredne proizvođače u regiji Artibonite, i to putem održivog upravljanja prirodnim resursima, aktivnosti kojima se ostvaruju prihodi i jačanja kapaciteta regionalne uprave.

51

U vrijeme posjeta Suda program je još bio u ranoj fazi provedbe, ali je već kasnio četiri mjeseca zbog nedostataka u izradi programa (nedovoljna analiza administrativne i organizacijske okoline) i nedovoljne stručnosti jednog provedbenog partnera⁶⁰.

- 56 Program potpore za obnovu i razvoj četvrti za olakšavanje povratka potresom pogođenog stanovništva (9. program).
- 57 Baillargeau, Martissant, Delmas 9, Christ-Roi, Grand-Ravine, Carrefour.
- 58 Dio programa proveden je putem jedinice *"Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics"*, koja djeluje od kolovoza 2012. godine u okviru Ureda premijera.
- 59 Osnivanje lokalnih odbora, savjetovanje sudionika, socijalne i tehničke studije, istraživanja o vlasništvu zemljišta.
- 60 Jedna nevladina organizacija nije posjedovala potrebnu stručnost u području financijskog inženjeringa da uspostavi program kreditiranja.

Proračunska potpora

52

Zajedno s drugim donatorima⁶¹, program opće proračunske potpore financiran sredstvima 10. ERF-a⁶² osmišljen je u svrhu potpore provedbi akcijskog plana vlade za obnovu nakon katastrofe⁶³ i strategije rasta i smanjenja siromaštva⁶⁴. Program je uključivao 44 milijuna eura proračunske potpore i dodatnih 3 milijuna eura za komplementarne radnje, kao što je tehnička pomoć ili potpora za pripremu nacionalnih statističkih podataka.

53

Programom su pružena prijeko potrebna sredstva riznice kako bi se pružila pomoć obnavljanju ključnih državnih funkcija u razdoblju nakon potresa. Prva fiksna rata u iznosu od 26 milijuna eura isplaćena je 2011. godine prema planiranom rasporedu, tj. odmah nakon potpisivanja sporazuma o financiranju. Većinom zbog sporog napretka u gospodarskom upravljanju druga su fiksna rata u iznosu od 7 milijuna eura i jedini dio prve varijabilne rate⁶⁵ isplaćeni u prosincu 2012., odnosno nakon kraja fiskalne godine 2011.–2012., za koju su bili izvorno planirani. Zbog nezadovoljavajućeg napretka reforme upravljanja javnim financijama Komisija i drugi donatori proračunske potpore nisu vršili naknadne isplate u 2013. godini.

54

U području upravljanja javnim financijama ostvaren je određeni napredak, kao što je osnivanje jedinstvenog računa riznice ili otvaranje deset radnih mjesta za javne računovođe. Ipak, više od dvije godine nakon početka ovog drugog porodu programa opće proračunske potpore financiranog sredstvima 10. ERF-a, još nije postojao prikladan i realan program reforme upravljanja javnim financijama s dobro definiranim i prihvaćenim prioritarnim mjerama i ključnim točkama.

Nekim se znatnim rizicima nije dovoljno upravljalo

55

Komisija je djelotvorno analizirala situaciju nakon potresa te je prepoznala glavne čimbenike rizika. Oni su uključivali političku nestabilnost, sigurnost, imovinsko-pravna pitanja povezana sa zemljištem, nestašicu zemljišta i složenost gradova, loše administrativne kapacitete, nisku razinu angažiranosti na razini zajednice, neodgovarajuću koordinaciju i prirodne opasnosti.

56

No, Komisija nije dobro upravljala utvrđenim rizicima za provedbu programa EU-a i ostvarivanje njihovih ciljeva. Nije procijenila vjerojatnost i mogući učinak tih rizika te nije isplanirala odgovarajuće mjere za sprječavanje ili ublažavanje nekih znatnih rizika. Na primjer:

- (a) Duga kašnjenja na carinskim ispostavama luka i zračnih luka Haitija bila su dobro poznat problem koji je znatno otežao provedbu programa izgradnje privremenih skloništa (1. program) koji je financiran sredstvima DG ECHO-a.
- (b) Ograničeni kapaciteti i nedovoljne institucijske strukture Ministarstva poljoprivrede za opskrbu uzgajivača sjemenom utvrđeni su tijekom pripreme prehrambenog programa financiranog instrumentom za razvojnu suradnju (8. program). No, nisu isplanirane odgovarajuće mjere te su izgledi da će rezultati programa biti održivi bili loši.
- (c) Zbog presložene i ambiciozne izrade, program instrumenta za stabilnost za pružanje potpore ponovnoj uspostavi kapaciteta vlade Haitija za pripravnost na krizne situacije (13. program) nije u zadovoljavajućoj mjeri ostvario planirane ciljeve (vidjeti **okvir 6.**).

61 MMF, Svjetska banka, IDB, Francuska i Španjolska. Kanada i SAD pomagali su gospodarsko upravljanje, ali nisu pružili izravnu proračunsku potporu.

62 Ispitani program opće proračunske potpore (10. program) bio je drugi po veličini koji je 10. ERF financirao za Haiti. Prvi program ugovoren 2009. godine izvorno je vrijedio 27 milijuna eura te mu je vrijednost povećana na 61 milijun eura iz omotnice B i sredstava VFLEX-a.

63 PAR DH, usvojen 2010. g.

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

65 Isplaćeno je samo 375 000 eura (od ukupno 3 milijuna eura) zbog toga što nije ostvareno 8 (od 9) pokazatelja u području upravljanja javnim financijama.

Iskustvo provedbenog partnera u zemlji bilo je važan čimbenik koji nije dovoljno uzet u obzir.

57

U situaciji u kojoj je osnovno funkcioniranje države bilo osjetno oslabljeno, pružanje proračunske potpore sa sobom je nosilo i visoki fiducijarni rizik⁶⁶. Komisija je obavila razumnu procjenu prevladavajuće razine fiducijarnog rizika. No, u svjetlu ograničene razine potpore drugih donatora⁶⁷, paket komplementarne pomoći bio je nedovoljan i nije bio prikladan usmjeren na ključne funkcije kako bi omogućio znatna poboljšanja s jasnim prioritetima u svrhu zaštite javnih resursa (vidjeti **okvir 7.**). Tijekom posjeta Haitiju u veljači 2012. godine, predstavnici Odbora Europskog parlamenta za proračunski nadzor uočili su neodgovarajuće nacionalne kontrolne i računovodstvene sustave⁵⁰.

66 Jedna je od izglednih posljedica slabih sustava upravljanja javnim financijama raširena korupcija. Indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International iz 2013. godine smješta Haiti na 163. mjesto od ukupno 177 navedenih zemalja. Primjer prijave i korupcije velikih razmjera je slučaj 41 ugovora ukupne vrijednosti preko 500 milijuna američkih dolara koji su tijekom razdoblja od studenog 2010. do listopada 2011. nepravilno dodijeljeni.

67 Tijekom posjeta Suda nijedan drugi donator nije provodio znatnu potporu institucijama u području upravljanja javnim financijama. 2010. godine stručnjaci MMF-a pomogli su u kontroli javnih resursa, ali donatorska zajednica nije osigurala odgovarajuće praćenje.

Okvir 6.

Poteškoće u provedbi "Programa potpore ponovnoj uspostavi kapaciteta vlade Haitija za pripravnost na krizne situacije", financiranog sredstvima instrumenta za stabilnost (13. program)

Cilj je programa bio pružiti pomoć ponovnoj uspostavi kapaciteta vlade Haitija za pripravnost na krizne situacije. Cilj opskrbe 140 lokacija diljem zemlje sa 300 spremnika s opremom za hitne slučajeve pokazao se preambicioznim da se ostvari u planiranom roku. Provedbeni se partner suočavao s poteškoćama pri utvrđivanju prikladnih lokacija te osiguravanju prihvatljive razine kvalitete i dostupnosti materijala. Neprohodne ceste, ograničeni kapaciteti morskih i zračnih luka, nedostupnost goriva i kašnjenja na carinskim prijelazima pokazali su se izazovima za partnere bez prethodnog iskustva rada u zemlji čija je važnost podcijenjena.

Mjere za zaštitu sredstava EU-a

U svojem tematskom izvješću br. 11/2010 o Komisijinom upravljanju općom proračunskom potporom u zemljama AKP-a, Latinskoj Americi i azijskim zemljama, Sud je preporučio Komisiji da ojača svoje upravljanje rizicima. To bi trebalo uključivati kratkoročne mjere u kojima su sustavi upravljanja javnim financijama posebice slabi, kao što je slučaj i na Haitiju, kako je potvrdila procjena javnih rashoda i financijske odgovornosti (PEFA) iz 2011. godine. Kratkoročne mjere za bolju zaštitu sredstava EU-a od gubitka, rasipanja i neučinkovitosti mogle bi uključivati reviziju platnih lista državnih službenika (oko 50 % trenutnog proračuna), jačanje odjela za ubiranje prihoda (carinska i porezna uprava), posebnu potporu računovodstvenim funkcijama i institucionalnu potporu neoperativnom visokom sudu "*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*".

58

Komisija je tijekom pripreme programa utvrdila političke rizike⁶⁸, koje je pratila tijekom provedbe, no nisu planirane jasne mjere za uklanjanje takvih rizika u slučaju njihove pojave. Politička nestabilnost i promjenjivost redovno su ometale razvoj i konsolidaciju političkog dijaloga i dijaloga o politikama između vlade i donatora opće proračunske potpore. Nedovoljna politička volja, spori pravni postupci i ograničeni administrativni kapaciteti kasnije su se pokazali kao glavna ograničenja za djelotvorno usvajanje i provedbu ključnih reformi te provedbu programa u skladu s planom (vidjeti odlomke od 52. do 54.).

Praćenje se temeljilo na prikladnom okviru, ali mu nije dodijeljeno dovoljno sredstava

59

Kako je već navedeno u odlomcima 6. i 7., delegacija EU-a i sama je snosila ozbiljne posljedice potresa. Komisija i ESVD nisu poduzeli pravodobne mjere da tijekom kritične faze pošalju dovoljno osoblja s relevantnim vještinama i iskustvom. Broj osoblja delegacije EU-a povećan je tek nedavno⁶⁹. S obzirom na navedene okolnosti delegacija EU-a uspjela je obaviti odličan posao u vidu praćenja, ali nije imala dovoljno kapaciteta za obavljanje posjeta na licu mjesta⁷⁰, koji bi bili korisni u brzo promjenjivoj situaciji.

68 Npr. promjena vlade, nedovoljna politička volja za provođenjem reformi, socijalna nestabilnost.

69 Delegacija EU-a na kraju 2013. godine pojačana je s dodatnih 11 radnih mjesta.

70 Delegacija EU-a u Port-au-Princeu, prema procjeni opsega posla EuropeAida, ima drugi najveći opseg posla među svim predstavništvima EU-a.

60

Sustav praćenja koji koristi DG ECHO temeljio se na obveznom standardiziranom okviru izvješćivanja koji pruža prikladne informacije i uspoređuje na temelju niza dogovorenih pokazatelja. S obzirom na to da su postojala kašnjenja i neočekivane poteškoće, DG ECHO poduzeo je pravodobne korektivne mjere. U slučaju programa "Izgradnje sigurnih i održivih skloništa", koji se nije provodio na zadovoljavajućoj razini (vidjeti odlomak 44.), DG ECHO prekinuo je suradnju s provedbenim partnerom nakon završetka programa.

61

Za programe instrumenta za stabilnost, praćenje koje je obavljala delegacija EU-a temeljilo se na programskim izvješćima i terenskim posjetima, kao i na srednjoročnim i završnim evaluacijama vanjskih stručnjaka. Brzo je uklonjeno nekoliko nedostataka uočenih tijekom srednjoročne evaluacije, i to tako da je zamijenjen lokalni voditelj projekta, uspostavljeno intenzivnije praćenje i poboljšana koordiniranost partnera.

62

Program obnove gradova EuropeAida (9. program) uspostavljen je na način da je usmjeren na rezultate. Praćenje napretka prema jasno utvrđenim pokazateljima osigurano je putem financijskog i opisnog izvješćivanja partnera, posjeta projektima koje su obavili voditelji programa i posjeta u svrhu praćenja usmjerenog na rezultate. No, unatoč ograničenom broju terenskih posjeta delegacije EU-a, zbog velikog radnog opterećenja (vidjeti odlomak 59.), nije predviđen neovisan tehnički nadzor kojim bi se provjerila kvaliteta građevinskih radova koji su bili posebice važni za ovaj program.

63

Tijekom provedbe ispitanog programa opće proračunske potpore (10. program), relevantna skupina donatora, pod vodstvom Svjetske banke, nije dosljedno obavila predviđeno zajedničko praćenje napretka u gospodarskom upravljanju⁷¹, koje je trebalo biti osnova za koordinirane odluke o isplata sredstava. Situacija je dovela i do smanjenja prilika za politički dijalog i dijalog o politikama s vladom. Kao i ostali donatori, delegacija EU-a morala je obaviti vlastitu procjenu. No, delegacija EU-a nije imala dovoljno posebnog stručnog znanja u području upravljanja javnim financijama te je povećanje broja osoblja delegacije EU-a bilo presporo.

71 Na temelju dogovorenih pokazatelja.

64

Sud je zaključio da je potpora EU-a obnovi nakon potresa na Haitiju iz 2010. godine bila općenito dobro osmišljena, ali da programi nisu dovoljno djelotvorno provedeni. Kao i drugi donatori, Komisija se tijekom svojeg rada na pružanju potpore obnovi suočavala s ozbiljnim preprekama. Morala se nositi s velikim izazovom zajedničkog upravljanja svojom pomoći sa slabim tijelima vlasti u državi. Cilj joj je bio poticati preuzimanje vlasništva i doprinijeti stvaranju funkcionalne vlade, istovremeno nastojeći osigurati brzu pomoć. No, Komisija je mogla poboljšati upravljanje nekim od čimbenika koji su bili pod njezinom kontrolom.

65

Komisija se posvetila rješavanju glavnih potreba povezanih s obnovom. Zajedno s drugim velikim donatorima, Komisija je točno utvrdila glavne potrebe povezane s obnovom nakon potresa na Haitiju 2010. godine te je usvojila dobro osmišljenu strategiju suradnje koja je bila usmjerena na nove izazove s kojima se zemlja suočavala, istovremeno nastavljajući s potporom socijalno-gospodarskom razvoju. Podjela poslova između donatora bila je odgovarajuća, ali je koordinacija tijekom provedbe bila otežana (vidjeti odlomke 18. do 27.).

66

Unatoč određenim naporima Komisije, pomoć, obnova i razvoj nisu bili dovoljno povezani. Komisija je fleksibilno koristila niz komplementarnih instrumenata te je osmislila pojedinačne programe obnove kako bi osigurala međusobnu povezanost pomoći, obnove i razvoja. No, glavne uprave ECHO i EuropeAid nisu imale jasnu zajedničku strategiju za dovođenje sinergije na najveću moguću razinu, kao ni za neometan prijelaz između aktivnosti navedenih glavnih uprava. Slaba državna uprava i nedovoljna vladina predanost reformi bili su znatne prepreke na putu prema djelotvornoj obnovi i stvaranju uvjeta za održivi razvoj (vidjeti odlomke 28. do 40.).

67

Komisija nije u dovoljnoj mjeri osigurala djelotvornu provedbu potpore EU-a obnovi. Deset od trinaest programa koje je ispitao Sud ostvarilo je, ili je bilo izgledno da će ostvariti, planirane izlazne proizvode, iako su u gotovo svima postojala kašnjenja. Tri su programa ostvarila ograničen napredak, uključujući i program opće proračunske potpore 10. ERF-a. Komisija je bila itekako svjesna teške situacije, no nije dovoljno upravljala nekim od znatnih rizika kojima su bili izloženi provedba i ostvarenje ciljeva programa. Praćenje programa temeljilo se na prikladnom okviru, no Komisija i ESVD nisu poduzeli pravodobne mjere za jačanje resursa delegacije EU-a te ona nije imala dostatne kapacitete za obavljanje posjeta na licu mjesta koji bi bili posebice korisni u brzo promjenjivom kontekstu (vidjeti odlomke 41. do 63.).

Zaključci i preporuke

68

Na temelju ove revizije Sud iznosi sljedeće preporuke za poboljšanje djelotvornosti Komisijinih aktivnosti u situacijama nakon katastrofe ili u nestabilnim situacijama:

1. preporuka Upravljanje rizicima

Komisija bi, na početku programa i kada je to prikladno tijekom provedbe, trebala procjenjivati vjerojatnost i mogući utjecaj glavnih rizika na ostvarivanje ciljeva programa te poduzeti mjere za sprječavanje ili ublažavanje tih rizika.

2. preporuka Povezivanje pomoći, obnove i razvoja

EuropeAid i DG ECHO trebali bi usvojiti zajedničku strategiju o povezivanju pomoći, obnove i razvoja kako bi osigurali djelotvornu povezanost i sinergiju svojih aktivnosti. Strategijom bi trebalo biti utvrđeno sljedeće:

- ciljevi i zadaće odjela obje glavne uprave,
- postupci za pripremu planova za koordinirano djelovanje u zemlji,
- izlazne strategije i postupci preuzimanja dužnosti.

3. preporuka Proračunska potpora

Pri pružanju proračunske potpore, Komisija bi trebala, zajedno s drugim donatorima:

- pružiti odgovarajuću potporu jačanju kapaciteta i usmjeriti se na ključne funkcije upravljanja javnim financijama, uključujući mehanizme odgovornosti i suzbijanja korupcije,
- pružiti potporu pravodobnoj pripremi prikladne reforme upravljanja javnim financijama,
- u prikladnim slučajevima utvrditi kratkoročne mjere za zaštitu sredstava EU-a od gubitka, rasipanja i neučinkovitosti.

4. preporuka Hitna rješenja za delegaciju EU-a

U slučaju prirodnih nepogoda ili drugih sličnih događaja, a posebice onih koji utječu na djelovanje delegacije EU-a, Komisija i ESVD trebali bi razviti postupke osiguravanja kontinuiteta poslovanja, uključujući i mehanizme za hitno premještanje osoblja delegacije.

III. sudsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda gospodin Karel PINXTEN, usvojilo je ovo izvješće na sastanku održanom u Luxembourggu 17. lipnja 2014.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Popis ispitanih programa

	Naziv partnera i projekta	Ukupni troškovi (doprinos EU-a)	Razdoblje provedbe
ECHO			
1	UNOPS Sklonište (obnova) – izgradnja sigurnih i održivih skloništa	4,2 milijuna eura; EU: 4,1 milijun eura; udio od 96,5 %	1. listopada 2010. do 14. kolovoza 2011. (produžen za 2,5 mjeseci)
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Vodoopskrba i sanitarna skrb (sklonište) – izgradnja sigurnih privremenih skloništa i sanitarnih čvorova	2,7 milijuna eura; EU: 2,2 milijuna eura; udio od 82,51 %	1. srpnja 2012. do 31. prosinca 2013. (produžen za 8 mjeseci)
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action) Pripravnost na katastrofe – povećanje pripravnosti na katastrofe i podizanje svijesti	887 479 eura; EU: 650 000 eura; udio od 73,24 %	1. srpnja 2011. do 31. listopada 2012. (produžen za 1 mjesec) – projekt DIPECHO
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Italy) Pripravnost na katastrofe (koordinacija) Jačanje kapaciteta za upravljanje rizikom i katastrofama	648 235 eura; EU: 550 000 eura; (84,85 %)	13. kolovoza 2012. do 31. prosinca 2013. (produžen za 4,5 mjeseci)
5	Concern Worldwide Sklonište (vodoopskrba i sanitarna skrb) – izgradnja boljeg privremenog skloništa (dugoročno)	5,8 milijuna eura; EU: 5,2 milijuna eura (90 % ukupnih prihvatljivih troškova)	1. travnja 2010. do 30. lipnja 2011. (produžen za 3 mjeseca)
6	SI (Solidarités internationales; France) Koordinacija (sklonište) – plaćene radne aktivnosti, uspostava mjesnih odbora i pripravnost na katastrofe	2,9 milijuna eura; EU: doprinos od 99 %	1. listopada 2010. do 31. kolovoza 2011.
7	SI (Solidarités internationales; France) – FOOD – Poboljšanje životnih uvjeta, davanje pristupa zapošljavanju i uslugama u zajednici (npr. trajno su uspostavljene aktivnosti kojima se ostvaruju prihodi), pomoć u povećavanju sigurnosti hrane	1 milijun eura; EU: 100 %	1. rujna 2011. do 31. prosinca 2012. (produžen za 4 mjeseca)
EuropeAid			
8	FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture); Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite	1,5 milijuna eura; EU: 80 %	1. studenog 2012. do 31. listopada 2014. (24 mjeseca)
9	Ordonnateur National d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Croix-Rouge France, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV. Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées; Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées	74,5 milijuna eura; EU: 55,8 milijuna eura, Francuska: 10,5 milijuna eura, nevladine organizacije: 8 milijuna eura, UN-Habitat: 200 000 eura	7. prosinca 2011. do 7. prosinca 2016. (60 mjeseci, uključujući jedno produženje)
10	Ordonnateur National d'Haïti i druga javna i privatna ugovorna tijela. Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP)	47 milijuna eura; EU: 100 %	2. svibnja 2011. do 2. svibnja 2015. (48 mjeseci)

	Naziv partnera i projekta	Ukupni troškovi (doprinos EU-a)	Razdoblje provedbe
Instrument za stabilnost (IFS)			
Program potpore ponovnoj uspostavi kapaciteta vlade Haitija za pripravnost na krizne situacije; Odluka 2010/022-598 – 20 milijuna eura			
11	UNDP – Plaćene radne aktivnosti u ranoj fazi obnove i stabilizacije	Djelovanje više donatora ukupne vrijednosti od 40,9 milijuna američkih dolara (EU: 5 milijuna eura (16 % ukupnih projektnih troškova))	13. siječnja 2010. do 31. prosinca 2012. (doprinos instrumenta za stabilizaciju od 1. rujna 2010. do 31. kolovoza 2012.)
12	Club de Madrid – Jačanje institucionalne osnove i povećanje vlasništva vodstva Haitija nad procesom oporavka	500 000 eura; EU: doprinos od 100 %	1. srpnja 2010. i 29. veljače 2012.
13	International Management Group (IMG) , Beograd i Zajednički istraživački centar (ZIC) – Jačanje pripravnosti Haitija na hitne situacije	13,25 milijuna eura za grupaciju IMG (glavni koordinator) i 1,25 milijuna eura (Zajednički istraživački centar); EU: doprinos od 100 %	14. listopada 2010. do 31. svibnja 2012. (IMG), 20. prosinca 2010. do 19. prosinca 2012. (ZIC)

Dodatan iznos od 7 milijuna eura obuhvaćen je drugom odlukom o jačanju institucionalnih kapaciteta te je financiranje planirano od kraja 2013. godine¹.

¹ Odluka C(2012) 7698 završna verzija; (Odluka CRIS 2012/024530); nije potpisan sporazum o doprinosu. Projekt je još u fazi nacrti te nije ispitan.

Metodologija ocjenjivanja

U svrhu obavljanja revizije, na temelju Komisijine metodologije praćenja usmjerenog na rezultate (ROM), done-sene su ocjene o relevantnosti, izradi i izlaznim proizvodima. Korišteni kriteriji navedeni su u nastavku:

Relevantnost	
A	Projekt je jasno ugrađen u nacionalne politike i strategiju Europske komisije, jako je relevantan u odnosu na utvrđene prioritetne potrebe te usmjeren na ugrožene skupine.
B	Dobro je uklobljen u nacionalne politike i strategiju Europske komisije (iako nije uvijek izričito naveden u njima), relevantan je u odnosu na utvrđene potrebe i ugrožene skupine.
C	Postoje određene poteškoće/problemi u pogledu usklađenosti s nacionalnim politikama i politikama Europske komisije ili u pogledu relevantnosti u odnosu na ciljne skupine.
D	U suprotnosti je s nacionalnim politikama ili strategijom Europske komisije; relevantnost potreba je upitna. Potrebne su veće izmjene.
Izrada	
A	Jasan i dobro strukturiran logički okvir, izvediva i dosljedna vertikalna logika ciljeva; odgovarajući objektivno provjerljivi pokazatelji koji su u skladu sa SMART kriterijima; jasno su utvrđeni rizici i lokalna ograničenja te se njima jasno upravlja; ciljevi projekta premošćuju razliku između humanitarne faze i razvoja, projekt je osmišljen tako da vodi do nastavka održivog razvoja, uključeno je jačanje kapaciteta kako bi se osiguralo da partner preuzme potpunu odgovornost nakon završetka projekta te je uspostavljena izlazna strategija.
B	Odgovarajuća logika intervencije, iako su možda potrebna određena poboljšanja povezana s hijerarhijom ciljeva, objektivno provjerljivim pokazateljima, rizicima i ograničenjima, uglavnom je osigurano povezivanje pomoći, obnove i razvoja, uspostavljeni su mehanizmi za potpuno preuzimanje odgovornosti, no preporučuju se poboljšanja u pogledu preuzimanja vlasništva, tj. odgovornosti za projekt.
C	Problemi s logikom intervencije mogli bi utjecati na uspješnost i sposobnost praćenja i evaluacije napretka; potrebna su poboljšanja za osiguravanje vlasništva i održivosti.
D	Logika intervencije manjkava je i potrebne su velike izmjene kako bi projekt imao izgleda da bude uspješan.
Izlazni proizvodi	
A	Svi su izlazni proizvodi realizirani ili će izgledno biti realizirani na način da su dobre kvalitete i da pridonose ishodima kako je i planirano, dok su aktivnosti provedene u skladu s rasporedom i redovno se prate.
B	Realizacija izlaznih proizvoda teče i izgledno je da će i dalje teći u skladu s planom, no moguća su poboljšanja u smislu kvalitete, opsega i odabira vremena realizacije. Kašnjenja ne ugrožavaju realizaciju izlaznih proizvoda.
C	Neki izlazni proizvodi nisu/neće biti realizirani na vrijeme ili na način da su dobre kvalitete. Potrebne su izmjene. Aktivnosti kasne ili su ponešto neusklađene s logikom intervencije i planovima.
D	U kvaliteti i realizaciji izlaznih proizvoda već postoje ili je jako izgledno da će postojati ozbiljni nedostaci. Potrebne su veće izmjene kako bi se osigurala realizacija barem ključnih izlaznih proizvoda. Ozbiljna kašnjenja i temeljna neusklađenost aktivnosti s logikom intervencije i planovima.

Ocjenjivanje programa¹

(milijuna eura)

Programi i partneri		Instru- ment	Doprinos EZ-a	Isplaćeno do dana 31.12.2013.	Relevan- tnost	Izrada	Izlazni proizvodi	Razdoblje provedbe
1	UNOPS - ECHO/-CR/BUD/2010/02028 Sklonište (obnova) – izgradnja sigurnih i održivih skloništa	ECHO	4,1	3,6	B	C	C	10.2010.–8.2011.
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) – ECHO/HTI/ BUD/2012/91008 Vodoopskrba i sanitarna skrb (sklonište) – izgradnja sigurnih privre- menih skloništa i sanitarnih čvorova		2,2	1,8	A	A	A	7.2010.–12.2013.
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); njemačka humanitarna organizacija za borbu protiv gladi u svijetu) – ECHO/DIP/ BUD/2011/92002 Pripravnost na katastrofe – povećanje pripravnosti na katastrofe i podizanje svijesti		0,7	0,6	A	A	B	7.2010.–10.2012.
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fonda- zione; Italija) - ECHO/HTI/BUD/2012/91016 Pripravnost na katastrofe (koordinacija) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 – jačanje kapaciteta za upravljanje katastrofama i rizicima		0,6	0,4	A	A	A	8.2012.–1.2013.
5	Concern Worldwide – ECHO/-CR/ BUD/2010/02010 Sklonište (vodoopskrba i sanitarna skrb) – izgradnja boljeg privre- menog skloništa (dugoročnog)		5,2	5,2	A	B	B	4.2010.–6.2011.
6	SI (Solidarités internationales; Francuska) – ECHO/-CR/BUD/2010/02045 Koordinacija (sklonište) – plaćene radne aktivnosti, ustpostava mjesnih odbora i pripravnost na katastrofe		2,9	2,9	A	A	A	10.2010.–8.2011.
7	SI (Solidarités internationales; Francuska – FOOD – poboljšanje životnih uvjeta, davanje pristupa zapošljavanju i uslugama u zajednici (npr. trajno su uspostavljene aktivnosti kojima se ostvaruju prihodi), pomoć u povećavanju sigurnosti hrane		1,0	1,0	A	B	A	9.2011.–12.2012.
8	FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture); Amla situation de sécurité alimentaire et nutri- tionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite	DCI – Food	1,5	1,1	A	C	prerano je za procjenu	11.2012.–10.2014.

1 Vidjeti *prilog II.* za metodologiju.

Prilog III.

(milijuna eura)

Programi i partneri	Instru- ment	Doprinos EZ-a	Isplaćeno do dana 31.12.2013.	Relevan- tnost	Izrada	Izlazni proizvodi	Razdoblje provedbe
9 Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées (CRIS Nr 2011/023-144); Ordonnateur National d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Croix-Rouge France, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV.	ERF	55,8	11,0	A	A	B	12.2011.–12.2016.
10 Programme d'appui budgétaire générale pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP) (CRIS Nr2010/022-435); Ordonnateur National d'Haïti, and other public and private contracting entities		47,0	34,9	A	C	C	5.2011.–5.2015.
11 UNDP – plaćene radne aktivnosti u ranoj fazi obnove i stabilizacije	IFS	5,0	5,0	A	A	A	9.2010.–8.2012.
12 Club de Madrid – jačanje institucijskih kapaciteta Haitija i povećanje uloge haïćanskih vlasti u procesu obnove		0,5	0,5	A	A	A	7.2010.–2.2012.
13 International Management Group (IMG), Beograd i Zajednički istraživački centar (ZIC) – jačanje pripravnosti Haitija na hitne situacije		14,5	13,1	A	C	C	10.2010.–5.2012. (IMG), 12.2010.–12.2012. (ZIC)
UKUPNO		141,0	81,1				

Odgovori Komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje

40

Sažetak

III

Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) željeli bi naglasiti da su ciljevi u većini projekata postignuti unatoč teškim okolnostima u kojima su provedeni.

Komisija je uspjela ublažiti učinak nekih vanjskih čimbenika koji su uzrokovali kašnjenja.

V

Iako se na Haitiju nije zahtijevala službena zajednička strategija na razini države za povezivanje pomoći, obnove i razvoja (LRRD), službe Komisije koordinirale su svoje pristupe i osigurale povezanost pomoći i razvoja po sektorima. Potpuna i sustavna integracija povezivanja pomoći, obnove i razvoja uključena je u ciklus financiranja koji obuhvaća razdoblje od 2014. do 2010.

VI

Komisija i ESVD naglašavaju da su u većini projekata postignuti planirani rezultati.

U pogledu rizika, Komisija i ESVD željeli bi podsjetiti da rad u nestabilnoj zemlji neizbježno podrazumijeva rizike. Iako su ti rizici prepoznati, a moguće mjere za njihovo ublažavanje provedene, Komisija i ESVD u nekim su slučajevima odlučili provesti te programe, unatoč prisutnim rizicima, da bi se ostvarile dobrobiti za stanovništvo.

Kapaciteti delegacije ojačani su u onoj mjeri u kojoj su to omogućavala proračunska ograničenja i ograničenja u pogledu broja osoblja te ustaljeni upravni postupci.

Učeci iz iskustva stečenog zbog potresa na Haitiju te kriznih događaja u drugim državama, Komisija i ESVD uvele su niz mjera za brzo djelovanje.

VII Prva alineja

Komisija prihvaća preporuku:

- (i) Od donošenja novih smjernica za proračunsku potporu u siječnju 2013., preporuka je već provedena za programe proračunske potpore.
- (ii) Odgovarajuće upravljanje rizicima važno je za sve programe. Uspostavljeni su detaljni postupci kako bi se u izradi programa osigurala procjena vjerojatnosti, potencijalni utjecaj i mjere ublažavanja. Tijekom provedbe, upravljanje rizicima bit će razmatrano u okviru već postojećih postupaka.

VII Druga alineja

Komisija prihvaća preporuku. Komisija već provodi strategiju povezivanja pomoći, obnove i razvoja, a to će nastaviti činiti i u okviru programa otpornosti.

- Komisija prihvaća ovaj dio preporuke, ciljevi zajedničke strategije definirani su (specifično za kontekst) kao dio pripreme planova država. Ovlaštenja odjela definirana su u njihovim izjavama o misiji.
- Komisija prihvaća ovaj dio preporuke (usp. smjernice o povezivanju pomoći, obnove i razvoja i o radionicama).
- Komisija prihvaća preporuku kao dio akcijskih planova države.

VII Treća alineja

Komisija prihvaća preporuku Suda.

Komisija naglašava da za države u situacijama nestabilnosti te kriznim i postkriznim situacijama pomoć treba prilagoditi situaciji kako bi se postigla mjera uspjeha. S tim je ciljem Komisija razvila posebni instrument intervencije poznat kao "ugovor o izgradnji države" koji sadrži odredbe za takve situacije.

Komisija želi naglasiti da je 3. preporuka Suda uključena u smjernice za proračunsku potporu.

Odgovori Komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje

VII Četvrta alineja

Komisija i ESVD prihvaćaju preporuku, ali željeli bi naglasiti da su u međuvremenu za sve delegacije uspostavljeni postupci za osiguravanje kontinuiteta poslovanja u okviru nadležnosti ESVD-a te odredbe za preraspodjelu osoblja u nuždi. Osim toga, željeli bi naglasiti da je sigurnost osoblja EU-a najveći prioritet u situacijama kriza ili katastrofa u državama u kojima se nalazi osoblje EU-a.

Opazanja

Komisija smatra da su pomoć, obnova i razvoj bili dovoljno povezani s obzirom na teške okolnosti.

35

Iako službeno nije uspostavljena nikakva zajednička strategija, u praksi su održani brojni sastanci između partnera, a Glavna uprava za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu (DG ECHO) i Europeaid razmjenjivali su informacije. To je osiguralo komplementarnost i povezanost između financiranih humanitarnih i razvojnih aktivnosti.

Od posjeta Haitiju Odbora Europskog parlamenta za nadzor proračuna Komisija je uložila značajne napore kako bi odgovorila na tu situaciju.

Na terenu je osigurana koordinacija između osoblja na terenu Glavne uprave ECHO i delegacije EU-a na redovitim sastancima na kojima se međusobno informiraju i savjetuju o izradi programâ i postignutom napretku. Obje službe trenutno izrađuju nacrt zajedničkog Humanitarnog i razvojnog okvira. Osim toga, šef delegacije predstavlja humanitarnu zabrinutost u ime EU-a.

Nadalje, na razini sjedišta koordinacija je snažno unaprijeđena brojnim aktivnostima i postupcima:

- akcijskim planom za otpornost,
- zajedničkim pismom upute za provedbu pristupa EU-a otpornosti da bi se potaknulo učinkovito djelovanje država članica EU-a uz međusobnu suradnju kojim bi se udružila humanitarna pomoć, dugoročna suradnja u pogledu razvoja te stalni politički angažman na razini EU-a i na nacionalnim razinama,
- skupinom sektorskih službi za prijelazne aktivnosti;
- smjernicama za provedbu povezivanja pomoći, obnove i razvoja,
- službenim i neslužbenim procesima savjetovanja o programima.

35 (b)

Prema stajalištu Komisije, različite službe imaju različita ovlaštenja i postupke, ali ne razlikuju se po stajalištima. Glavna uprava ECHO nema mandat za provedbu dugoročnih razvojnih investicija te stoga ne može financirati izgradnju trajnih objekata za stanovanje.

Potrebno je naglasiti da je od 2013. Komisija prestala financirati privremena skloništa u gradu Port-au-Prince, gdje je razvijena djelotvorna sinergija između iskustva koje su stekli partneri Glavne uprave ECHO i programa obnove i razvoja četvrti koje je financirala Glavna uprava za razvoj i suradnju (DEVCO). Glavna uprava ECHO financirala je izgradnju nekih privremenih skloništa u obliku tradicionalnih kreolskih kuća u regiji Palms gdje je bio epicentar potresa, ondje gdje su postojala zemljišta sa sređenim odnosima i gdje nije postojao rizik da će takve građevine doprinijeti uspostavi sirotinjskih četvrti. U mnogim, ako ne i u većini slučajeva, korisniku je dobivanje privremenog skloništa bilo poboljšanje u odnosu na uvjete u kojima je živio prije potresa.

35 (c)

Humanitarne aktivnosti koje financira EU utemeljene su na potrebama. Izlazna strategija Glavne uprave ECHO za Haiti nije formulirana kao takva. Međutim, u svim relevantnim odlukama o financiranju Glavne uprave ECHO sustavno su navedeni uvjeti za postupno povlačenje humanitarnog instrumenta.

37

Kašnjenja su većinom uzrokovali vanjski čimbenici koje su određivale okolnosti brzog razvoja situacije koje su bile izvan kontrole partnera Glavne uprave ECHO.

40

Filozofija proračunske potpore propisuje da se uplata sredstava vrši nakon postizanja rezultata. To zahtijeva osiguravanje osjetljive ravnoteže između predvidivosti i uvjetovanosti.

Do uskraćivanja isplate sredstava od strane EU-a i drugih donatora u ljeto 2012. došlo je zbog nacionalnih revizorskih izvješća koji su ukazivali na nedostatke u postupcima javne nabave tijekom krizne situacije 2011. Pritisak donatorske zajednice doveo je do uspostave posebne revizorske komisije za procjenu 41 ugovora odobrenog u okviru postupka Zakona o izvanrednom stanju. Nakon što je Revizorska komisija donijela preporuke na temelju kojih je Vlada otkazala 6 takvih ugovora, donatori su nastavili s uplaćivanjem sredstava. To je primjer mobilizirajućeg učinka za poboljšano gospodarsko upravljanje koji mogu imati operacije proračunske potpore te doprinos reformama koji je postignut u okviru programa.

Komisija i ESVD smatraju da je provedba potpore EU-a za obnovu u velikoj mjeri bila djelotvorna.

42

Unatoč teškim okolnostima koje su bile glavni uzrok kašnjenja, u većini programa postignuti su planirani ciljevi.

43

Intervencije dopremanja pomoći potaknute iznenadnim kriznim situacijama obično podrazumijevaju određenu razinu rizika, što može izazvati kašnjenja ili u nekim slučajevima zahtijevati mjere ublažavanja kako bi se osigurao pozitivan ishod projekata.

U svjetlu toga, upravo je zbog vanjskih čimbenika u složenoj humanitarnoj okolini suradnja bila sve težom i težom, što je dovelo do promjene područja intervencije. Unatoč preprekama partneri su uspjeli ostvariti planirane ciljeve aktivnosti. O promjenama do kojih je došlo u provedbi projekata raspravljali su Glavna uprava ECHO i partneri prije nego što su odluke donesene.

Teško je predvidjeti ovakve vrste komplikacija prilikom planiranja pregovora s općinskim ili nacionalnim vlastima.

44

Na provedbu projekta obnove utjecale su dvije okolnosti:

- 1) Socijalni nemiri u području Bristou-Bobin gdje se provodi projekt koji financira Glavna uprava ECHO. Ponovljeni slučajevi nasilja vezani uz izborni kontekst ili pitanja zajednice blokirali su radove iz sigurnosnih razloga.
- 2) Partner je tijekom trajanja projekta saznao i da Ministarstvo javnih radova nije procijenilo stanje 30 % građevina u području Bristou-Bobin. Bilo je potrebno provesti neočekivanu procjenu zgrada, što je dodatno ugrozilo provedbu planiranih ishoda.

Odgovori Komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje

46

Nastavno na završno izvješće o procjeni, Komisija je odlučila odgovoriti na uočene probleme vezano uz nedovoljnu izobrazbu neprilagođenu lokalnim uvjetima, lošu kvalitetu materijala u opremi za hitne slučajeve te druge izazove kroz privremeni program odgovora koji će trajati tri godine i koji će provoditi drugi partner s više iskustva u lokalnim uvjetima.

48

Komisija nastoji postići ravnotežu između, s jedne strane, programa koji su u potpunom vlasništvu korisnika i koje korisnik sam provodi da bi se izgradili njegovi kapaciteti i, s druge strane, brzog ostvarenja ciljeva programa. Komisija je nastojala postići tu ravnotežu radeći s različitim partnerima.

51

Već su provedene mjere za ispravljanje nedostataka u izradi programa.

53

Komisija se slaže da isplata sredstava nije uslijedila strogo po planiranom rasporedu, ali navodi da je bilo potrebno uskratiti isplatu sredstava kako bi se poštovali uvjeti sporazuma o financiranju te primijenio potreban višestruki učinak kako bi se potaknula reforma.

54

U smjernicama za proračunsku potporu strategija upravljanja javnim financijama nije uvjet za dobivanje potpore iz proračuna, već se zahtijevaju napori u pogledu reformi koji se mogu očitovati u obliku "podsektorskih" strategija upravljanja javnim financijama. I dok je vlada na Haitiju tek nedavno u svibnju 2014. donijela sveobuhvatnu strategiju upravljanja javnim financijama, već je dugo vremena provodila niz reformskih strategija koje su se doticale različitih aspekata upravljanja javnim financijama. Osim toga, donošenje sveobuhvatne i realne strategije upravljanja javnim financijama uključeno

je kao preduvjet za prvu isplatu u novom programu Komisijine proračunske potpore Haitiju, donesenom u studenom 2013. Taj je preduvjet sada ispunjen nedavnim donošenjem strategije.

56

Komisija smatra da je dobro upravljala rizicima za provedbu programa EU-a. Djelovanje u nestabilnoj državi neizbježno podrazumijeva rizike.

56 (a)

Carinski problemi pogoršani su u kaosu koji je nastao nakon potresa. Svi provedbeni partneri sustavno su provodili analizu rizika, a moguća kašnjenja zbog, između ostalog, kašnjenja na carinskim ispostavama, uračunata su i zabilježena u logičkim okvirima prijedloga. Očito je da je bilo nemoguće točno predvidjeti trajanje takvih kašnjenja. Imajući u vidu činjenicu da se potreba stanovništva za kućama nije mogla zadovoljiti ni na koji drugi način osim uvozom skloništa, koristi takve operacije nadilaze utvrđene rizike vezane uz kašnjenja na carinskim ispostavama.

56 (b)

Prateći institucionalnu potporu drugih donatora Ministarstvu poljoprivrede za ponovno oživljavanje industrije proizvodnje sjemena i jačanje njezinih kapaciteta za nadzor kvalitete, program EU-a pružio je potporu lokalnim skupinama poljoprivrednika koji su se bavili obrtničkom proizvodnjom sjemena.

56 (c)

Planirani ciljevi ovog projekta bili su ostvariti trenutni učinak na operativnoj razini postavljanjem 300 kontejnera s opremom za prvu pomoć i izobrazbom volontera na lokalnoj razini za rukovanje tom opremom u slučaju prirodne katastrofe. I dok su u okviru projekta u zemlji postavljena 302 kontejnera uz kašnjenje od samo dva mjeseca te je osigurana izobrazba za 3041 lokalnog volontera, on je bio zamišljen kao pilot-projekt koji bi se mogao nastaviti u okviru omotnica suradnje Europskih razvojnih fondova za Haiti.

U pogledu izbora partnera za provedbu Komisija bi željela napomenuti da nijedan partner s dugim relevantnim iskustvom na Haitiju nije bio dostupan za provođenje te aktivnosti.

Okvir 6.

Smještaj kontejnera odredile su vlasti Haitija (DPC – *Direction de la Protection Civile*) i načelnici predmetnih sela. DPC je izvijestio da je od 302 kontejnera samo za njih 10 bio potreban premještaj.

Privremeni program odgovora koji je uslijedio odgovorit će na problem nedovoljne izobrazbe volontera. Osim toga, unaprijedit će se i održivost mreže volontera njihovom integracijom u regionalne i lokalne vlasti (*collectivités territoriales*) te će se po potrebi nadomjestiti oprema za prvu pomoć.

57

Program proračunske potpore izrađen je nakon potresa u koordinaciji s drugim donatorima proračunske potpore. Prioritet je bio vladi osigurati toliko potrebna sredstava u državnoj riznici te prateće mjere kojima bi se u obzir uzela planirana tehnička pomoć drugih donatora.

U okviru novog programa proračunske potpore (ugovor o izgradnji države) donesenog 2013. omotnica tehničke pomoći povećana je na 12 milijuna eura kako bi se financirale potrebe vlade za jačanjem kapaciteta.

Okvir 7.

Novi program proračunske potpore za Haiti, donesen u studenom 2013., utemeljen je na posebnom modalitetu za nestabilne države. U ovaj su program, između ostalog, uključene sljedeće mjere: revizija platnih lista državnih službenika, jačanje odjela za ubiranje prihoda i posebna potpora instituciji visokog revizorskog suda (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*).

58

Komisija i ESVD detaljno su razmotrile političke rizike na Haitiju, ali ipak su odlučile djelovati s obzirom da su potencijalne koristi, uključujući i mogućnost političkog utjecaja u korist reformi, nadilazile rizike.

U skladu s tim, mjere za ublažavanje donesene su u onoj mjeri u kojoj je to bilo moguće, uzimajući u obzir ograničeni kapacitet institucija Haitija i potrebu da se poštuje njegov suverenitet. EU je produbio i intenzivirao svoj politički dijalog s Haitijem, o čemu svjedoče i brojni kontakti na visokoj razini ostvareni u protekle dvije godine te pokretanje strukturiranog i redovitog političkog dijaloga u prosincu 2013. Provede se posebne mjere potpore kojima je cilj doprinijeti političkoj stabilnosti. Komisija i ESVD željeli bi također naglasiti da se konsolidacija demokracije i stabilizacija političkog konteksta na Haitiju mogu ostvariti jedino dugoročno i unutarnjim procesom, o čemu svjedoče i nedavni pomaci u okviru "Međuhaićanskog dijaloga".

Odgovori Komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje

59

Komisija i ESVD željeli bi istaknuti da su ojačali kapacitete u mjeri u kojoj su to omogućavala proračunska ograničenja i ograničenja u pogledu broja osoblja te ustaljeni upravni postupci. Delegacija, kao i svi drugi nacionalni i međunarodni partneri, morali su raditi u vrlo teškim uvjetima: zgrada u kojoj je delegacija bila smještena smatrala se nesigurnom pa su uspostavljeni privremeni uredi u sigurnom prostoru stanovanja delegacije. Nakon potresa, osoblje delegacije evakuirano je u Dominikansku Republiku, dok je šef delegacije zajedno s neophodnim sigurnosnim i upravnim osobljem ostao na Haitiju.

Delegacija u Dominikanskoj Republici i sjedište pružali su potporu.

63

Tijekom 2010. i 2011. ograničena sredstva delegacije nadopunjena su povećanom potporom iz sjedišta. Primjerice, za proračunsku potporu stručnjaci iz sjedišta redovito su dolazili na Haiti te predstavljali EU na sastancima koordinacije donatora s vladom.

Zaključci i preporuke

64

Komisija i ESVD pozdravljaju pozitivne elemente zaključka Suda. Ciljevi su postignuti u okviru većine projekata unatoč teškim okolnostima u kojima su provedeni.

66

Iako se u Haitiju nije zahtijevala službena zajednička strategija na razini države za povezivanje pomoći, obnove i razvoja (LRRD), službe Komisije koordinirale su svoje pristupe i osigurale povezanost pomoći i razvoja po sektorima. Potpuna i sustavna integracija povezivanja pomoći, obnove i razvoja uključena je u ciklus financiranja koji obuhvaća razdoblje od 2014. do 2010.

67

Komisija i ESVD naglašavaju da su u većini projekata postignuti planirani rezultati.

U pogledu rizika, Komisija i ESVD željeli bi podsjetiti da rad u nestabilnoj zemlji neizbježno podrazumijeva rizike. Iako su ti rizici prepoznati, a moguće mjere za njihovo ublažavanje provedene, Komisija je u nekim slučajevima odlučila provesti te programe, unatoč prisutnim rizicima, da bi se ostvarile dobrobiti za stanovništvo.

Kapaciteti delegacije ojačani su u onoj mjeri u kojoj su to omogućavala proračunska ograničenja i ograničenja u pogledu broja osoblja te ustaljeni upravni postupci.

Učeci iz iskustva stečenog zbog potresa na Haitiju te kriznih događaja u drugim državama, Komisija i ESVD uvele su niz mjera za brzo djelovanje.

1. preporuka

Komisija prihvaća preporuku:

- (i) Od donošenja novih smjernica za proračunsku potporu u siječnju 2013., preporuka je već provedena za programe proračunske potpore.
- (ii) Odgovarajuće upravljanje rizicima važno je za sve programe. Uspostavljeni su detaljni postupci kako bi se u izradi programa osigurala procjena vjerojatnosti, potencijalni utjecaj i mjere ublažavanja. Tijekom provedbe, upravljanje rizicima bit će razmatrano u okviru već postojećih postupaka.

2. preporuka

Komisija prihvaća preporuku. Komisija već provodi strategiju povezivanja pomoći, obnove i razvoja, a to će nastaviti činiti i u okviru programa otpornosti.

Odgovori Komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje

2. preporuka - Prva alineja

Komisija prihvaća ovaj dio preporuke, ciljevi zajedničke strategije definirani su (specifično za kontekst) kao dio pripreme planova država. Ovlaštenja odjela definirana su u njihovim izjavama o misiji.

2. preporuka - Druga alineja

Komisija prihvaća ovaj dio preporuke (usp. smjernice o povezivanju pomoći, obnove i razvoja i o radionicama).

2. preporuka - Treća alineja

Komisija prihvaća preporuku kao dio akcijskih planova države.

3. preporuka

Komisija prihvaća preporuku Suda.

Komisija naglašava da za države u situacijama nestabilnosti te kriznim i postkriznim situacijama pomoć treba prilagoditi situaciji kako bi se postigla mjera uspjeha. S tim je ciljem Komisija razvila posebni instrument intervencije poznat kao "ugovor o izgradnji države" koji sadrži odredbe za takve situacije.

Komisija želi naglasiti da je 3. preporuka Suda uključena u smjernice za proračunsku potporu.

4. preporuka

Komisija i ESVD prihvaćaju preporuku, ali željeli bi naglasiti da su u međuvremenu za sve delegacije uspostavljeni postupci za osiguravanje kontinuiteta poslovanja u okviru nadležnosti ESVD-a te odredbe za preraspodjelu osoblja u nuždi. Osim toga, željeli bi naglasiti da je sigurnost osoblja EU-a najveći prioritet u situacijama kriza ili katastrofa u državama u kojima se nalazi osoblje EU-a.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili poster/karte:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
kod delegacija u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatan poziv bilo gdje iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (mada neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Preplate koje se plaćaju:

- kod jednog od prodajnih predstavnika Ureda za publikacije Europske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

Potres koji je pogodio Haiti 12. siječnja 2010. odnio je mnoge ljudske živote i ostavio za sobom golemu štetu u glavnom gradu i njegovoj okolici. U ovom izvješću Europski revizorski sud ispituje je li potpora EU-a obnovi zemlje bila dobro osmišljena i provedena te je li Komisija pravilno povezala pružanje pomoći s aktivnostima obnove i razvojnom pomoći. Zaključak je Suda da je potpora obnovi bila općenito dobro osmišljena te da je bila usmjerena na zadovoljavanje glavnih potreba u zemlji. No, programi se nisu dovoljno djelotvorno provodili te pomoć, obnova i razvoj nisu bili dovoljno povezani. Razlog za to djelomično leži u teškoj situaciji u kojoj se nalazila zemlja i slabim nacionalnim tijelima vlasti, ali i u nedostacima u upravljanju nekim od čimbenika koji su bili pod kontrolom Komisije.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije