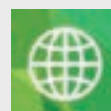


Különjelentés

A haiti földrengést követő európai uniós helyreállítási támogatás



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014

ISBN 978-92-872-0822-4
doi:10.2865/58963

© Európai Unió, 2014
A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Printed in Luxembourg

Különjelentés**A haiti földrengést
követő európai uniós
helyreállítási támogatás**

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második
albekezdése alapján)

Bekezdés

Glosszárium és betűszavak

I–VII **Összefoglaló**

1–11 **Bevezetés**

1–3 **Haiti instabil állam**

4–5 **A 2010-es földrengés drámai módon súlyosbította a helyzetet**

6–7 **A földrengés az EU külképviseletét is súlyosan érintette**

8–11 **A nemzetközi intézkedések ellenére a helyreállítás kihívást jelentett**

12–17 **Az ellenőrzés hatóköre és módszere**

18–63 **Észrevételek**

18–27 **A Bizottság a prioritást élvező helyreállítási szükségleteket kielégítette**

19–21 **A helyreállítási szükségletek meghatározása megfelelő volt**

22–24 **Az uniós helyreállítási támogatást megalapozott stratégia keretein belül alakították ki**

25–27 **A Bizottság és a többi főbb donor közötti munkamegosztás megfelelő volt, a végrehajtás alatti koordináció azonban nehéznek bizonyult**

28–40 **A Bizottság törekvései ellenére a segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés nem megfelelően kapcsolódott egymáshoz**

30–32 **A Bizottság különböző eszközöket rugalmas módon alkalmazott**

33–35 **A Bizottságon belüli koordináció nem volt optimális**

36–40 **A segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolása az egyedi helyreállítási programok megtervezése tekintetében jól átgondolt volt, de gyakorlati megvalósítása néha nehéznek bizonyult**

- 41–63 **A Bizottság nem biztosította kellőképpen az európai uniós helyreállítási támogatás eredményes végrehajtását**
- 42–54 **A programok többsége késedelmet szenvedett, egyes programok pedig korlátozott mértékű haladást értek el**
- 55–58 **Bizonyos jelentős kockázatokat a Bizottság nem kezelt megfelelően**
- 59–63 **A monitoring megfelelő keretrendszeren alapult, de az erre a területre biztosított erőforrások nem voltak elegendőek**

64–68 **Következtetések és ajánlások**

- I. melléklet – A vizsgált programok jegyzéke**
- II. melléklet – Értékelési módszer**
- III. melléklet – A programok értékelése**

A Bizottság és az EKSZ válaszai

CAED: A Haiti fejlődését szolgáló külső támogatás koordinációs kerete (*Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti*)

DCI: Fejlesztési együttműködési eszköz (*Development Cooperation Instrument*)

A 2007-ben indított fejlesztési együttműködési eszköz különösen a következők révén nyújt támogatást: i. latin-amerikai, ázsiai, közép-ázsiai, közel-keleti és dél-afrikai partnerországokkal folytatott földrajzi programok keretében, tevékenységek támogatása különféle területek széles körében (például oktatás, egészségügy, társadalmi kohézió és foglalkoztatás, kormányzás, demokrácia, emberi jogok, válság utáni helyzetekben és instabil államokban nyújtott támogatás); ii. öt tematikus program a humántőkébe való befektetés, a környezetvédelem és a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás, a nem állami szereplők és a helyi önkormányzatok, az élelmezésbiztonság javítása, valamint a migráció és a menekültügy terén való együttműködés területén.

Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 18-i 1905/2006/EK rendelete a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról (HL L 378., 2006.12.27., 41. o.).

DIPECHO: Az ECHO katasztrófa-készültségi programja

Az ECHO katasztrófa-készültségi programját, a DIPECHO-t, 1996-ban indította el. A program célcsoportját a világ katasztrófáknak leginkább kitétt régióiban élő, kiszolgáltatott helyzetben lévő közösségek alkotják. A DIPECHO által finanszírozott programok általában képzésre, kapacitásépítésre, tájékoztatási tevékenységekre, korai figyelmeztető rendszerekre, valamint tervezési és előrejelzési intézkedésekre terjednek ki, amelyek esetében a pénzeszközök eljuttatása az érintett régiókban tevékenykedő segélyszervezeteken és civil szervezeteken keresztül történik.

DRR: Katasztrófa-kockázat-csökkentés (*Disaster Risk Reduction*)

A DRR a katasztrófa-kockázatok azonosítására, értékelésére és csökkentésére szolgáló következetes megközelítés. Célja a gyakoribb katasztrófákhoz vezető társadalmi-gazdasági sebezhetőség csökkentése, valamint a katasztrófát elindító környezeti és egyéb veszélyek kezelése.

ECHO: Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága

Feladatai többek között: életmentés és életben tartás, az emberi szenvedés megakadályozása és enyhítése, valamint a természeti vagy az ember okozta katasztrófák által érintett lakosság épségének és emberi méltóságának megőrzése. Humanitárius segélyt, rövid távú helyreállítási támogatást, valamint katasztrófa-megelőzési és katasztrófa-készültségi támogatást nyújt.

EFA: Európai Fejlesztési Alapok

Az Európai Unió által nyújtott fejlesztési-egytműködési támogatások elsősorban az Európai Fejlesztési Alapokon (EFA) keresztül jutnak el az afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) államokhoz, illetve a tengerentúli országokhoz és területekhez (TOT). A 2000. június 23-án Cotonouban húsz évre aláírt partnerségi megállapodás (Cotonoui Megállapodás) biztosítja jelenleg a keretet az Európai Uniónak az AKCS-államokkal, illetve tengerentúli országokkal és területekkel fenntartott kapcsolataihoz. Fő célja a szegénység visszaszorítása, majd idővel felszámolása.

EKSZ: Európai Külügyi Szolgálat

Az EKSZ 2010. december 1-jén kezdte meg működését. A legtöbb külső fellépési eszköz programozási ciklusának részeként az EKSZ a Bizottság illetékes szervezeti egységeivel együtt előkészíti az országok szerinti előirányzatokról szóló bizottsági határozatokat, az országstratégiai és regionális stratégiai dokumentumokat, és az országos és regionális indikatív programokat.

EuropeAid: Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság – A EuropeAid a Bizottság külső segítségnyújtási eszközeinek széles körét használja (ide tartozik a DCI is), amelyeket az EFA-kból és az általános költségvetésből finanszíroznak. Szinte az összes EFA-támogatást a EuropeAid irányítja.

FPI: Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat (*Service for Foreign Policy Instruments*)

Az FPI a Bizottság 2011. január 1-jén létrehozott szervezeti egysége, amely közvetlenül az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének tesz jelentést. Az FPI által kezelt kiadások főként a következő tevékenységekhez kapcsolódnak: a) közös kül- és biztonságpolitika; b) Stabilitási Eszköz (IfS); c) választási megfigyelő missziók; d) iparosodott országokkal való együttműködés eszköze.

G12: 12 donort tömörítő csoport

A 12 donort tömörítő csoport (G12) tagjai: Brazília, Kanada, Franciaország, Japán, Norvégia, Spanyolország, Amerikai Egyesült Államok, az Amerika-közi Fejlesztési Bank (IDB), a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap (IMF), az ENSZ és az Európai Bizottság. Az elnöki feladatokat a MINUSTAH helyettes vezetője mint humanitárius koordinátor látja el. Az Európai Unió külképviselete 2013-ban ideiglenes elnöki szerepet töltött be.

GBS: Az általános költségvetés támogatása

Az általános költségvetés támogatása keretbe tartozó programok jellemzően olyan támogatási csomagból állnak, amely magában foglalja pénzeszközök folyósítását, kapacitásépítési intézkedéseket, a partnerországgal való párbeszédet és a kifizetési feltételek megszabását.

GDP: Bruttó hazai termék

GNI: Bruttó nemzeti jövedelem

IAS: Belső Ellenőrzési Szolgálat (*Internal Audit Service*)

Az IAS a Bizottság egyik főigazgatósága. Vezetője a Bizottság belső ellenőre, és az Ellenőrzés-felügyeleti Bizottságnak tartozik beszámolóval. Az IAS feladata, hogy független bizonyosságot nyújtson a belsőkontroll-rendszerek eredményességére nézve, és hogy véleményekkel, tanácsadással és ajánlásokkal segítse a Bizottságot.

IDB: Amerika-közi Fejlesztési Bank (*Inter-American Development Bank*)

IfS: Stabilitási Eszköz (*Instrument for Stability*)

A 2007-ben létrehozott Stabilitási Eszköz konfliktusok megelőzésére, a konfliktusok utáni politikai stabilizáció támogatására és természeti katasztrófákat követően a mielőbbi helyreállításra szolgáló gyors és rugalmas mechanizmus. Az Európai Parlament és a Tanács 2006. november 15-i 1717/2006/EK rendelete a Stabilitási Eszköz létrehozásáról (HL L 327., 2006.11.24., 1. o.).

IHRC: Haiti újjáépítéséért felelős ideiglenes bizottság

IMF: Nemzetközi Valutaalap

LRRD: A segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolása (*Linking of Relief, Rehabilitation and Development*)

MINUSTAH: Az Egyesült Nemzetek Haiti Stabilizációs Missziója

NGO: Civil szervezet (*Non-governmental organisation*)

OCHA: Humanitárius Ügyeket Koordináló Hivatal

PDNA: Katasztrófa utáni szükségletek felmérése (*Post Disaster Needs Assessment*)

PFM: Közpénzgazdálkodás

ROM: Eredményorientált monitoring

A ROM rendszert a EuropeAid 2000-ben hozta létre a fejlesztési támogatások felügyeletének, értékelésének és átláthatóságának megerősítésére. Alapját külső szakértők által végzett rövid, célirányos és helyszíni értékelések képezik. A rendszer a következő öt kritériumon alapuló strukturált és következetes módszertant alkalmaz: relevancia, hatékonyság, eredményesség, lehetséges hatás és valószínű fenntarthatóság.

WB: Világbank

I

Haiti a világ egyik leginstabilabb állama, és az országot 2010. január 12-én sújtó földrengés drámai módon tovább súlyosbította a helyzetet. A katasztrófa jelentős számú emberéletet követelt, hatalmas pusztítást végzett, súlyos hatást gyakorolt a nemzetgazdaságra, és jelentősen szűkítette a lakosság alapvető szolgáltatásokkal való ellátását biztosító, eleve gyenge közigazgatási kapacitást.

II

A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a földrengést követően a Haitin történő helyreállításra nyújtott európai uniós támogatás kialakítása és végrehajtása megfelelő volt-e.

III

A Számvevőszék megállapította, hogy a 2010-es haiti földrengést követő európai uniós helyreállítási támogatás kialakítása általában véve megfelelő volt, a programok végrehajtása azonban nem volt elég eredményes. A helyreállítás támogatása irányában tett erőfeszítései során a Bizottság, más donorokhoz hasonlóan, jelentős akadályokba ütközött. Nagy kihívást jelentett számára, hogy nem megfelelően működő nemzeti hatóságok bevonásával kellett kezelnie támogatását – amelynek célja az ország, illetve a lakosság felelősségvállalásának előmozdítása és egy működő kormány kialakulásához való hozzájárulása volt – miközben törekedett a gyors segítségnyújtásra. Mindemellett a Bizottság bizonyos, saját hatáskörébe tartozó tényezők kezelésén maga is javíthatott volna.

IV

A Bizottság a prioritást élvező helyreállítási szükségleteket kielégítette. Más főbb donorokkal együtt helyesen határozta meg, hogy a 2010-es földrengés után Haitinak melyek a főbb helyreállítási szükségletei, és az ország előtt álló új kihívásokkal foglalkozó, megalapozott együttműködési stratégiát dolgozott ki, miközben folytatta a hosszú távú társadalmi-gazdasági fejlődés céljára nyújtott támogatását. A donorok közötti munkamegosztás megfelelő volt, a végrehajtás alatti koordináció azonban nehéznek bizonyult.

V

A Bizottság törekvései ellenére a segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés nem megfelelően kapcsolódott egymáshoz. A Bizottság rugalmasan alkalmazott különféle, egymást kiegészítő eszközöket, és a segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolása érdekében egyedi helyreállítási programokat dolgozott ki. Az ECHO és a EuropeAid azonban nem rendelkezett egyértelmű közös országstratégiával, amely tevékenységeik között biztosíthatta volna a szinergiák, illetve a zökkenőmentes átmenet optimalizálását. A hiányosan működő állami közigazgatás, valamint az, hogy a kormányzat nem volt kellően elkötelezett a reform mellett, jelentős kihívást jelentett az eredményes helyreállítás és a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése szempontjából.

VI

A Bizottság nem biztosította kellőképpen az európai uniós helyreállítási támogatás eredményes végrehajtását. A Számvevőszék által vizsgált tizenhárom programból tíz érte el vagy éri el valószínűleg a tervezett eredményeket, bár szinte mindegyikük késedelemmel. Három program, köztük a tizedik EFA keretében az általános költségvetés támogatásának programja, korlátozott mértékű haladást ért el. Bár a Bizottság pontosan tisztában volt a nehéz körülményekkel, bizonyos, a végrehajtással és a program célkitűzéseinek elérésével kapcsolatos jelentős kockázatokat nem kezelt kielégítően. A programok monitoringja megfelelő keretrendszeren alapult, a Bizottság és az EKSZ azonban nem hozott időben intézkedéseket az uniós képviselet erőforrásainak megerősítése érdekében, a képviselet így nem rendelkezett elegendő kapacitással helyszíni ellenőrzések lefolytatására. Az ilyen ellenőrzések a gyorsan változó helyzetben különösen hasznosak lettek volna.

VII

A Számvevőszék azt javasolja, hogy a Bizottság a katasztrófa utáni vagy bizonytalan helyzetekkel kapcsolatos műveletek során:

- tökéletesítse a kockázatkezelést;
- fogadjon el közös stratégiát a sürgősségi segítségnyújtás, a helyreállítás és a fejlesztés közötti kapcsolat és szinergia biztosítása érdekében;
- költségvetés-támogatás nyújtása esetén kulcsfontosságú közpénzgazdálkodási feladatokra és reformokra összpontosítson, és adott esetben az uniós pénzeszközök veszteséggel, pazarlással és a hatékonyság hiányával szembeni védelme érdekében határozzon meg rövidebb távú intézkedéseket;
- dolgozzon ki a működés folyamatosságát biztosító eljárásokat, köztük a munkatársak szükség-helyzetben történő átcsoportosítására vonatkozó rendelkezéseket.

Haiti instabil állam

01

A XVIII. században Haiti vezető cukornádtermesztő és a világ egyik leggazdagabb régiója volt. Az országot 1804-es függetlenné válása¹ óta azonban etnikai konfliktusok sújtják, az anarchia és a politikai instabilitás hosszan tartó időszakai jellemzik. A XX. század második felében az egymást követő diktatúrák² elnyomták a lakosságot, és kifosztották az ország vagyonát. Haiti ma egy instabil állam (lásd:

1. háttérmagyarázat).

02

Az ország instabil politikai és biztonsági helyzete 2004 végén az ENSZ Haiti Stabilizációs Missziójának (MINUSTAH) felállításához vezetett³. Az élelmiszerárak miatti 2008-as zavargások után Laurent Lamothe 2012. márciusi miniszterelnökké válásáig az ország nem rendelkezett állandó kormánnyal. A biztonsági helyzet javult, a bűnözés azonban még mindig lassítja a fejlődést.

03

Haiti továbbra is a világ egyik legszegényebb országa⁴. A lakosság több mint fele⁵ kevesebb mint napi 1,25 USA-dollárból él, rendkívüli szegénységben. A várható élettartam 62 év, amely 12 évvel kevesebb, mint a latin-amerikai régió átlaga. A lakosság mintegy fele analfabéta; a gyermekek 20%-a alultáplált, 30%-uk nem fér hozzá tiszta vízhez⁶. Latin-Amerikában az AIDS Haitin a legerősebb⁷.

- 1 A francia gyarmat rabszolga lakosságának 1791-ben indított felkelése vezetett az 1804-es függetlenséghez, és két évvel később a világ első független fekete köztársaságának megalapításához. 1844-ben a sziget két országra szakadt: létrejött Haiti és a Dominikai Köztársaság.
- 2 1949 óta Haitin több diktátor is megszerezte a hatalmat: Paul Magloire tábornok, akit François Duvalier (Papa Doc), majd annak fia, Jean-Claude (Baby Doc) követt.
- 3 A MINUSTAH kivonulása 2016 előtt nem szerepel a tervekben, amikor is a missziót át kell szervezni és konszolidálni kell.
- 4 2012-ben Haitin az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem (a Világbank Atlas-módszere szerint) 760 USA-dollár (összehasonlításként a latin-amerikai és karibi átlag 8981 USA-dollár).
- 5 Haiti lakossága közel 10 millió fő.
- 6 *Források:* World DataBank – A világ 2011-es és 2012-es fejlettségi mutatói, az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja: *Human development report* (Humán fejlettségről szóló jelentés), CIA – *The World Factbook*.
- 7 A HIV előfordulása a 15–49 éves lakosság körében 2,2% („Ministère de la Santé Publique et de la Population, *Déclaration d’Engagement sur le VIH/SIDA: Rapport de Situation Nationale*”, 2012. március).

Az állam instabil helyzetének fogalom meghatározása

Az Európai Bizottság meghatározása szerint az „instabilitás” fogalma gyenge vagy nagyon rosszul működő rendszereket jelöl, valamint olyan helyzeteket, ahol a társadalmi szerződés megdőlt, mivel az állam nem képes vagy nem hajlandó ellátni alapvető funkcióit, illetve teljesíteni kötelezettségeit és feladatait a szolgáltatásnyújtás, az erőforrásokkal való gazdálkodás, a joguralom, a hatalomhoz való méltányos hozzájutási lehetőség, a lakosság biztonsága, valamint az állampolgárok jogainak és szabadságának védelme és előmozdítása terén.

Forrás: 2007. október 25-i COM(2007) 643 végleges: Az EU bizonytalan helyzetekre adott válaszai felé – a fenntartható fejlődés, stabilitás és béke érdekében történő, nehéz körülmények közötti kötelezettségvállalásról.

A 2010-es földrengés drámai módon súlyosbította a helyzetet

04

Haiti még ki sem lábalt a 2008-as viharok okozta károkból, amikor 2010. január 12-én a fővárost és környékét a Richter-skála szerinti 7-es erősségű földrengés rázta meg (lásd: **Térkép**), amely rengeteg emberéletet követelt és jelentős pusztítást végzett⁸. Mintegy 230 000-en vesztették életüket; ezzel ez a katasztrófa a halálos eseteket tekintve a 2004-es indiai-óceáni szökőárhoz hasonló méreteket öltött, amely azonban ebben az esetben egyetlen országra összpontosult⁹. 300 000-en sérültek meg, közülük minden második gyermek volt. Port-au-Prince-ben mintegy 1,3 millió ember vált hajléktalanná és több mint 500 000 ember hagyta el a katasztrófa sújtotta területet, hogy az ország más részén találjon menedéket¹⁰. A rossz higiéniai körülmények miatt, amelyek a földrengést követően drasztikusan még tovább romlottak, kolerajárvány tört ki.

05

Romokban állt számos közigazgatási épület, többek között a Nemzeti Palota, kórházak, iskolák és más közintézmények, és rengeteg alkalmazott életét veszítette¹¹. Ez nagymértékben lecsökkentette a haiti kormány szolgáltatásnyújtási képességét. Mivel a földrengés gazdasági tevékenység szempontjából az ország legaktívabb régióját sújtotta, jelentős hatást gyakorolt a bruttó hazai termék (GDP) alakulására¹² és az adóbefizetésekre. A költségvetés nem rendelkezett az állami közigazgatási tevékenységek helyreállításához és a közalkalmazottak fizetéséhez szükséges forrásokkal.

A földrengés az EU külképviseletét is súlyosan érintette

06

A földrengés az EU külképviseletét is súlyosan érintette: egy munkatárs meghalt, a külképviselet vezetőjét kórházba kellett szállítani, és a munkatársak többségét trauma érte, vagy más pszichés problémától szenvedett. A katasztrófát követő 48 órán belül 30 tisztviselőt evakuáltak Brüsszelbe, illetve a Dominikai Köztársaságba. Az EU külképviseletének épülete használhatatlanná vált, és a Brüsszellel való kapcsolattartás alig volt lehetséges. Számos akta megsérült vagy eltűnt.

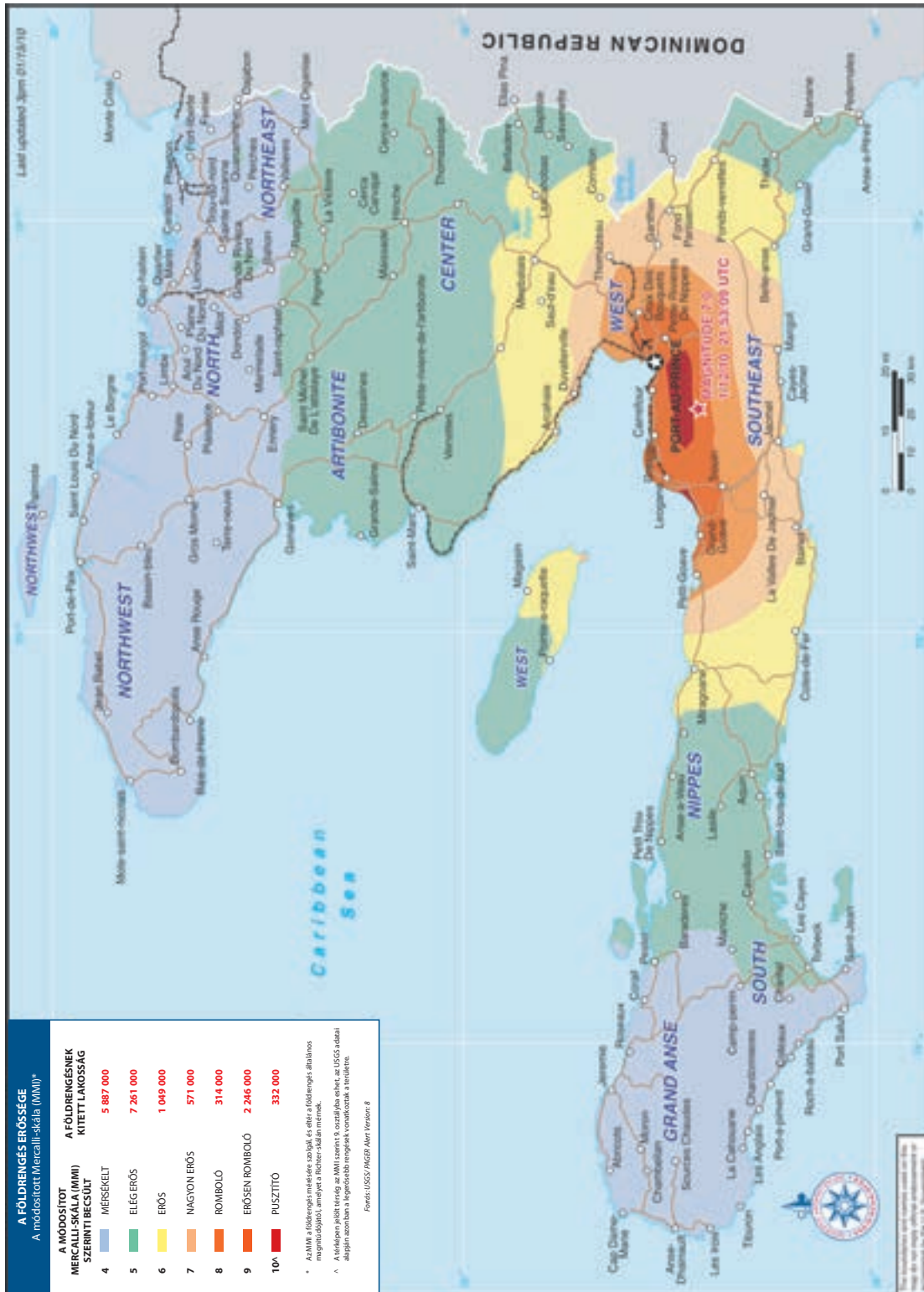
07

Néhány hét elteltével a tisztviselők egy része visszatért Haitire, de a vezető beosztásokban történt változások és a külképviselet-vezető nélküli hosszú időszak az EU külképviseletének működési kapacitását jelentős időtartamra súlyosan lebénytotta.

- 8 A 2010. január 12-i földrengés Port-au-Prince, Léogâne és Jacmel városát érintette, és megromgálta a kikötőt, a repülőteret és a főutakat.
- 9 Intézményközi Állandó Bizottság valós idejű értékelése Haitin: 3 hónappal a földrengés után; 2010. augusztus 31.
- 10 A katasztrófát követő szükségletekre irányuló felmérés (2010. március).
- 11 A kormány becslése szerint 105 000 ház összedőlt, 208 000 ház megromgálódott, Port-au-Prince-ben és környékén a kórházak 60%-a, valamint 5000 iskola megsemmisült. A földrengés mintegy 3 millió embert érintett. Becslések szerint az okozott kár összértéke elérte a 7,8 milliárd USA-dollárt, amely Haiti 2009-es GDP-jének felel meg.
- 12 A GDP a 2005 és 2009 közötti viszonylag állandó növekedési időszakot követően a földrengés következtében 5,4%-kal csökkent.

Térkép

A 2010. január 12-i földrengés által sújtott térség



Forrás: United States Agency for International Development (USAID) (az USA Nemzetközi Fejlesztési Hivatala).

A nemzetközi intézkedések ellenére a helyreállítás kihívást jelentett

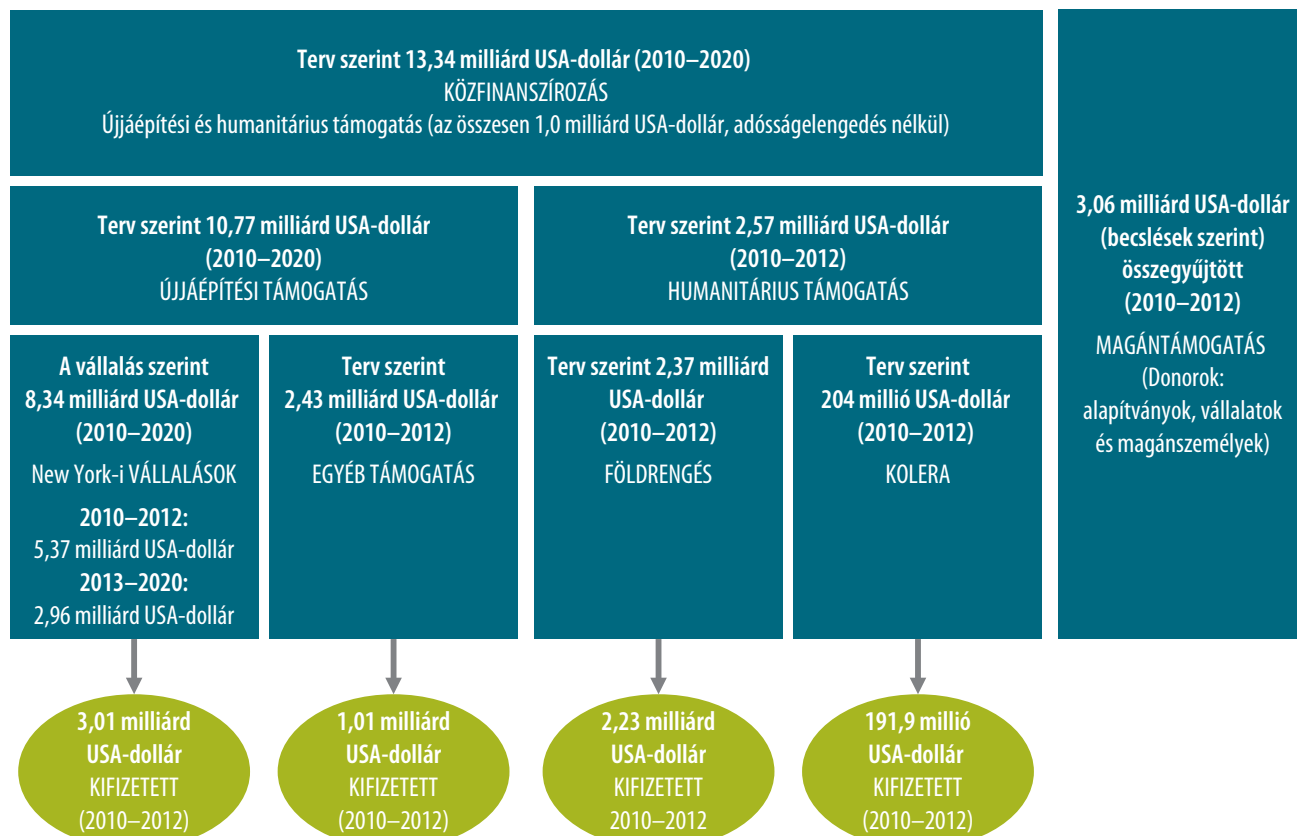
08

Közvetlenül a katasztrófát követően a világ minden részéről több száz nemzetközi szervezet, ország és magánszemély reagált a sürgős humanitárius szükségletekre¹³. Az ENSZ Humanitárius Ügyleket Koordináló Hivatala (OCHA)

gyorssegély iránti kérelme alapján 72 óra alatt 575 millió USA-dollár gyűlt össze. 2012 végére a közszektorhoz tartozó donorok humanitárius segélyként 2,23 milliárd USA-dollárt, valamint a kolera elleni küzdelemre további 192 millió USA-dollárt nyújtottak (lásd: **ábra**). Ezenkívül magánadományozók becslések szerint mintegy 3 milliárd USA-dollárt juttattak el ENSZ-szervezetekhez és civil szervezetekhez¹⁴.

- 13 A Haitin régóta jelen lévő nemzetközi szervezetek (a Vöröskereszt és a főbb civil szervezetek) azonnal reagálni tudtak, és 2010 májusára több mint 1000 nemzetközi szervezet nyújtott humanitárius segítséget.
- 14 A Haitival foglalkozó külön megbízott hivatala – 2012. decemberi főbb adatok.

Ábra A Haiti támogatására összegyűjtött és kifizetett pénzeszközök (2012. december)



Forrás: A Haitival foglalkozó külön megbízott hivatala, donorok jelentései és nyilvánosan hozzáférhető adatok.

09

Az ország újjáépítéséhez és további fejlődéséhez szükséges nemzetközi támogatás mozgósításához az ENSZ 2010. március 31-én New Yorkban megrendezte az „Úton Haiti új jövője felé” elnevezésű „nemzetközi donorkonferenciát”. A donorok megállapodtak abban, hogy támogatják a kormány *Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National d'Haiti*¹⁵ (PARDH) elnevezésű cselekvési tervét, és az „építsd fel újra még jobban” elv alapján segítséget nyújtanak a közép- és hosszú távú újjáépítéshez¹⁶. A konferencián 55 donor a 2010 és 2012 közötti időszakra 5,37 milliárd USA-dollár, 2013-ra és az azt követő évekre további 2,96 milliárd USA-dollár folyósítását vállalta. Ezenkívül több ország Haiti adósságát összesen 1 milliárd USA-dollár értékben törölte¹⁷.

10

Az Európai Unió (EU) az egyik legfőbb donor volt. Egyetlen 1,23 milliárd euró összegű vállalást tett. Ez tartalmazza a Bizottság (460 millió euró)¹⁸, 18 tagállam és az Európai Beruházási Bank¹⁹ által az ország helyreállítását és fejlesztését célzó vállalt összeget. A Bizottság a Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatóságán (ECHO) keresztül humanitárius segítyt is nyújtott. A 2010 és 2013 közötti időszakban az ECHO összesen 232 millió eurót irányzott elő erre a célra²⁰.

11

A hatalmas pénzügyi támogatás és a nemzetközi erőfeszítések ellenére az ország még mindig óriási kihívásokkal szembesül. Túl sok időbe telt a romeltakarítás, ami – más problémákkal együtt – lassította az újjáépítés ütemét²¹. Becslések szerint 2013 végén 210 000 volt azoknak a száma, akik továbbra is sátrortáborokban éltek, és még egyetlen lerombolt minisztériumi épület teljes újjáépítése sem történt meg. Az újjáépítést olyan strukturális problémák hátráltatják, amelyek már 2010 előtt is sújtották az országot. Az alig-alig működő közigazgatás továbbra is jelentősen akadályozza a szolgáltatásnyújtást olyan ágazatokban mint például az egészségügy, az oktatás, valamint a vízellátás és szennyvízelvezetés. A hiányosságokkal küzdő közpénzgazdálkodás megnehezíti az optimális erőforrás-felhasználást, valamint a csalás és a korrupció megakadályozását. Az ingatlan-nyilvántartás hiánya és az abból eredő földviták gátolják az újjáépítési folyamatot. Az agrárszektor gyakori természeti veszélyekkel szembeni rendkívüli sebezhetősége és a beruházások hiánya akadályozza az élelmiszer-termelést²².

- 15 Haiti helyreállítását és fejlesztését célzó nemzeti cselekvési terv.
- 16 A PARDH alapelve nem egyszerűen a földrengés előtti helyzet visszaállítása, hanem az újjáépítés révén annak a lehetőségnek a kihasználása volt, hogy felszámolják a múltbeli és a jelenlegi sebezhetőség főbb okait.
- 17 Ezek közé az országok közé tartozik többek között Belgium, Németország, Írország, Franciaország, Olaszország, Hollandia, Finnország és Svédország.
- 18 Ez a vállalás, amely főként EFA-forrásokat tartalmaz, a későbbiekben 522 millió euróra emelkedett.
- 19 A vállalások országok/intézmények szerinti megoszlását lásd a következő weboldalon: http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf
- 20 Az Európai Bizottság által Haitin nyújtott humanitárius segély és polgári védelem – Két évvel a földrengés után (2012); az ECHO Haitiről szóló tájékoztatója – 2013. április.
- 21 Lásd például: *From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti* (Az adományozástól az újjáépítésig: a jó kormányzás támogatása a földrengés utáni Haitin), Oxfam 2011. Az egyik legfőbb problémát a romeltakarítás lassúsága jelentette.
- 22 A Haitit az 1996 és 2010 közötti időszakban ért számos katasztrófa miatt az ország már a földrengést megelőzően is elhúzódó válsághelyzetben volt, a lakosság 57%-a volt alultáplált.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

14

12

A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a Haiti helyreállítására nyújtott uniós támogatás kialakítása és végrehajtása megfelelő volt-e. Az ellenőrzés elsősorban az alábbi három fő kérdésre kereste a választ:

- A Bizottság kielégítette-e a prioritást élvező helyreállítási szükségleteket?
- A Bizottság biztosította-e, hogy a segítségnyújtás, a helyreállítás és a fejlesztés kapcsolódjon egymáshoz?
- A Bizottság biztosította-e az európai uniós helyreállítási támogatás eredményes végrehajtását?

13

Az ellenőrzés a 2010 és 2013 közötti időszakban az ECHO, a Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság (EuropeAid) és a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat (FPI) által Haitinak nyújtott támogatásra terjedt ki.

14

Az ellenőrzésre 2013 májusa és novembere között került sor a következő területeken:

- a tizedik EFA ország-együttműködési stratégiájának és más fontos szakpolitikai dokumentumoknak a felülvizsgálata;
- interjúk a Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) tisztviselőivel Brüsszelben;

2013. augusztus 26. és szeptember 6. között Haitin végzett ellenőrzés, amelynek során interjúk készültek az EU külképviseletének munkatársaival, a haiti hatóságok képviselőivel, a főbb nemzetközi fejlesztési partnerekkel, civil szervezetekkel és civil társadalmi szervezetekkel, valamint projektek ellenőrzése.

15

Az ellenőrzés 13, helyreállítási támogatás nyújtására és a katasztrófabiztonság-csökkenésére irányuló uniós finanszírozású program felülvizsgálatából állt (lásd: **I. melléklet**). Pénzügyi szempontból a vizsgált minta az említett két területtel kapcsolatos bizottsági kötelezettségvállalás mintegy kétharmadát teszi ki²³. Az ECHO által finanszírozott hét programot a lakhatás (szálláshelyek), a vízellátás, a szennyvízelvezetés, a katasztrófabiztonság és az élelmiszerellátás terén Port-au-Prince-ben, Petit-Goâve-ban, Léogâne-ban, illetve Jacmelben hajtották végre. A EuropeAid által finanszírozott három program az általános költségvetés támogatását, valamint Artibonite régió lakóterületeinek újjáépítését és élelmezésbiztonságának javítását érintette. A három FPI-program a haiti közigazgatás válsághelyzetekre való felkészültségének helyreállítására irányult.

16

Az ellenőrzés elsősorban a programok relevanciájának, kidolgozásának és eredményeinek értékeléséből állt, a pontozás az Európai Bizottság eredményorientált monitoring (ROM) módszertanának vonatkozó kritériumai alapján történt (lásd: **II. és III. melléklet**)²⁴.

23 A 2010. február és 2012. december közötti időszakban a helyreállítás és a katasztrófabiztonság-csökkenés terén a Bizottság kötelezettségvállalása elérte a 202 millió eurót. A mintavételben szereplő programok összértéke 141 millió eurót tett ki. Ebből az összegből 81,1 millió eurót 2013. december 31-én fizettek ki (lásd: **III. melléklet**).

24 Az észrevételekben a programokra való hivatkozás az **I.** és a **III. mellékletben** szereplő számozásukra vonatkozik.

17

Az ellenőrzés előkészítése során a számvevők a katasztrófához kapcsolódó segélyek elszámoltathatóságával és ellenőrzésével foglalkozó INTOSAI-munkacsoport (ADAA) által kidolgozott szabványokat, iránymutatásokat és bevált gyakorlatot vették figyelembe²⁵. A katasztrófakezelési ciklus megfelelő megismeréséhez, a katasztrófához kapcsolódó segélyek kezelésével összefüggő kockázatok azonosításához és az ellenőrzési program kidolgozásához elsősorban az ISSAI 5510 (A katasztrófakockázat-csökkentés ellenőrzése) és az ISSAI 5520 (A katasztrófához kapcsolódó segélyek ellenőrzése) standardokat vették alapul.

25 Az ISSAI 5500, katasztrófához kapcsolódó segélyek ellenőrzésére vonatkozó sorozatát 2013 októberében tették közzé (lásd: www.issai.org).

A Bizottság a prioritást élvező helyreállítási szükségleteket kielégítette

18

A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a Bizottság egyértelműen meghatározta-e a helyreállítási szükségleteket, megalapozott együttműködési stratégiát dolgozott-e ki, és biztosította-e az erőfeszítések megfelelő összehangolását és a munkamegosztást a többi főbb szereplővel.

A helyreállítási szükségletek meghatározása megfelelő volt

19

A földrengés utáni uniós helyreállítási támogatás a szükségletek megfelelő, a szakértők, a főbb donorok és a haiti kormány által közösen elfogadott értékelésén alapult. Az ECHO szakértői közvetlenül a földrengés után több ágazatra kiterjedően előzetesen értékelték a szükségleteket. 2010. január végén a Bizottság, valamint Belgium, Franciaország és Spanyolország szakértőiből álló csoport felmérte az infrastruktúra, a közpénzgazdálkodás, a kormányzás, az igazságügy és a biztonság, valamint a szociális szolgáltatások (különösen az oktatás) terén fennálló szükségleteket.

20

A Bizottság támogatta továbbá a katasztrófa utáni szükségletek felmérését²⁶, amely egy fejlesztési és növekedési keret létrehozására irányult²⁷. Ez képezte a haiti kormány által a 2010. március 31-i New York-i nemzetközi konferencián bemutatott, Haiti helyreállítását és fejlesztését célzó nemzeti cselekvési terv alapját.

21

A főbb helyreállítási szükségletek a lakhatással és a városrehabilitációval, a vízellátással, a szennyvízelvezetéssel és a higiéniai körülményekkel, az egészségügygel, az élelmezésbiztonsággal és az oktatással voltak kapcsolatosak. A alapszolgáltatások nyújtását megfelelően és fenntarthatóan biztosítani képes rendszerek és szakpolitikák kialakításához támogatásra szorult továbbá a kormányzás, a közpénzgazdálkodás, valamint a közigazgatás megerősítése is. A szűkös állami források miatt a Bizottság a katasztrófát követő igen bizonytalan időszakban az alapvető állami feladatok újraindításához és helyreállításához döntő fontosságúnak ítélte a költségvetés támogatását. A kormány, valamint a gazdasági kormányzás támogatásában részt vevő donorok a közpénzgazdálkodás hiányosságainak meghatározásáról és a prioritási intézkedéseket tartalmazó cselekvési tervről²⁸ állapodtak meg.

Az uniós helyreállítási támogatást megalapozott stratégia keretein belül alakították ki

22

A fent említett értékelések és a kormány igényei alapján a Bizottság felülvizsgálta a tizedik EFA keretében a Haitival való együttműködési stratégiát²⁹. A felülvizsgált együttműködési stratégia célja – egyrészt a szegénység eltörlése, másrészt a földrengés utáni helyreállítási szükségletek kielégítése érdekében – a hosszú távú társadalmi-gazdasági fejlődés támogatásának folytatása volt. Az együttműködési stratégia nem változtatott az eredetileg megcélzott ágazatokon (infrastruktúra, kormányzás és költségvetés-támogatás), a keretösszeg azonban jelentősen emelkedett. A programozható támogatás keretösszege („A” költségvetési keret) 100 millió euróval nőtt és elérte a 391 millió eurót, az előre nem látható események, például a sürgősségi segítségnyújtás fedezésére szolgáló keretösszeg („B” költségvetési keret) 13,6 millió euróról 73,6 millió euróra emelkedett. A programozható támogatás ágazatonkénti felülvizsgált keretösszegeit a **Táblázat** tartalmazza.

26 A katasztrófát követő szükségletek felmérését a Bizottság, valamint Ausztrália, Luxemburg, Norvégia, Svédország és Svájc pénzügyi támogatásával a Világbank globális katasztrófacsőkkentési és helyreállítási eszköze (*Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*, GFDRR) finanszírozta. A felmérésben mintegy 250 nemzeti és nemzetközi szakértő, valamint civil szervezetek és a haiti civil társadalom képviselői vettek részt, és nyolc területre terjedt ki: kormányzás, termelés, szociális ágazatok, infrastruktúra, regionális fejlesztés, környezetvédelem és katasztrófakockázat-kezelés, valamint olyan, több területet érintő témák, mint a nemek, az ifjúság és a lakosság kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportjai.

27 A szakértők úgy ítélték meg, hogy három év alatt 11,5 milliárd USA-dollárra lesz szükség: 50% a szociális ágazatok; 17% az infrastruktúra; 15% a környezetvédelem, valamint a kockázat- és katasztrófakezelés területére; a fennmaradó rész pedig a termelő ágazatokra, a kormányzásra, valamint a több témát érintő területekre (nemek, ifjúság, a lakosság kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportjai).

28 A koordinációs csoport (a 2009. február 27-én létrehozott *Cadre de partenariat pour l'appui budgétaire*) keretében a költségvetési támogatást nyújtó donorok 2010 májusában megállapodtak egy prioritási cselekvési tervről, amelynek célja a pénzügyi ellenőrzések javítása és reformok bevezetése, valamint az említett területeken történt haladás értékeléséhez mutatószámokat tartalmazó közös eredménytáblázat létrehozása.

29 A kormány fenn kívánta tartani a tizedik EFA eredeti együttműködési stratégiájának általános irányát, amely továbbra is releváns volt a hosszú távú fejlődés támogatása szempontjából. Emellett, miközben az donorok többsége a földrengés által közvetlenül sújtott területekre összpontosított, a Bizottság alapvető fontosságúnak ítélte az ország más részei számára nyújtott támogatások folytatását.

A tizedik EFA programozható támogatásainak ágazatonkénti, földrengést követően felülvizsgált keretösszegei

(millió euró)

Ágazat	Eredeti keretösszegek	Felülvizsgált keretösszegek
Kiemelt ágazatok	259	349
Infrastruktúra	175	245
Kormányzás	36	27
Az általános költségvetés támogatása	48	77
Egyéb	32	35
Tartalékok	0	7
ÖSSZESEN	291	391

Forrás: A 2008–2013-as időszakra vonatkozó országstratégiai dokumentum/nemzeti indikatív program és a 2011–2013-as időszakra vonatkozó felülvizsgált országstratégiai dokumentum/nemzeti indikatív program.

23

Az infrastruktúra tekintetében továbbra is az utak képezik az uniós támogatás fő területét, amely azonban a Haiti helyreállítását és fejlesztését célzó nemzeti cselekvési tervvel összhangban kiegészült a városrehabilitációval (beleértve a lakhatást). A kormányzás terén fennmaradt a decentralizáció támogatása és az állami kapacitás megerősítése, de további prioritást élvező területként megjelölték az ingatlan-nyilvántartási rendszer kialakítását és a katasztrófa-kockázat-csökkentést is. Az általános költségvetés támogatására szolgáló keretösszeg növelése a közszolgáltatások helyreállítására, az újjáépítési program elindítására, valamint a fejlesztési és növekedési stratégiáknak a gazdasági kormányzást érintő reformokon keresztül történő támogatására irányult. A Bizottság az uniós általános költségvetésből jelentős pénzeszközöket (43,6 millió eurót) bocsátott továbbá rendelkezésre az élelmiszer- és agrárágazat számára, valamint a katasztrófa-kockázat csökkentésére³⁰.

24

A Számvevőszék által vizsgált programok általában tükrözték a Bizottság által elfogadott stratégiát. A Bizottság által támogatott területek konkrét szükségleteit az egyes programok kialakításánál helyesen mérték fel (lásd: **III. melléklet**, „Relevancia”).

30 A mezőgazdaság terén 2011 és 2012 között a Bizottság jelentős pénzeszközöket bocsátott rendelkezésre az élelmiszerbiztonsági tematikus programokon és az élelmiszerfinanszírozási eszközön (összesen 23,6 millió euró), valamint a millenniumi fejlesztési célok kezdeményezésén keresztül (20 millió euró az élelmiszerbiztonság javítására). A katasztrófa-készültséget a DIPECHO-programok, a Stabilitási Eszköz és az uniós tagállamok támogatták.

A Bizottság és a többi főbb donor közötti munkamegosztás megfelelő volt, a végrehajtás alatti koordináció azonban nehéznek bizonyult

25

A tizedik EFA keretében a közös uniós programozás (lásd: **2. háttérmagyarázat**) tekintetében Haiti kísérleti ország szerepét tölti be. Amint korábban írtuk, a tizedik EFA együttműködési stratégiáját a Bizottság a Haitin tevékenykedő uniós tagállamokkal (Németország, Franciaország és Spanyolország), továbbá más főbb donorokkal együtt vizsgálta felül. Ez lehetővé tette az eredményes munkamegosztást. Miközben Franciaország és Spanyolország többnyire az ország déli, az USA pedig az ország északi részén volt aktív, az uniós támogatás az egyik központi régióra, Artibonite-ra összpontosított. Ezenkívül Port-au-Prince-t és más, a földrengés által érintett városokat zónákra osztották, az egyes donorok és azok végrehajtásért felelős partnerei e zónákban tevékenykedtek.

26

A programok végrehajtása során a Bizottság és a donorok közötti napi koordináció azonban nehéznek bizonyult:

- a) az ECHO aktív részvételével zajló, az OCHA által végzett humanitárius segítségnyújtás koordinációs mechanizmusának eredményessége korlátozott volt³¹. Ennek fő oka a mechanizmus összetettsége, az eltérő operatív módszereket alkalmazó humanitárius szereplők igen nagy száma, egyes donorországok vonakodása a közös munkától, nyelvi problémák³², valamint az volt, hogy a megbeszéléseket az ENSZ katonai bázisán tartották³³. Ezenkívül a munkacsoportok között az ágazatközi koordináció stratégiai gondolkodású és facilitátori ismeretekkel rendelkező, szakképzett koordinátorok hiánya miatt továbbra sem volt kielégítő³⁴;

31 Ez a koordinációs mechanizmus ágazati munkacsoportokon, úgynevezett „klasztereken” alapult. A klaszterek nemzetközi szereplők, nemzeti hatóságok és helyi önkormányzatok, valamint a civil társadalom közötti partnerségek. Ezeket azokban az esetekben hozták létre, ha egyértelmű humanitárius szükségletek merültek fel egy ágazaton belül, az ágazatokon belül több szereplő volt, és a nemzeti hatóságoknak a koordinációhoz támogatásra volt szükségük. 2012-ig 11 funkcionális klaszter alakult. Azóta a fejlesztésre való áttérés, valamint az országban a humanitárius fellépésekre rendelkezésre álló pénzügyi források drasztikus csökkenése miatt 7 klaszter fokozatosan megszűnt.

32 Számos megbeszélés angol nyelven folyt, és a dokumentációk is angol nyelven készültek. Ez korlátozta a helyi civil szervezetek részvételét.

33 Egyes szervezetek ideológiai okokból nem léptek be a katonai épületekbe, másokat, főként kisebb, helyi civil szervezeteket nem engedtek belépni. A helyiségek túlszűfoltak voltak, és bizonyos kérdésekben nehéz volt közös álláspontra jutni.

34 *Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake* (Az OCHA haiti földrengésre való reagálásának értékelése), 2011., 10. és 11. o. (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/In%20Line%20Images/programs%20-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

Közös uniós programozás

A közös uniós programozás célja a donorok adott országon belüli munkájának egy közös támogatási keretben történő összehangolása, amelynek során mindegyikük saját erősségei szerint egy adott területre összpontosít. Ezáltal mérsékelhető a támogatás szétaprózódása, valamint fokozható a felelősségvállalás, az összehangolás és a harmonizáció, miközben ismertebbé válik az Európai Unió által végzett munka, és lehetővé válik, hogy az európai donorok egységes hangon szólaljanak meg.

Forrás: Európai Bizottság, Közös többéves programozás, Zárójelentés (2010).

- b) a fejlesztési segély koordinációs mechanizmusai, amelyek a földrengés előtt voltak érvényben, szintén összetettek, és számos, különböző megbízatással rendelkező érdekelt felet (kormány, donorok, nemzetközi civil szervezetek, ENSZ-szervezetek stb.) érintenek³⁵. A főbb nemzetközi donorokat a 12 donort tömörítő csoport (G12) fogja össze. Ágazati szinten a koordinációs mechanizmusok a munkamegosztás és az információcsere szempontjából hasznosnak bizonyultak, de nem eredményeztek összehangolt felépítéseket, illetve nem hoztak létre ágazati szakpolitikákat³⁶;
- c) az állami közigazgatás intézményi kapacitásának összeomlása, a kormány lassú döntéshozatala, a nem megfelelő kommunikáció, a civil társadalom elégtelen részvétele és a vezetői szakértelem hiánya miatt a Haiti újjáépítéséért felelős ideiglenes bizottság (IHRC) (lásd: **3. háttér-magyarázat**) nem tudta eredményesen koordinálni³⁷ a földrengés után jelentősen megemelkedett donori támogatásokat. 2012 novemberében a kormány, az ENSZ és a G12 a segélyezés-összehangolás irányításának

a haiti hatóságok részére történő átadása érdekében elindította a *Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti*³⁸ (CAED) elnevezésű új koordinációs rendszert. A CAED azonban még nem volt alkalmas arra, hogy az újjáépítési törekvésekre irányuló nemzetközi támogatással kapcsolatosan stratégiai iránymutatást nyújtson³⁹.

27

A költségvetés támogatása tekintetében 2010 májusában a donorok az újonnan létrehozott koordinációs csoport⁴⁰ keretében a pénzügyi ellenőrzések javítására és reformok bevezetésére irányuló, prioritási cselekvési tervről⁴¹, valamint a haladás értékeléséhez mutatószámokat tartalmazó közös mátrix⁴² létrehozásáról állapodtak meg. Ez a közös értékelés lehetővé tette az egyes programok technikai segítségnyújtási összetevőinek kiigazítását is, így biztosítva a kiegészítő jelleget. A nemzeti hatóságokkal folytatott összehangolt monitoring és szakpolitikai párbeszéd terén tapasztalt biztató fejlemények azonban a végrehajtás során fokozatosan eltűntek (lásd: 63 bekezdés).

41 Alapját különösen a Világbank által 2007-ben készített *Public Expenditure and Financial Accountability Review* (A közkiadások és a pénzügyi elszámoltathatóság áttekintése) című dokumentum 2009. évi átdolgozott változata alapján készült IMF-ajánlások képezték.

42 Alapvetően az általános költségvetés támogatásának általános feltételeire, azaz a következők felé történő kielégítő haladásra vonatkozóan: i. megerősített makrogazdasági stabilitási keretrendszer; ii. a közpénzgazdálkodás javítására irányuló reform; iii. az újjáépítési és a fejlesztési stratégia végrehajtása.

- 35 *Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake* (Ügynökségek közötti valós idejű értékelés Haitin: 3 hónappal a földrengés után) (2010).
- 36 A Haitival foglalkozó különmegbízott hivatala, *Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake* (Változott-e a támogatás? Segítségnyújtás továbbítása Haitin számára a földrengés előtt és után), 2011. június, 8. o. (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf).
- 37 Lásd például: *L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010* (A Haitinak a 2010. január 12-i földrengés után nyújtott francia segély), francia számvevőszék (2013. január) és *From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti* (A segélynyújtástól az újjáépítésig: a jó kormányzás támogatása a földrengés utáni Haitin) Oxfam 2011.
- 38 A Haitin fejlődését szolgáló külső támogatás koordinációs kerete.
- 39 A CAED ritkán ülésezett, és az ágazati munkacsoportok feladatmeghatározásának kidolgozása a számvevőszéki ellenőrzés idején még folyamatban volt.
- 40 A *Cadre de partenariat pour l'appui budgétaire* (CPAB) hivatalosan 2009. február 27-én jött létre, elnöki feladatait a pénzügyminiszter látja el.

A Haiti újjáépítéséért felelős ideiglenes bizottság

Az IHRC megalakulását New Yorkban, az „Úton Haiti új jövője felé” elnevezésű nemzetközi donorkonferencián jelentették be, és hivatalosan 2010 áprilisában, 18 hónapos időszakra jött létre. Az IHRC feladata a nemzeti helyreállítási és fejlesztési cselekvési terv (APNRD) végrehajtásának felügyelete, valamint a kormány és a nemzetközi közösség által a Haiti Újjáépítési Alapban összegyűjtött pénzeszközök kezelése volt. Az IHRC elnöki tisztjét Haiti miniszterelnöke és Bill Clinton, az USA volt elnöke közösen töltötték be.

A Bizottság törekvései ellenére a segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés nem megfelelően kapcsolódott egymáshoz

28

A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a Bizottság: i. a különböző eszközöket rugalmas módon alkalmazta-e; ii. megfelelően összehangolta-e az ECHO és a EuropeAid tevékenységeit; és iii. az uniós helyreállítási programok kialakítása és végrehajtása során foglalkozott-e a segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolásával.

29

A Haiti számára a földrengés után nyújtott uniós támogatás fő célkitűzései a mentési segítség nyújtása, a megsérült infrastruktúra és az alapvető közszolgáltatási funkciók helyreállítása, valamint a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése volt. A segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolása ezért a 2010-es katasztrófa utáni időszakban a Haitival folytatott uniós együttműködés szempontjából stratégiai kérdést jelentett (lásd: **4. háttérmagyarázat**).

A Bizottság különböző eszközöket rugalmas módon alkalmazott

30

A EuropeAid programozása és program-előkészítése a nemzeti hatóságokkal folytatott megbeszélésekből és más donorokkal való koordinációból áll. Tekintettel a Bizottság és az EKSZ által végzendő jelentős előkészítő munkára, ennek a folyamatnak nem célja a válsághelyzetben felmerülő, gyorsan változó szükségletek kielégítése. Miközben azonban a felülvizsgált tizedik EFA földrengés utáni együttműködési stratégiájának hivatalos elfogadása két évet vett igénybe⁴³, átfogó irányításának kialakítása viszonylag gyorsan megtörtént, ami lehetővé tette a helyreállítási programok elindítása terén tapasztalt késedelmek csökkentését.

43 A felülvizsgált országstratégiai dokumentumot 2012 márciusában írták alá.

A segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolása

A mentési segítségnyújtás célja, hogy rövid távú, de gyors humanitárius segílyt nyújtson a természeti katasztrófák-ból vagy erőszakos konfliktusokból eredően komoly nehézségekkel szembesülő emberek életének megmentése és megőrzése érdekében. A helyreállítási műveletek célja a mentési segítségnyújtás fokozatos felváltása, valamint a gazdasági és társadalmi helyzet stabilizálása az érintetteknek történő segítségnyújtással az infrastruktúrák újjáépítése, a szolgáltatások javítása és az intézmények megerősítése terén, ami később lehetővé teszi a fejlesztési együttműködés felé történő megfelelő átmenetet. A segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolása azokat az intézkedéseket és beavatkozásokat jelenti, amelyek a rövid, illetve a hosszú távú segítségnyújtás egymáshoz való közelítését, a közöttük lévő szinergiák erősítését célozzák.

Forrás: 1996. április 30-i COM(96) 153 végleges: „A segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolása; 2001. április 23-i COM(2001) 153 végleges: „A segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolása – Értékelés”; 2012. október 30-i COM(2012) 586 final: „Az EU rezilienciapolitikája: Az élelmiszerválságok tanulságai”.

31

A EuropeAid mellett az ECHO is bekapcsolódott a helyreállítási tevékenységekbe. Míg 2010-ben az ECHO által nyújtott humanitárius segély sürgősségi szükségletek (többek között romeltakarítás, fóliásátor-táborok létesítése, vízszállítás, szennyvízelvezetés és élelmiszerosztás a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeknek) kielégítésére irányult, segítségnyújtása 2011-ben és 2012-ben a sürgősségi szakasz után is folytatódott. Ennek keretében tartozott a katasztrófa-kockázat-csökkentés⁴⁴ és a lakhelyelhagyás kezelése⁴⁵, amely főként ideiglenes szálláshelyek építése, illemhelyek és szennyvízelvezető rendszerek kialakítása és „munkáért készpénz” programok szervezése formájában jelent meg. Ezeket a tevékenységeket az ECHO rövid távú helyreállítási támogatásként végezte mindaddig, amíg a fejlesztési partnerek el nem készültek a hosszú távú helyreállítási projektekkel⁴⁶.

32

A Bizottság a katasztrófa-készültségi ECHO (DIPECHO) program folytatásaként bevezette továbbá az FPI által irányított, rugalmasabb Stabilitási Eszközt (IFS) is. Ennek célja a helyreállítás és a fejlesztés felé történő átmenet megkönnyítése volt azáltal, hogy széles körű nyilvános és iskolai tájékoztató kampányokkal, kár-enyhítést célzó helyi tevékenységekkel és önkéntesek polgári védelmi képzésével segítette az embereket a katasztrófák kezelésében⁴⁷.

A Bizottságon belüli koordináció nem volt optimális

33

A Bizottság a földrengés utáni első néhány hétben az uniós választintézkedések összehangolására válságplatformot hozott létre, amelynek tagjai a EuropeAid, az ECHO, az Európai Bizottság Főtitkársága és az EU tagállamai voltak. Az ECHO és az uniós külképviselet is rendszeresen információt cserélt (például a lakóhelyüket elhagyni kényszerült, táborokban és ideiglenes szálláshelyeken elhelyezett személyek szükségleteiről), és a többi katasztrófa-kockázat-csökkentési tevékenységgel való megfelelő kapcsolat biztosítása érdekében egyeztetett az FPI-vel a DIPECHO programról. A Bizottság Haitival foglalkozó szervezeti egységei rendszeres csoportmegbeszéléseket tartottak⁴⁸. Ezek a koordinációs mechanizmusok megkönnyítették a szükségletek értékelését és a prioritások megfelelő meghatározását.

34

Port-au-Prince további területeinek bevonása érdekében a EuropeAid kibővítette újjáépítési és térségfejlesztési programját (9. program). A korábbi ECHO-projektekkel való folytonosság biztosítása érdekében a EuropeAid az „ugyanazon a területen ugyanaz a partner” elvet követte, amelynek értelmében olyan ECHO-partnereket vett fel a végrehajtásra, akik már a humanitárius segély szakaszában jelen voltak egy adott körzetben, így fel tudta használni az adott feltételek között szerzett értékes ismereteiket⁴⁹.

- 44 Összesen 5,5 millió euró: 3 millió euró a 2011-es Haiti Humanitárius Végrehajtási Tervből és 2,5 millió euró a DIPECHO karib-tengeri régióra vonatkozó programjából, amely független volt a földrengésre adott választintézkedésektől.
- 45 Az ECHO segítségnyújtása 2012-ben a lakhelyelhagyás kezelésére (20,25 millió euró), a kolerára való reagálásra (3 millió euró), olyan katasztrófák kezelésére, mint az Isaac trópusi vihar és a Sandy hurrikán (9 millió euró), valamint a katasztrófa-kockázatok csökkentésére (2 millió euró) összpontosított.
- 46 Ez összhangban van a szökőárt, illetve a Mitch nevű hurrikánt követő bizottsági helyreállítási támogatásról szóló 6/2008. sz. különjelentésben a Számvevőszék által tett, a helyreállítási projektek gyors megtervezésére vonatkozó 1. ajánlással (<http://eca.europa.eu>).
- 47 *DIPECHO Study: Lessons learned for an improved strategy and approach* (DIPECHO-tanulmány: a tanulságok levonása a jobb stratégia és megközelítés érdekében), Inspire Consortium, 2013. március, 11. o. és 19. o. (http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf).
- 48 Az érintett területek környékén újjáépítési programok létrehozásáról szóló határozat ennek egyik eredménye volt.
- 49 Például a Concern Worldwide civil szervezet az IFS által finanszírozott béketeremtő projektet hajtott végre, amelynek célja a Grand Ravine nyomornegyedben a fegyveres bandák közötti összecsapások visszaszorítása volt. A projektet az ECHO humanitárius intézkedései, majd a EuropeAid támogatásával ugyanazon térség újjáépítése és javítása követte.

35

Ahogy azonban a Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálat 2011-ben hangsúlyozta, az ECHO és a EuropeAid nem rendelkezett a segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolása tekintetében egyértelmű közös országstratégiával, amely lehetővé tette volna a tevékenységek közötti szinergiák és a súrlódásmentes átmenet optimalizálását. Az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottságának küldöttsége 2012 februárjában Haitin tett látogatása során megállapította, hogy az ECHO és az uniós külképviselet közötti koordináció szintje nem megfelelő⁵⁰. A Számvevőszék által megállapított hiányosságok elsősorban a következő szempontokat érintették:

- a) az ECHO programjai rövid távúak, miközben a EuropeAid programozása és program-előkészítése időbe telik. Bár mindkettő rugalmas módszert alkalmazott (lásd: 30. és 31. bekezdés), az ECHO nyújtotta támogatás lezárása után több hónap telt el, míg a EuropeAid újjáépítési és térségfejlesztési pénzeszközei rendelkezésre álltak. A helyszíni műveletek közötti súrlódásmentes kapcsolat csak önfinanszírozással és a végrehajtó partnerek motiválásával volt lehetséges;
- b) a humanitárius és a fejlesztési partnerek, köztük az ECHO és az uniós külképviselet eltérően ítélte meg a lakhatási szükségletek kezeléséhez legmegfelelőbb módszert. Az uniós külképviselet és a Számvevőszék által megkérdezett számos fejlesztési partner szerint három évvel a földrengés után állandó házak helyett ideiglenes szálláshelyek építése nem a leghatékonyabb megoldás, figyelembe véve a helyhiányt, valamint azt, hogy nagy a kockázata, hogy a szállások térsége nyomornegyedé alakul;
- c) az ECHO kivonulási stratégiáját és az uniós külképviseletnek történő átadást nem formalizálták és nem dokumentálták, ami miatt nem volt biztosítva a megfelelő követővizsgálat.

50 A Költségvetési Ellenőrző Bizottság látogatása, 2012. február 22–26., Haiti, Visszajelzés (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf).

A haiti városrendezés fő akadálya a helyhiány



Forrás: Európai Számvevőszék.

A segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolása az egyedi helyreállítási programok megtervezése tekintetében jól átgondolt volt, de gyakorlati megvalósítása néha nehéznek bizonyult

36

A Számvevőszék által megvizsgált programokat a humanitárius és a helyreállítási szakasz összekötése, illetve a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése szempontjából a Bizottság megfelelően alakította ki.

A tevékenységek a közszolgáltatások alapvető funkcióinak a helyreállítására és a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtésére irányultak. A megfelelő reformok hiánya, a hatóságok felelősségvállalásának elmaradása és a megfelelően működő közigazgatás hiánya miatt azonban a Számvevőszék által vizsgált 13 programból 4 esetében mindennek az elérésével kapcsolatos kilátások nem voltak ígéretesek (lásd: **III. melléklet**, „Tervezés”).

37

Az ECHO szinte valamennyi helyreállítási programja megkönnyítette a fejlesztés irányába való súrlódásmentes átmenetet. Ezek gyakran egy adott térségre vonatkozó integrált megközelítések részét képezték. A szálláshelyek építésén kívül e megközelítések körébe tartozott a megélhetési támogatás, a képzés és a helyi önkormányzatok támogatása (lásd: **5. háttérmagyarázat**). A programok végrehajtásában tapasztalt késedelmek azonban (lásd: 43. bekezdés) az érintett térségekben lelassították a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtését.

Integrált megoldások

Az ECHO által Petit-Goâve és Léogâne külvárosi negyedeiben finanszírozott HELP program (2. program) házak helyreállítására és „föltartós” szálláshelyek építésére irányult. E program a közösség újjáépítését célzó integrált megközelítés részét képezte. E térségben más programok keretébe tartozott egy szakképzési központ építése, közparkok telepítése, egy piac kialakítása, útburkolás és a tömegközlekedés javítása. A helyreállítási munkálatok ezáltal nem csupán azt tették lehetővé, hogy az emberek visszatérjenek otthonaikba, hanem azt is, hogy jövedelemszerző tevékenységekbe fogjanak.

38

A városfejlesztés területén földrengésbiztos építési szabványok és bevált gyakorlat kidolgozása és terjesztése szerepelt a katasztrófakockázat-csökkentési rendszerek terveiben, amelyek a kormányzati és az intézményi támogatási programok, köztük az újjáépítési és térségfejlesztési program (lásd: 9. program) részét képezték. Ez az „építsd fel újra még jobban” elv tekintetében megfelelő megközelítést jelentett. A tájékoztató kampányok ellenére azonban ezeket a szabványokat a magasabb építési költségek miatt és hatáson közizgatási ellenőrzés hiányában az érzékeny területeken található magánházak esetében ritkán alkalmazták. Az újjáépítési programok haladását az ingatlan-nyilvántartás kezdetleges állapota miatt tulajdonjogi problémák is hátráltatták⁵¹. Az ingatlan-nyilvántartás fejlesztésére irányuló kísérleti projektek Port-au-Prince két kerületében voltak folyamatban, az országos lefedettség azonban vélhetően még hosszú folyamat.

39

A Számvevőszék által vizsgált, a fejlesztési együttműködési eszköz keretében finanszírozott élelmiszerprogram (8. program) a humanitárius segítségnyújtás helyébe lépett azzal a céllal, hogy elősegítse a fenntartható fejlődés folytatását, elsősorban a mezőgazdasági termelés számára kiváló minőségű vetőmagok folyamatos ellátásának biztosítása révén. A közigazgatás hiányosságai azonban korlátozták a program eredményeinek jövőbeni fenntarthatóságát és a remélt fejlődést.

40

Közvetlenül a földrengés után az általános költségvetés támogatására irányuló program (10. program) segítette a kormányt a költségvetési források hiányának áthidalásában, amely hiány széles körű bizonytalanságot okozhatott volna. A kormány helyreállítási, fejlesztési és növekedési stratégiáinak, valamint a gazdasági kormányzás javításának a támogatása megfelelő eszköznek bizonyult a jobb helyzet eléréséhez. A kormány e területen tapasztalható lassú haladása azonban akadályozta az általános költségvetés támogatására irányuló program gördülékeny végrehajtását, valamint az intézményi és fizikai újjáépítési erőfeszítésekhez való hozzájárulásának esélyét (lásd: 53. és 54. bekezdés).

51 Az ingatlanjogosultságokkal kapcsolatos kérdések más donorok programjainak a késedelméhez is hozzájáruló, jelentős tényezőt jelentettek. Lásd például: *Haiti reconstruction – USAID infrastructure projects have had mixed results and face sustainability challenges* (Haiti újjáépítés – Az USAID infrastruktúra-projektek vegyes eredményeket mutatnak és fenntarthatóságuk kihívást jelent), US Government Accountability Office (az USA Számvevőszéke) (2013. június).

A Bizottság nem biztosította kellőképpen az európai uniós helyreállítási támogatás eredményes végrehajtását

41

A Számvevőszék megvizsgálta, hogy i. a tervezett outputok időben megvalósultak-e; ii. a Bizottság a katasztrófa utáni helyzetben értékelte-e a főbb kockázatokat és fogadott-e el intézkedéseket azok kezelésére; és iii. megfelelő volt-e a monitoring.

A programok többsége késedelmet szenvedett, egyes programok pedig korlátozott mértékű haladást értek el

42

A Számvevőszék által vizsgált tizenhárom programból tizenegy végrehajtása nem valósult meg az eredeti ütemterven belül. A késedelem egy és tizenkét hónap között szóródott, ami az eredetileg rövid távúnak tervezett programok esetében különös aggodalomra ad okot. Három program esetében az outputok elmaradtak a tervezettől (lásd: **III. melléklet**, „Eredmények”). Kettő ezek közül pénzügyi értelemben nagyszabású programnak számított⁵².

ECHO-projektek

43

A Számvevőszék által vizsgált hét program tervezett outputja közé tartozott a romeltakarítás, 1500 ideiglenes szálláshely építése, 800 megrongálódott ház felújítása, szennyvízelvezető- és vízellátó rendszerek építése, polgári védelmi felszerelés és képzés biztosítása, földrajzi információs központ létrehozása, mikrohitel nyújtása és különböző jövedelemszerző tevékenységek biztosítása. Egy program (6. program) végrehajtása a tervezett ütemterven belül megvalósult. A többi program a földrengés utáni nehéz helyzet⁵³, valamint a tervezés vagy a végrehajtás hiányosságai miatt szenvedett késedelmet. A végrehajtó partnerek nem vették megfelelően figyelembe a helyi korlátokat (például a nehézkes állami közigazgatási eljárásokat) vagy a technikai nehézségeket (például az ideiglenes szálláshelyek mérete a rendelkezésre álló hely szempontjából nem volt megfelelő).

44

Végül szinte minden program megvalósította a tervezett outputokat. Egy esetben⁵⁴ azonban a program végrehajtása során nem sikerült elérni azt a tervezett célt, hogy mintegy 2000 család térjen vissza lakásába, mert az Építésügyi Minisztérium nem szolgáltatott megbízható adatokat a lakások állapotáról⁵⁵.

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), amely esetében az uniós hozzájárulás 47 millió eurót tett ki; és *Strengthening of the Haitian emergency preparedness* (Haïti vészhelyzetekre való felkészülésének megerősítése), amely esetében az uniós hozzájárulás 14,5 millió eurót tett ki (13. program).

53 A kolera kitörése, a hurrikánok, illetve a bizonytalan biztonsági feltételek miatt romlottak a programvégrehajtás feltételei.

54 Biztonságos és fenntartható szálláshelyek építése (1. program).

55 Az Építésügyi Minisztériumnak értékelnie kellett, hogy az épületek:

- nem rongálódtak-e meg a földrengés során, és azok azonnal használatba vehetők-e; vagy
- olyan veszélyes épületek-e, amelyekbe a belépést korlátozni kell, és amelyek használatba vétele csak bizonyos javítások elvégzését követően lehetséges; vagy
- olyan veszélyes épületek-e, amelyekbe a belépés tilos, és amelyek használatba vétele csak jelentős javítások elvégzését követően lehetséges, vagy amelyeket le kell bontani.

A „Biztonságos átmeneti szálláshelyek és illemhelyek építése” (Léogâne) és a „Biztonságos és fenntartható szálláshelyek építése” (Delmas, Port-au-Prince) program keretében épített ideiglenes szálláshelyek



Forrás: Európai Számvevőszék.

Stabilitási Eszköz

45

A Stabilitási Eszköz által finanszírozott, a haiti kormány válsághelyzetekre való felkészültségi kapacitása helyreállításának támogatására irányuló program a következő három elemből áll: i. romeltakarítás és egyúttal a lakosság kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportjai számára munkáért készpénz biztosítása; ii. magas szintű szakpolitikai megbeszélések szervezése az újjáépítéssel kapcsolatos kérdések, a segítségnyújtási stratégiák, az alkotmány reformja és a kormány működésének helyreállítása témakörében; és iii. a lakosság ellenálló képességének növelése vészhelyzet esetén alkalmazható felszerelések biztosításával, valamint Port-au Prince-ben válságközpont felállítása.

46

Az első két elem (11. és 12. program) végrehajtása a terv szerint történt. A harmadik elem végrehajtásában tapasztalt késedelmeket főként logisztikai korlátok, a végrehajtó partnerek megfelelő országismeretének és nyelvtudásának hiánya, valamint a program túlzottan ambiciózus célkitűzései okozták. Ezenkívül a nyújtott képzés nem volt elegendő, és nem teljesen igazodott a helyi feltételekhez. A mentőfelszerelések minősége nem volt megfelelő, és nem mindig megfelelően helyezték el azokat.

Újjáépítés és térségfejlesztés

47

A lakhelyüket elhagyni kényszerült személyek lakhelyük közelébe való visszatérése a kormány kulcsfontosságú prioritása volt, amely arra irányult, hogy orvosolja a lakosság lakhelyelhagyása és a sok áldozat miatti gyenge társadalmi kohéziót. Az EFA által finanszírozott *Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées*⁵⁶ elnevezésű program⁵⁷

Port-au-Prince hat és Petit-Goâve város egy, igen népes térségének újjáépítését támogatta. A városrendezés tökéletesítésén és a köztulajdonú infrastruktúrák javításán felül háztartások is részesültek támogatásban, hogy házaikat maguk építsék újjá. A gazdasági autonómia ösztönzése érdekében helyi szintű képzés és mikrofinanszírozás révén egyéb különböző tevékenységek is támogatásban részesültek.

48

A program egy részét az állami közigazgatás keretében hajtották végre⁵⁸. Bár ez a megközelítés az „építsd fel újra még jobban” elv és a felelősségvállalás elve tekintetében megfelelő volt, nem tette lehetővé a segítyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolásával teljes mértékben összeegyeztethető fizikai eredmények létrejöttét. A Számvevőszék ellenőrzése idején a helyreállítás általános koncepciójában megállapodtak, és minden vizsgált projekt esetében elkészültek a bekötőutakra és a köztulajdonú infrastruktúrákra vonatkozó főtervek, az építési munka azonban még nem kezdődött el.

49

Jelentős haladás történt azonban a városfejlesztéssel kapcsolatos közigazgatási kapacitások helyreállítása terén. Jó előrelépést értek el továbbá a civil szervezeti partnerek által végrehajtott tevékenységek terén is. Gyakorlati tapasztalatuk, a humanitárius fellépés kezdete óta folyamatos jelenlétük és gyakorlati megközelítésük lehetővé tette a gyors előkészítő munkát⁵⁹. Ezenkívül az intézményi támogatási elemek létrehozását követő javulás segítette a hatóságokkal való együttműködésüket.

Élelmezésbiztonság

50

A Számvevőszék által vizsgált, a fejlesztési együttműködési eszköz által finanszírozott program (8. program) célja a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodáson, jövedelemszerző tevékenységeken és a regionális közigazgatás kapacitásainak megerősítésén keresztül a leginkább kiszolgáltatott helyzetben lévő háztartások és az Artibonite régióban élő mezőgazdasági termelők élelmezésbiztonságának javítása.

51

A Számvevőszék ellenőrzése idején a program még mindig a végrehajtás korai szakaszában volt, de a programtervezés hiányosságai (a közigazgatási és szervezeti feltételek elégtelen elemzése) és az egyik végrehajtó partner nem megfelelő szakértelme⁶⁰ miatt máris négyhavi késedelmet szenvedett.

- 56 Az érintett lakosság visszatérésének megkönnyítésére irányuló újjáépítési és térségfejlesztési támogatási program (9. program).
- 57 Baillargeau, Martissant, Delmas 9, Christ-Roi, Grand Ravine, Carrefour.
- 58 A program egy részét a 2012 augusztusa óta működő és a miniszterelnöki hivatalhoz tartozó *Unité de construction de logements et de bâtiments publics* nevű egység közreműködésével hajtották végre.
- 59 Helyi bizottságok létrehozása, részvételi konzultációk, társadalmi és műszaki tanulmányok, földtulajdonjoggal kapcsolatos kutatás.
- 60 Az egyik civil szervezet nem rendelkezett a hitelrendszer kialakításához szükséges pénzügyi tervezési szakértelmelemmel.

Költségvetés-támogatás

52

A más donorokkal⁶¹ együttműködésben bonyolított, a tizedik EFA által finanszírozott, általános költségvetés-támogatási program⁶² célja a kormány katasztrófa utáni újjáépítéssel kapcsolatos cselekvési terve⁶³, valamint a növekedést és a szegénység csökkentését célzó kormányzati stratégia⁶⁴ végrehajtásának a támogatása volt. A program keretében 44 millió eurót költségvetés-támogatásra, valamint további 3 millió eurót kiegészítő intézkedésekre, például technikai segítségnyújtásra vagy országos statisztikai adatok előállításának támogatására fordítottak.

53

A program a földrengés után az alapvető állami funkciók helyreállításának támogatásához biztosított költségvetési forrásokat, amelyekre igen nagy szükség volt. A 26 millió euró rögzített összegű első részletet a tervezett ütemtervnek megfelelően 2011-ben, azaz közvetlenül a finanszírozási megállapodás aláírását követően fizették ki. Elsősorban a gazdasági kormányzás lassú erőlehaladása miatt a 7 millió euró rögzített összegű második részletet és az első változó összegű részletnek csak egy részét⁶⁵ 2012 decemberében, azaz a 2011–2012-es pénzügyi év végét követően fizették ki (azokat eredetileg erre a pénzügyi évre ütemezték). A közpénzgazdálkodási reform nem kielégítő haladása miatt 2013-ban a Bizottság és más, költségvetési támogatást nyújtó donorok további kifizetéseket nem teljesítettek.

54

A közpénzgazdálkodás terén történtek előrelépések, létrehozták például a kincstári egységes számlát, és tíz álláshelyet alakítottak ki könyvvizsgálók számára. Több mint két évvel a tizedik EFA által finanszírozott, az általános költségvetés támogatására irányuló második program kezdete után azonban még mindig nem

került sor megfelelő és reális, jól meghatározott és elfogadott, prioritást élvező intézkedésekkel és mérföldkövekkel rendelkező közpénzgazdálkodási reformra.

Bizonyos jelentős kockázatokat a Bizottság nem kezelte megfelelően

55

A Bizottság a katasztrófa utáni helyzetet eredményesen elemezte, és meghatározta a főbb kockázati tényezőket. Ezek a politikai bizonytalansággal, a biztonsággal, a földtulajdonjoggal, a földhiánnyal és a városok összetett jellegével, a nem megfelelő közigazgatási kapacitással, az alacsony helyi szintű részvétellel, a nem megfelelő koordinációval és a természeti veszélyekkel voltak összefüggésben.

56

A Bizottság az ezekből eredő, az uniós programok végrehajtását és az azok célkitűzéseinek elérését fenyegető kockázatokat azonban nem kezelte megfelelően. Nem értékelte e kockázatok valószínűségét és lehetséges hatását, és nem tervezett megfelelő intézkedéseket egyes jelentős kockázatok megelőzésére és enyhítésére. Például:

- a) Haiti kikötőiben és repülőterén a vámmal kapcsolatos jelentős késedelmek jól ismert problémát jelentettek, és jelentősen hátráltatták az ideiglenes szálláshelyek építésére vonatkozó, az ECHO által finanszírozott programot (1. program);
- b) a fejlesztési együttműködési eszköz élelmiszerprogramjának (8. program) előkészítése során a Bizottság megállapította, hogy a Mezőgazdasági Minisztérium korlátozott kapacitással rendelkezik, és intézményi szinten nem alakították ki a nemesített vetőmagokkal való ellátást. A Bizottság azonban nem tervezett megfelelő

61 IMF, Világbank, Amerika-közi Fejlesztési Bank, Franciaország és Spanyolország. Kanada és az USA támogatja a gazdasági kormányzást, de nem nyújt közvetlen költségvetési támogatást.

62 A vizsgált, általános költségvetés támogatására irányuló program (10. program) a Haiti esetében alkalmazott tizedik EFA keretében a második ilyen program volt. A 2009-ben jóváhagyott első program eredetileg 27 millió euró összegű volt, amelyet a B. költségvetési keretből és a V-FLEX alapokból 61 millió euróra emeltek.

63 A 2010-ben elfogadott PARDH.

64 *Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté* (Nemzeti stratégiai dokumentum a növekedésről és a szegénység felszámolásáról) (2008–2010); *Plan Stratégique de Développement d'Haïti, Cadre de Croissance Triennal* (Haiti stratégiai fejlesztési kerete, hároméves növekedési terv) (2012–2015).

65 A közpénzgazdálkodás terén a 9-ből 8 mutatószám nem teljesítése miatt a 3 millió euróból csak 375 000 eurót fizettek ki.

intézkedéseket, és a program eredményeinek fenntartásával kapcsolatos kilátások nem voltak kielégítőek;

- c) a Stabilitási Eszköz keretébe tartozó, a haiti kormány válsághelyzetekre való felkészültségi kapacitása helyreállításának támogatására irányuló program (13. program) túlságosan összetett és ambiciózus kialakítása miatt nem teljesítette kielégítő módon a tervezett célkitűzéseit (lásd: **6. háttérmagyarázat**). A végrehajtó partnerek által az országgal kapcsolatosan szerzett tapasztalatok jelentős tényezőnek minősültek, amelyet a Bizottság nem vett kellően figyelembe.

57

Ha az állam alapvető működése jelentősen meggyengül, a költségvetés támogatása magas megbízhatósági kockázattal jár⁶⁶. A Bizottság elvégezte a támogatáskezelési kockázatok szintjének ésszerű értékelését. Tekintettel azonban a többi donor támogatásának korlátozott szintjére⁶⁷, a kiegészítő segítségnyújtási csomag nem volt elegendő, és nem összpontosult kellőképpen a kulcsfontosságú funkciókra ahhoz, hogy jelentős és prioritást élvező javulást tegyen lehetővé az állami erőforrások megőrzése terén (lásd: **7. háttérmagyarázat**). Az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottságának küldöttsége 2012 februárjában Haitin tett látogatása során megállapította, hogy a nemzeti kontroll- és számviteli rendszerek nem megfelelőek⁵⁰.

66 A közpénzgazdálkodási rendszerek gyengeségének egyik valószínű következménye a csalás és a korrupció növekedése. A Transparency International 2013. évi korrupcióérzékelési indexében Haiti a vizsgált 177 ország közül a 163. helyet foglalja el. Széles körű csalásra és korrupción alapuló példa az az eset, amikor 2010. november és 2011. október között 41, összesen 500 millió USA-dollár összegű szerződést szabálytalanul írték oda.

67 A számvevőszéki ellenőrzés alatt a közpénzgazdálkodás terén egyetlen más adományozó sem nyújtott jelentős intézményi támogatást. 2010-ben az IMF szakértői segítettek az állami erőforrások ellenőrzésében, de az adományozó közösség nem biztosított megfelelő követővizsgálatot.

6. háttérmagyarázat

A Stabilitási Eszköz által finanszírozott, „A haiti kormány válsághelyzetekre való felkészültségi kapacitása helyreállításának támogatására irányuló program” (13. program) végrehajtásával kapcsolatos nehézségek

A program célja a haiti kormány válsághelyzetekre való felkészültségi kapacitása helyreállításának támogatása volt. Az a célkitűzés, hogy az országon belül 140 helyszínen 300 konténernyi mentőfelszerelést juttatnak el, túlzottan ambiciózusnak bizonyult ahhoz, hogy a tervezett határidőn belül teljesüljön. A végrehajtó partnerek számára nehézséget okozott a megfelelő helyszínek meghatározása, valamint a felszerelések megfelelő minősége és azok hozzáférhetősége. Járhatatlan utak, a kikötő és a repülőtér korlátozott kapacitása, üzemanyaghiány és a vámmal kapcsolatos késedelmek a korábbi helyi tapasztalattal nem rendelkező partner számára alábecsült kihívásoknak bizonyultak.

Az uniós pénzeszközök védelmére irányuló intézkedések

A 11/2010. sz., „Az általános költségvetési támogatás bizottsági irányítása az AKCS-, latin-amerikai és ázsiai országokban” című különjelentésében a Számvevőszék javasolta, hogy a Bizottság erősítse meg kockázatkezelését. Ennek ki kell terjednie a rövidebb távú intézkedésekre ott, ahol a közpénzkezelési rendszerek különösen gyengék. Ez a helyzet áll fenn Haitin, amint azt a közkiadások és a pénzügyi elszámoltathatóság (PEFA) 2011-es értékelése is megerősítette. Az uniós pénzeszközök pazarlással, veszteséggel és a hatékonyság hiányával szembeni jobb védelmére irányuló rövidebb távú intézkedések közé tartozhat a köztisztviselők bérlistájának ellenőrzése (a jelenlegi költségvetés mintegy 50%-a), a bevételekkel (vám, adó) foglalkozó szervezeti egységek megerősítése, a számviteli funkciók célzott támogatása és a nem működő *Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif* intézményi támogatása.

58

A Bizottság a program előkészítése⁶⁸ során politikai kockázatokat tárt fel, amelyeket a végrehajtás során felügyelt, de e kockázatok előfordulása esetére nem tervezett egyértelmű kockázatkezelési intézkedéseket. Az instabil és változékony politikai helyzet rendszeresen meggátolta a kormány és az általános költségvetés támogatását biztosító donorok közötti szakpolitikai és módszertani párbeszéd fejlődését és konszolidációját. Az elégtelen politikai akarat, a lassú jogalkotási folyamatok és a korlátozott közigazgatási kapacitás a későbbiekben jelentős korlátnak bizonyultak az alapvető reformok eredményes elfogadása és végrehajtása, valamint a program tervezettek szerinti végrehajtása terén (lásd: 52–54. bekezdés).

A monitoring megfelelő keretrendszeren alapult, de az erre a területre biztosított erőforrások nem voltak elegendők

59

A fentiekben a 6. és 7. bekezdésben említettek szerint a földrengés magát az EU külképviseletét is súlyosan érintette. A Bizottság és az EKSZ nem hozott időben intézkedéseket annak érdekében, hogy a kritikus időszakban elegendő, megfelelő szakismeretekkel és tapasztalattal rendelkező munkatársat küldjön. Az EU külképviseletének személyzeti erőforrásait csak a közelmúltban bővítették⁶⁹. E körülményekre tekintettel az EU külképviselete a monitoring terén jelentős erőfeszítéseket tett, de helyszíni ellenőrzések lefolytatására kevés kapacitással rendelkezett⁷⁰, noha azok a gyorsan változó helyzetben különösen hasznosak lettek volna.

68 Például kormányváltás, a reformokra irányuló elégtelen politikai akarat, a társadalmi stabilitás hiánya.

69 Az EU külképviseletét a Bizottság 2013 végén 11 további álláshellyel erősítette meg.

70 A EuropeAid munkateher-értékelése alapján az Unió Port-au-Prince-ben található külképviselete az uniós külképviseletek közül a második legnagyobb munkaterheléssel rendelkezik.

60

Az ECHO által alkalmazott monitoringrendszer kötelező, szabványosított beszámolási keretrendszeren alapult, amely megfelelő és jóváhagyott mutatókkal szembeállítható információkat nyújt. Késedelmek vagy váratlan nehézségek felmerülése esetén az ECHO kellő időben hozott korrekciós intézkedéseket. A nem kielégítő módon végrehajtott, „Biztonságos és fenntartható szálláshelyek építése” elnevezésű program esetében (lásd: 44. bekezdés) a program lezárása után az ECHO megszüntette az együttműködést a végrehajtó partnerrel.

61

A Stabilitási Eszközből finanszírozott programok esetében az EU külképviselete által végzett monitoring programjelentéseken és helyszíni ellenőrzéseken, valamint külső szakértők időközi és végleges értékelésein alapult. Az időközi értékelés során megállapított számos hiányosságot a helyi projektvezető leváltásával, szigorúbb monitoring bevezetésével és a partnerek közötti koordináció javításával gyorsan orvosolták.

62

A EuropeAid város-újraépítési programja (9. program) egy eredményorientált program. A haladás egyértelműen meghatározott mutatók alapján történő monitoringját a Bizottság a partnerek pénzügyi és leíró jelentésén, a projektek programirányítók általi ellenőrzésén és eredményorientált monitoring (ROM) keretében végzett ellenőrzéseken keresztül biztosította. Annak ellenére azonban, hogy jelentős munkaterhelése miatt az EU külképviselete csak korlátozott számú helyszíni ellenőrzést végzett (lásd: 59. bekezdés), az építési munka minőségének ellenőrzésére a tervekben nem szerepelt független műszaki felügyelet, ami ennél a programnál különösen fontos.

63

Az általános költségvetés támogatása keretében finanszírozott, vizsgált program (10. program) végrehajtása során a Világbank által vezetett, érintett donorcsoport nem végezte el következetesen a gazdasági kormányzás haladásának tervezett közös monitoringját⁷¹, ami az összehangolt kifizetési határozatok alapját képezte volna. Ez a kormánnyal folytatott szakpolitikai és módszertani párbeszéd lehetőségét is korlátozta. Más donorokhoz hasonlóan az EU külképviseletének is saját értékeléseket kellett végeznie. Az EU külképviselete azonban a közpénzgazdálkodás területén nem rendelkezett elegendő szakértelemmel, és az uniós külképviselet humán erőforrásainak megerősítése túl lassú volt.

71 A jóváhagyott mutatók alapján.

64

A Számvevőszék megállapítja, hogy a 2010-es haiti földrengést követő európai uniós helyreállítási támogatás kialakítása általában véve megfelelő volt, a programok végrehajtása azonban nem volt elég eredményes. A helyreállítás támogatása irányában tett erőfeszítései során a Bizottság, más donorkhoz hasonlóan, jelentős akadályokba ütközött. Nagy kihívást jelentett számára, hogy nem megfelelően működő nemzeti hatóságok bevonásával kellett kezelnie támogatását – amelynek célja az ország, illetve a lakosság felelősségvállalásának előmozdítása és egy működő kormány kialakulásához való hozzájárulás volt – miközben törekedett a gyors segítségnyújtásra. Mindemellett a Bizottság bizonyos, saját hatáskörébe tartozó tényezők kezelésén maga is javíthatott volna.

65

A Bizottság a prioritást élvező helyreállítási szükségleteket kielégítette. Más főbb donorokkal együtt helyesen határozta meg, hogy a 2010-es földrengés után Haitinak melyek a főbb helyreállítási szükségletei, és az ország előtt álló új kihívásokkal foglalkozó, megalapozott együttműködési stratégiát dolgozott ki, miközben folytatta a hosszú távú társadalmi-gazdasági fejlődés céljára nyújtott támogatását. A donorok közötti munkamegosztás megfelelő volt, a végrehajtás alatti koordináció azonban nehéznek bizonyult (lásd: 18–27. bekezdés).

66

A Bizottság törekvései ellenére a segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés nem megfelelően kapcsolódott egymáshoz. A Bizottság rugalmasan alkalmazott különféle, egymást kiegészítő eszközöket, és a segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolása érdekében egyedi helyreállítási programokat dolgozott ki. Az ECHO és a EuropeAid azonban nem rendelkezett egyértelmű közös országstratégiával, amely tevékenységeik között biztosíthatta volna a szinergiák, illetve a zökkenőmentes átmenet optimalizálását. A hiányosan működő állami közigazgatás, valamint az, hogy a kormányzat nem volt kellően elkötelezett a reform mellett, jelentős kihívást jelentett az eredményes helyreállítás és a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése szempontjából (lásd: 28–40. bekezdés).

67

A Bizottság nem biztosította kellőképpen az európai uniós helyreállítási támogatás eredményes végrehajtását. A Számvevőszék által vizsgált tizenhárom programból tíz érte el vagy éri el valószínűleg a tervezett eredményeket, bár szinte mindegyikük késedelemmel. Három program, köztük a tizedik EFA keretében az általános költségvetés támogatásának programja, korlátozott mértékű haladást ért el. Bár a Bizottság pontosan tisztában volt a nehéz körülményekkel, bizonyos, a végrehajtással és a program célkitűzéseinek elérésével kapcsolatos jelentős kockázatokat nem kezelt kielégítően. A programok monitoringja megfelelő keretrendszeren alapult, a Bizottság és az EKSZ azonban nem hozott időben intézkedéseket az uniós küldöttség erőforrásainak megerősítése érdekében, a képviselőlet így nem rendelkezett elegendő kapacitással helyszíni ellenőrzések lefolytatására, amelyek a gyorsan változó helyzetben különösen hasznosak lettek volna (lásd: 41–63. bekezdés).

68

A Számvevőszék ezen ellenőrzés alapján a katasztrófa utáni, illetve instabil helyzetekkel kapcsolatos bizottsági műveletek eredményességének javítása érdekében a következő ajánlásokat teszi:

1. ajánlás Kockázatkezelés

A Bizottság a programok indulásakor és azok végrehajtása során adott esetben értékelje a főbb kockázatok előfordulásának valószínűségét és a program célkitűzéseinek elérésére gyakorolt lehetséges hatásait, és hozzon intézkedéseket ezeknek a kockázatoknak a megelőzésére vagy enyhítésére.

2. ajánlás A segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolása

A EuropeAid és az ECHO a tevékenységeik közötti tényleges kapcsolat és szinergia biztosítása érdekében fogadjon el közös stratégiát a segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolására. A stratégiának a következőket kell meghatároznia:

- az érintett szervezeti egységek célkitűzései és feladatai;
- az adott országra vonatkozó összehangolt cselekvési terv elkészítésével kapcsolatos eljárások;
- kivonulási stratégiák és átadási eljárások.

3. ajánlás Költségvetés-támogatás

Költségvetés-támogatás nyújtása esetén a Bizottság a többi donorral együttműködve:

- nyújtson megfelelő kapacitás-építési támogatást, és összpontosítson a kulcsfontosságú közpénzgazdálkodási funkciókra, köztük az elszámoltathatóságra és a korrupcióellenes mechanizmusokra;
- támogassa a közpénzgazdálkodás megfelelő reformjára irányuló program időben történő elkészítését;
- az uniós pénzeszközök veszteséggel, pazarlással és a hatékonyság hiányával szembeni védelme érdekében adott esetben határozzon meg rövidebb távú intézkedéseket.

4. ajánlás Az EU külképviseleteire vonatkozó szükséghelyzeti rendelkezések

Természeti katasztrófák vagy más hasonló események bekövetkezése esetére, különösen azokban az esetekben, amikor ezek az EU külképviseletének működését érintik, a Bizottság és az EKSZ dolgozzon ki a működés folyamatosságát biztosító eljárásokat, köztük a munkatársak szükséghelyzetben történő átcsoportosítására vonatkozó rendelkezéseket.

A jelentést a Karel PINXTEN számvevőszéki tag elnökölta III. Kamara 2014. június 17-i luxembourgi ülésén fogadta el.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

A vizsgált programok jegyzéke

A partner és a projekt megnevezése		Összköltség (uniós hozzájárulás)	Végrehajtási időszak
ECHO			
1	UNOPS Szálláshelyek (helyreállítás) – Biztonságos és fenntartható szálláshelyek építése	4,2 millió euró; EU: 4,1 millió euró; (96,5%-os részesedés)	2010. október 1.–2011. augusztus 14. (2,5 hónapos meghosszabbítás)
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Vízellátás és szennyvízelvezetés (szálláshelyek) – Biztonságos átmeneti szálláshelyek és illemhelyek építése	2,7 millió euró; EU: 2,2 millió euró; (82,51%-os részesedés)	2012. július 1.–2013. december 31. (8 hónapos meghosszabbítás)
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action) Katasztrófa-készültség – A katasztrófa-készültség és a tájékoztatási kapacitások fokozása	887 479 euró; EU: 650 000 euró; (73,24%-os részesedés)	2011. július 1.–2012. október 31. (1 hónapos meghosszabbítás – DIPECHO projekt)
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Olaszország) Katasztrófa-készültség (Koordináció) – A katasztrófa- és kockázatkezelési kapacitások megerősítése	648 235 euró; EU: 550 000 euró (84,85%-os részesedés)	2012. augusztus 13.–2013. december 31. (4,5 hónapos meghosszabbítás)
5	Concern Worldwide Szálláshelyek (Vízellátás, szennyvízelvezetés) – Jobb átmeneti szálláshelyek építése (hosszú távú)	5,8 millió euró; EU: 5,2 millió euró, (a teljes támogatható költségek 90%-a)	2010. április 1.–2011. június 30. (3 hónapos meghosszabbítás)
6	SI (Solidarités internationales; Franciaország) Koordináció (szálláshelyek) – Munkáért készpénzt biztosító tevékenységek, közösségi bizottságok és katasztrófa-készültség felállítása	2,9 millió euró; (EU: 99%-os hozzájárulás)	2010. október 1.–2011. augusztus 31.
7	SI (Solidarités internationales; Franciaország) – Élelmiszer – Az életkörülmények javítása, a foglalkoztatáshoz és a közösségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása (például jövedelem-szerző tevékenységek tartós létrehozása), az élelmiszerbiztonság megerősítésének támogatása	1 millió euró; (EU: 100%)	2011. szeptember 1.–2012. december 31. (4 hónapos meghosszabbítás)
EuropeAid			
8	FAO (az ENSZ Élelmiszeri és Mezőgazdasági Szervezete) – Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite (Az élelmiszer- és táplálkozásbiztonság javítása Artibonite megye kiszolgáltatott háztartásaiban)	1,5 millió euró; (EU: 80%)	2012. november 1.–2014. október 31. (24 hónap)
9	Nemzeti programengedélyező (Haiti), AFD, az ENSZ Emberi Települések Programja (UN-Habitat), a francia Vöröskereszt, 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 (Támogatási program a negyedek újjáépítéséhez és rendezéséhez a katasztrófa sújtotta lakosság visszatérésének megkönnyítése érdekében)	74,5 millió euró (EU: 55,8 millió euró; Franciaország: 10,5 millió euró; civil szervezetek: 8 millió euró; ENSZ-Habitat: 200 000 euró)	2011. december 7.–2016. december 7. (60 hónap, egy meghosszabbítást is beleértve)
10	Nemzeti programengedélyező (Haiti) és más állami vagy magán szerződő partnerek – 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) (Általános költségvetési támogatási program a Haiti újjáépítését és fejlesztését célzó cselekvési tervhez, illetve Nemzeti növekedési és szegénységcsökkentési stratégia)	47 millió euró; (EU: 100%)	2011. május 2.–2015. május 2. (48 hónap)

	A partner és a projekt megnevezése	Összköltség (uniós hozzájárulás)	Végrehajtási időszak
Stabilitási Eszköz			
A haiti kormány válsághelyzetekre való felkészültségi kapacitása helyreállításának támogatására irányuló program; 2010/022-598 határozat (2010) – 20 millió euró			
11	UNDP – A mielőbbi helyreállítás és stabilizáció érdekében munkáért készpénzt	Több donort érintő, összesen 40,9 millió USA-dollárt kitevő intézkedés (EU: 5 millió euró, a teljes projektköltség 16%-a)	2010. január 13.–2012. december 31. (Stabilitási Eszköz hozzájárulása 2010. szeptember 1. és 2012. augusztus 31. között)
12	Club de Madrid – Haiti intézményi alapjának megerősítése és a haiti vezetők felelősségvállalásának növelése a helyreállítási folyamatban	500 000 euró; (EU: 100%-os hozzájárulás)	2010. július 1.–2012. február 29.
13	International Management Group (IMG), Belgrade & Joint Research Centre (JRC) – A vészhelyzetekre való felkészültség növelése Haitin	13,25 millió euró az IMG csoport (vezető koordinátor) számára és 1,25 millió euró (Közös Kutatóközpont); EU: 100%-os hozzájárulás	2010. október 14.–2012. május 31. (IMG) 2010. december 20.–2012. december 19. (JRC)

Az intézményi kapacitás megerősítésére vonatkozóan további 7 millió euró összeg egy második határozatban szerepel, és a finanszírozás a tervek szerint 2013 végétől kezdődik¹.

¹ C(2012) 7698 végleges határozat; (2012/024530. sz. CRIS határozat); Hozzájárulásról szóló megállapodást nem írtak alá. A projekt még mindig tervezési szakaszban van, és nem képezte a vizsgálat tárgyát.

Értékelési módszer

Az ellenőrzés céljából a megfelelőség, a tervezés és az outputok minősítésére a Bizottság eredményorientált monitoring (ROM) elnevezésű módszere alapján került sor. Az alkalmazott kritériumokat az alábbiakban soroljuk fel:

Megfelelőség	
A	A projekt egyértelműen beleillik a nemzeti szakpolitikákba és az Európai Bizottság stratégiájába, nagymértékben tekintetbe veszi az azonosított, prioritást élvező szükségleteket, és a kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportokra irányul.
B	Jól illeszkedik a nemzeti szakpolitikákba és az Európai Bizottság stratégiájába (erre azonban nincs mindig kifejezett utalás), tekintetbe veszi az azonosított szükségleteket és a kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportokat.
C	Felmerülnek bizonyos kérdések/problémák a nemzeti szakpolitikákkal és az Európai Bizottság szakpolitikáival, illetve a célcsoport szükségleteinek figyelembevételével kapcsolatosan.
D	Ellentmondások a nemzeti szakpolitikákkal és az Európai Bizottság stratégiájával; a szükségletek tekintetbevétele kétségsbe vonható. Jelentős kiigazításokra van szükség.
Tervezés	
A	Egyértelmű és strukturált logikai keret; a célkitűzések megvalósítható és következetes vertikális logika szerint épülnek fel; kellőképpen konkrét, mérhető, megvalósítható, releváns és határidős (SMART), objektíven ellenőrizhető mutatók (OVI); a kockázatok és a helyi korlátok meghatározása és kezelése világos; a projekt célkitűzései hivatkoznak a humanitárius szakasz és a fejlesztés között, a projekt a fenntartható fejlődés folytatására irányul, a kapacitásépítés a projekt része annak érdekében, hogy a projekt lezárását követően a partner a teljes körű felelősséget viselje; van kivonulási stratégia.
B	A beavatkozás logikája megfelelő, bár bizonyos javításokra szükség lehet a célkitűzések rangsora, az objektíven ellenőrizhető mutatók, a kockázatok és korlátok tekintetében, a segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolása nagyrészt biztosított, a felelősség teljes körű átvételére vonatkozó rendelkezéseket meghozták, érdemes azonban javítani a felelősségvállalást.
C	A beavatkozás logikájával kapcsolatos problémák kihathatnak a program teljesítményére, valamint a haladás nyomon követésére és értékelésére vonatkozó kapacitásra; a felelősségvállalás és a fenntarthatóság biztosítása érdekében javításokra van szükség.
D	A beavatkozás logikája hibás és jelentős átdolgozásra szorul, hogy a program sikeres lehessen.
Outputok	
A	Minden output magas színvonalon valósult meg, illetve nagy valószínűséggel úgy fog megvalósulni, ami hozzájárul a terv szerinti eredményekhez, a tevékenységek végrehajtása az ütemtervnek megfelelő és rendszeres monitoring tárgyát képezi.
B	Az output a terv szerint alakul, illetve nagy valószínűséggel úgy fog alakulni, de a minőség, a terjedelem és az időbeni alakulással kapcsolatosan van még javítani való. A késedelmek nem veszélyeztetik az outputok megvalósulását.
C	Bizonyos outputok nem valósultak meg időben, illetve jó minőségben/nem fognak időben, illetve jó minőségben megvalósulni. Kiigazításokra van szükség. A tevékenységek késnek és némiképp eltérnek a beavatkozás logikájától és a tervektől.
D	Az outputok minősége és megvalósulása komoly hiányosságokat mutat, illetve nagy valószínűséggel komoly hiányosságokat fog mutatni. Jelentős kiigazításokra van szükség ahhoz, hogy legalább a kulcsfontosságú outputok megvalósuljanak. A tevékenységekben jelentős késedelmek tapasztalhatók, és alapvetően eltérnek a beavatkozás logikájától és a tervektől.

A programok értékelése ¹

(millió euró)

Programok és partnerek	Eszköz	EK hozzájárulása	2013. december 31-i állapot szerint kifizetve	Relevancia	Tervezés	Eredmények	Végrehajtási időszak
1 UNOPS – ECHO/-CR/BUD/2010/02028 Szálláshelyek (helyreállítás) – Biztonságos és fenntartható szálláshelyek építése	ECHO	4,1	3,6	B	C	C	2010. október–2011. augusztus
2 HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) – ECHO/HTI/BUD/2012/91008 Vízellátás, szennyvízelvezetés (szálláshelyek) – Biztonságos átmeneti szálláshelyek és illemhelyek építése		2,2	1,8	A	A	A	2010. július–2013. december
3 WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action) – ECHO/DIP/BUD/2011/92002 Katasztrófa-készültség – A katasztrófa-készültség és a tájékoztatási kapacitások fokozása		0,7	0,6	A	A	B	2010. július–2012. október
4 COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Olaszország) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 Katasztrófa-készültség (Koordináció) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 A katasztrófa- és kockázatkezelési kapacitások megerősítése		0,6	0,4	A	A	A	2012. augusztus–2013. január
5 Concern Worldwide – ECHO/-CR/BUD/2010/02010 Szálláshelyek (Vízellátás, szennyvízelvezetés) – Jobb átmeneti szálláshelyek építése (hosszú távú)		5,2	5,2	A	B	B	2010. április–2011. június
6 SI (Solidarités internationales; Franciaország) – ECHO/-CR/BUD/2010/02045 Koordináció (szálláshelyek) – Munkáért készpénzt biztosító tevékenységek, közösségi bizottságok és katasztrófa-készültség felállítása		2,9	2,9	A	A	A	2010. október–2011. augusztus
7 SI (Solidarités internationales; Franciaország) – Élelmiszer – Az életkörülmények javítása, a foglalkoztatáshoz és a közösségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása (például jövedelemszerző tevékenységek tartós létrehozása), az élelmezésbiztonság megerősítésének támogatása		1,0	1,0	A	B	A	2011. szeptember–2012. december
8 FAO (az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete) – Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite (Az élelmezés- és táplálkozásbiztonság javítása Artibonite megye kiszolgáltató háztartásaiban)	A fejlesztési együttműködési eszköz által finanszírozott élelmiszerprogram	1,5	1,1	A	C	túl korai lenne az értékelés	2012. november–2014. október

1 A módszertanhoz lásd: II. melléklet.

(millió euró)

Programok és partnerek	Eszköz	EK hozzájárulása	2013. december 31-i állapot szerint kifizetve	Relevancia	Tervezés	Eredmények	Végrehajtási időszak
9 Nemzeti programengedélyező (Haiti), AFD, az ENSZ Emberi Települések Programja (UN-Habitat), a francia Vöröskereszt, 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 (Támogatási program a negyedek újjáépítéséhez és rendezéséhez a katasztrófa sújtotta lakosság visszatérésének megkönnyítése érdekében)	EFA	55,8	11,0	A	A	B	2011. december–2016. december
10 Nemzeti programengedélyező (Haiti) és más állami vagy magán szerződő partnerek – 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) (Általános költségvetési támogatási program a Haiti újjáépítését és fejlesztését célzó cselekvési tervhez, illetve Nemzeti növekedési és szegénységcsökkentési stratégia)		47,0	34,9	A	C	C	2011. május–2015. május
11 UNDP – A mielőbbi helyreállítás és stabilizáció érdekében munkáért készpénzt	Stabilitási Eszköz	5,0	5,0	A	A	A	2010. szeptember–2012. augusztus
12 Club de Madrid – Haiti intézményi alapjának megerősítése és a haiti vezetők felelősségvállalásának növelése a helyreállítási folyamatban		0,5	0,5	A	A	A	2010. július–2012. február
13 International Management Group (IMG), Belgrade & Joint Research Centre (JRC) – A vészhelyzetekre való felkészültség fokozása Haitin		14,5	13,1	A	C	C	2010. október–2012. május (IMG), 2010. december–2012. december (JRC)
ÖSSZESEN		141,0	81,1				

Összefoglaló

III

A Bizottság és az EKSZ alá kívánja húzni, hogy a legtöbb projekt a nehéz megvalósítási körülmények ellenére elérte célját.

A Bizottságnak sikerült mérsékelnie néhány, késést okozó külső tényező hatását.

V

Haiti esetében nem volt szükség formális, közös országstratégia kialakítására a segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolásához (LRRD), de a bizottsági szolgálatok összehangolták megközelítéseiket, és ágazati alapon biztosították a segélyezés és a fejlesztés közötti kapcsolatot. A 2014–2020 közötti finanszírozási ciklus már teljes körűen és szisztematikus módon tartalmazza az LRRD-megközelítést.

VI

A Bizottság és az EKSZ hangsúlyozza, hogy a legtöbb projekt elérte a kívánt eredményt.

A kockázatok kapcsán a Bizottság és az EKSZ emlékeztetni kíván arra, hogy az instabil országokban végzett munka mindig kockázatos. E kockázatok azonosítása és a mérséklésükre szolgáló lehetséges intézkedések meghozatala után a Bizottság és az EKSZ egyes esetekben úgy döntött, hogy a lakosság helyzetének javítása érdekében a kockázatok ellenére is végrehajtja a programokat.

A küldöttség kapacitásai a költségvetési és létszámkorlátoknak megfelelő mértékben bővültek, a hatályos igazgatási eljárások betartásával.

A Bizottság és az EKSZ a haiti földrengésből és más országok válságeseeményeiből levont tanulságokat felhasználva több gyorsreagálási intézkedést is bevezetett.

VII Első francia bekezdés

A Bizottság elfogadja az ajánlást:

- i. Az új költségvetés-támogatási iránymutatás 2013 januári elfogadása óta az ajánlás már érvényesül a költségvetés-támogatási programokban.
- ii. Megfelelő kockázatkezelésre minden programnál szükség van. A program kialakításakor részletes eljárásokat és intézkedéseket vezettek be a kockázatok valószínűségének és potenciális hatásának értékelésére, illetve a kockázatok mérséklésére. A végrehajtás során a kockázatkezelés az ekképpen már meglévő eljárások keretében zajlik.

VII Második francia bekezdés

A Bizottság elfogadja az ajánlást. A Bizottság már jelenleg is LRRD-stratégiája keretében jár el, és így fog tenni a rezilienciaprogram kapcsán is.

- A Bizottság elfogadja az ajánlás ezen részét; a közös stratégia céljait a nemzeti tervek kidolgozásakor (a körülményektől függően) tűzik ki. A szervezeti egységek megbízatását a küldetésnyilatkozat tartalmazza.
- A Bizottság elfogadja az ajánlás ezen részét (vö. LRRD-iránymutatás és műhelytalálkozók).
- A Bizottság a nemzeti cselekvési tervek részeként elfogadja ezt az ajánlást.

VII Harmadik francia bekezdés

A Bizottság elfogadja a Számvevőszék ajánlását.

A Bizottság aláhúzza, hogy instabil, válságban vagy válság után lévő országok esetében a segítségnyújtást a siker érdekében a körülményekhez kell igazítani. A Bizottság e célból kidolgozta az „államépítési szerződés” eszközt, amely ilyen helyzetek kezelésére tartalmaz rendelkezéseket.

A Bizottság ki kívánja emelni, hogy a Számvevőszék 3. ajánlása a költségvetés-támogatási iránymutatás révén már megvalósult.

VII Negyedik francia bekezdés

A Bizottság és az EKSZ elfogadja az ajánlást, de ki kívánja emelni, hogy időközben már minden küldöttség alkalmazni kezdte az EKSZ felügyelete alatt kidolgozott üzletmenet-folytonossági eljárásokat és a munkatársak sürgősségi helyzetben történő átcsoportosítására vonatkozó rendelkezéseket. Rámutat továbbá, hogy válság vagy katasztrófa esetén az országban található uniós személyzet védelme és biztonsága prioritást élvez.

Észrevételek

A Bizottság a nehéz körülményekre tekintettel megfelelőnek tartja a segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés közötti kapcsolatot.

35

Noha formálisan nem került sor közös stratégia kialakítására, a partnerek a gyakorlatban számos találkozót tartottak, továbbá az ECHO és a EuropeAid egymás között megosztotta információit. Ez biztosította a humanitárius segélyek és a fejlesztési támogatások egymást kiegészítő jellegét és kapcsolatát.

A Bizottság az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottságának haiti látogatása óta jelentős erőfeszítéseket tett a helyzet javítására.

Helyi szinten az ECHO helyi tisztviselői és az Unió küldöttsége közötti rendszeres koordinációs találkozók révén biztosított, hogy a két szervezeti egység tájékoztassa egymást és konzultáljon a programok kialakításáról és eredményeiről. A két hivatal jelenleg egy közös humanitárius és fejlesztési keret kialakításán dolgozik. Emellett a küldöttség vezetője érvényesíti az EU részéről felmerülő humanitárius szempontokat.

Központi szinten a koordinációt számos tevékenység és eljárás erősítette:

- a rezilienciára vonatkozó cselekvési terv;
- az uniós rezilienciamegközelítés végrehajtásáról szóló közös uniós/tagállami utasító levél, amely az Uniót és tagállamait tényleges együttműködésre, a humanitárius segítségnyújtás összevonására, hosszú távú fejlesztési együttműködésre, továbbá uniós és nemzeti szinten is folyamatos politikai szerepvállalásra bátorítja;
- az átmenettel foglalkozó szolgálatközi csoport;
- az LRRD-re vonatkozó operatív iránymutatás;
- a programokhoz kötődő formális és informális konzultációk.

35 b)

A Bizottság szerint a szolgálatok megbízatása és eljárásai eltérőek ugyan, de céljuk közös. Az ECHO-nak nincs megbízatása hosszú távú fejlesztési beruházások végrehajtására, vagyis nem finanszírozhat állandó házakat.

Meg kell jegyezni, hogy a Bizottság 2013-ban leállította az ideiglenes szálláshelyek finanszírozását Port-au-Prince-ben, ahol valódi szinergiát lehetett kialakítani az ECHO partnerei által szerzett tapasztalatok és a DEVCO által finanszírozott szomszédsági újraépítési és fejlesztési program között. Az ECHO a Palmes régióban, a földrengés epicentrumában néhány hagyományos kreol házat finanszírozott ideiglenes szálláshelyként, ügyelve arra is, hogy a telek tulajdonjoga rendezett legyen, és ne álljon fenn nyomornegyed kialakulásának a veszélye. A biztosított ideiglenes szálláshelyek sok esetben, sőt, talán az esetek többségében a földrengés előttinél jobb életkörülményeket jelentettek a kedvezményezettek számára.

35 c)

Az uniós finanszírozású humanitárius fellépések a szükségleteken alapulnak. Az ECHO kivonulási stratégiáját valóban nem formalizálták, de a humanitárius eszköz fokozatos megszüntetésének feltételeit az ECHO minden vonatkozó finanszírozási határozata tartalmazta.

37

A késedelmeket főként a gyorsan változó körülményekre visszavezethető, vagyis az ECHO partnereinek ellenőrzésén kívül eső külső tényezők okozták.

40

A költségvetés-támogatás alapelve, hogy kifizetésekre csak az eredmények megvalósulása után kerülhet sor. E célból egyensúlyt kell teremteni a kiszámíthatóság és a feltételeesség között.

Az EU és egyéb donorok 2012 nyarán azért tartották vissza a kifizetéseket, mert a nemzeti ellenőrzési jelentések szerint hiányosságok merültek fel a 2011. évi szükséghelyzet alatt végzett közbeszerzési eljárások kapcsán. A donorközösség nyomására külön ellenőrző bizottság vizsgált meg 41, a szükséghelyzeti törvény alapján megkötött szerződést. Az ellenőrző bizottság ajánlásai alapján a kormány e szerződések közül 6-ot megsemmisített, ezt követően a donorok folytatták a kifizetéseket. Ez jól példázza a költségvetés-támogatási műveleteknek a gazdasági kormányzás javítására vonatkozó potenciálját és a program reformhoz való tényleges hozzájárulását.

A Bizottság és az EKSZ lényegében eredményesnek tartja az uniós helyreállítási támogatás végrehajtását.

42

A késedelmek fő okát jelentő nehéz körülmények ellenére a legtöbb program elérte a kívánt eredményt.

43

A projekthelyszíneken lezajló hirtelen válságokkal kapcsolatos beavatkozások mindig valamilyen kockázattal járnak, amely megnyilvánulhat késedelmekben is, egyes esetekben pedig kockázatmentes intézkedéseket tehet szükségessé a projekt megvalósulása érdekében.

Ennek fényében elsősorban az összetett humanitárius környezet külső tényezőivel indokolható az együttműködés nehezedeése, amely végül a beavatkozási terület módosításához vezetett. A partnerek azonban a nehézségek ellenére képesek voltak a fellépések kitűzött céljainak megvalósítására. A projektek végrehajtása során szükséges változtatásokat az ECHO és a partnerek kellően megvitatták a döntéshozatal előtt.

Az ilyen jellegű problémákat nehezen lehet előre jelezni a helyi önkormányzatokkal vagy a nemzeti hatóságokkal folytatott tárgyalások előkészítésekor.

44

A helyreállítási projekt végrehajtását két dolog hátráltatta:

1. Társadalmi feszültségek Bristou-Bobin térségében, ahol az ECHO-finanszírozású projektet végrehajtották. A választással vagy helyi ügyekkel összefüggésben felmerült ismétlődő erőszakos cselekmények miatt biztonsági okokból fel kellett függeszteni a tevékenységeket.
2. Emellett a végrehajtásban részt vevő partner a projekt folyamán feltárta, hogy a beruházási minisztérium (MTPTC) nem mérte fel Bristou-Bobin épületeinek 30%-át. Az így szükségessé váló, előre nem látott épületfelmérések szintén veszélyeztették a tervezett eredmények megvalósítását.

46

A Bizottság a záró értékelő jelentés alapján elhatározta, hogy egy másik, több helyi tapasztalattal rendelkező partner bevonásával három év alatt, a folytatásnak szánt átmeneti intézkedési program révén kezelni fogja a felmerült problémákat, vagyis az elégtelen szintű, nem kellően kiigazított képzést, a szükségcsomagok nem megfelelő minőségét és egyéb kihívásokat.

48

A Bizottság egyensúlyt kíván teremteni a kedvezményezett teljes körű felelősségvállalásával végrehajtott programok kapacitásépítő jellege és a programok végrehajtási sebessége között. A különböző partnerek bevonásával a Bizottság e célt kívánta elősegíteni.

51

A tervezési hiányosságok orvoslására már végrehajtották az intézkedéseket.

53

A Bizottság egyetért azzal a megállapítással, hogy a folyósítások nem követték szigorúan az indikatív ütemtervet, de úgy ítéli meg, hogy a kifizetés visszatartása szükséges volt a finanszírozási megállapodás feltételeinek betartatásához és a reformfolyamat kellő mértékű felgyorsításához.

54

A költségvetés-támogatási iránymutatás nem írja elő jogosultsági feltételként megfelelő közpénz-gazdálkodási stratégia meglétét, viszont előír olyan reform-erőfeszítéseket, amelyek egyfajta „alágazati” közpénz-gazdálkodásra vonatkozó stratégiaként értelmezhetők. A haiti kormány csak a közelmúltban, 2014 májusában fogadta el átfogó közpénz-gazdálkodási stratégiáját, ugyanakkor hosszú ideje alkalmaz olyan reformstratégiákat, amelyek érintik a közpénz-gazdálkodás különböző vetületeit. Emellett a Bizottság előre tekintő

költségvetés-támogatási megközelítésének megfelelően az új, 2013 novemberében elfogadott haiti költségvetés-támogatási program első kifizetésének már előfeltétele volt az átfogó és realisztikus közpénz-gazdálkodási stratégia elfogadása. A stratégia közelmúltbeli elfogadásával e feltétel teljesült.

56

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy megfelelően kezelte az uniós programok végrehajtási kockázatait. Az instabil országokban végzett munka mindig kockázatos.

56 a)

A vámproblémákat a földrengés utáni káosz súlyosbította. Minden részt vevő partner szisztematikus kockázatelemzést végzett, a potenciális – többek között a vámügyintézésre visszavezethető – késéseket figyelembe vették és rögzítették a javaslatok keretmátrixában. Az ilyen késések pontos időtartamát nyilvánvalóan nem lehet előre jelezni. Figyelembe véve, hogy a lakosság lakhatási szükségleteit az importált szükségletek nélkül nem lehetett volna kielégíteni, a művelet előnyei nagyobbak a vámügyi késésekkel kapcsolatos kockázatok hátrányainál.

56 b)

Az uniós program helyi kisüzemi vetőmagtermelőket támogatott, amivel kiegészítette az egyéb donorok által a Mezőgazdasági Minisztériumnak nyújtott, a vetőmagtermelő-ágazat élénkítésére és a minisztérium minőség-ellenőrzési kapacitásainak növelésére irányuló intézményi támogatást.

56 c)

A szóban forgó projekt operatív szinten kívánt azonnali hatást gyakorolni azáltal, hogy rendelkezésre bocsátott 300 konténernyi mentőfelszerelést, és helyi önkénteseket képzett ki e felszereléseknek a természeti katasztrófák esetén való használatára. A projekt során a végrehajtási időszak mindössze két hónapos meghosszabbításával 302 konténert sikerült kihelyezni az ország területén, és 3041 helyi önkéntes alapvető képzését sikerült elvégezni; a projekt ugyanakkor kísérleti projektként is szolgált, amelyet Haiti együttműködési forrásaiból (Európai Fejlesztési Alap) tovább lehetne folytatni.

A végrehajtó partner kiválasztását illetően a Bizottság meg kívánja jegyezni, hogy a kellően kiterjedt haiti tapasztalatokkal rendelkező partnerek közül az idő tájt senki nem tudta vállalni a fellépés végrehajtását.

6. háttérmagyarázat

A konténerek helyét a haiti hatóságok (DPC – Direction de la Protection Civile) és az érintett települések polgármesterei jelölték ki. A DPC a 302-ből csak 10 konténer esetében jelezte, hogy áthelyezésre van szükség.

A folytatásnak szánt átmeneti intézkedési program kezelni fogja az önkéntesek elégtelen képzésének problémáját. Emellett a regionális és a helyi hatóságok (collectivités territoriales) bevonásával növelni fogja az önkéntesi hálózat fenntarthatóságát, és szükség esetén pótolja a szükségcsomagokat.

57

A költségvetés-támogatási programot a földrengés után dolgoztuk ki az egyéb donorokkal együttműködve. A hangsúly a kormány által igen várt források rendelkezésre bocsátásán, valamint azon intézkedéseken volt, amelyek a más donoroktól várható technikai segítségnyújtást kísérik.

A 2013-ban elfogadott új költségvetés-támogatási program (az államépítési szerződés) keretében a kormány kapacitásépítési szükségleteinek támogatása céljából a technikai segítségnyújtás forrásait 12 millió EUR-ra emelték.

7. háttérmagyarázat

A 2013 novemberében elfogadott új haiti költségvetés-támogatási program az instabil országokra kidolgozott speciális feltételeken alapul. Egyéb intézkedések mellett a művelet részét képezi a közszolgálati bérstruktúra ellenőrzése, az adóbe-szedésért felelős hivatalok erősítése és a számvevő-szék (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*) egyedi támogatása.

58

A Bizottság és az EKSZ alaposan megfontolta a haiti politikai kockázatokat, és a beavatkozás mellett döntött, mivel annak potenciális előnyei – köztük a reformokra irányuló politikai nyomásgyakorlás lehetősége – nagyobbak a kockázatok hátrányainál.

Ennek megfelelően – figyelembe véve a haiti intézmények korlátozott kapacitásait és tiszteletben tartva Haiti szuverenitását – elfogadták a lehetséges mértékű kockázatmérséklő intézkedéseket. Az EU fokozta a Haitival folytatott politikai párbeszéd mélységét és intenzitását, amint azt az elmúlt két év számos magas szintű kapcsolatfelvétele és a rendszeres strukturált politikai párbeszéd 2013. decemberi elindítása is tanúsítja. A politikai stabilitás érdekében egyedi támogatási intézkedéseket hajtunk végre. A Bizottság és az EKSZ azt is hangsúlyozni kívánja, hogy Haitin a demokratikus konszolidáció és a politikai stabilizáció csak hosszú távon, endogén folyamat útján valósulhat meg, amint azt az „Inter Haitian Dialogue” elnevezésű haiti párbeszéd-sorozat közelmúltbeli fejleményei is igazolják.

59

A Bizottság és az EKSZ alá kívánja húzni, hogy a küldöttség kapacitásait a költségvetési és létszámkorlátoknak megfelelő mértékben bővítették, a hatályos igazgatási eljárások betartásával. A delegációnak a többi nemzeti és nemzetközi partnerhez hasonlóan igen nehéz körülmények között kellett dolgoznia: a delegáció épülete nem volt biztonságos, így a hivatal egy biztonságos képviselőn alakított ki ideiglenes irodát. A földrengés után a delegáció alkalmazottait a Dominikai Köztársaságba evakuálták, a helyszínen csak a küldöttség vezetője maradt a minimális szintű biztonsági és igazgatási személyzettel.

A tevékenységekhez a Dominikai Köztársaságban található küldöttség és a központ nyújtott támogatást.

63

A delegáció korlátozott erőforrásait 2010-ben és 2011-ben a központból érkező megnövelt támogatás egészítette ki. A központ szakértői például a költségvetés-támogatás kapcsán rendszeres látogatásokat tettek Haitin, ahol ellátták az Unió képviselőjét a kormánnyal folytatott tárgyalások során.

Következtetések és ajánlások

64

A Bizottság és az EKSZ üdvözli a Számvevőszék következtetésének pozitív elemeit. A legtöbb projekt a nehéz megvalósítási körülmények ellenére elérte célját.

66

Haiti esetében nem volt szükség formális, közös országstratégia kialakítására a segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolásához (LRRD), de a bizottsági szolgálatok összehangolták megközelítéseiket, és ágazati alapon biztosították a segélyezés és a fejlesztés közötti kapcsolatot. A 2014–2020 közötti finanszírozási ciklus már teljes körűen és szisztematikus módon tartalmazza az LRRD-megközelítést.

67

A Bizottság és az EKSZ hangsúlyozza, hogy a legtöbb projekt elérte a kívánt eredményt.

A kockázatok kapcsán a Bizottság és az EKSZ emlékeztetni kíván arra, hogy az instabil országokban végzett munka mindig kockázatos. E kockázatok azonosítása és a mérséklésükre szolgáló lehetséges intézkedések meghozatala után a Bizottság egyes esetekben úgy döntött, hogy a lakosság helyzetének javítása érdekében a kockázatok ellenére is végrehajtja a programokat.

A küldöttség kapacitásai a költségvetési és létszámkorlátoknak megfelelő mértékben bővültek, a hatályos igazgatási eljárások betartásával.

A Bizottság és az EKSZ a haiti földrengésből és más országok válságeseeményeiből levont tanulságokat felhasználva több gyorsreagálási intézkedést is bevezetett.

1. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást:

- i. Az új költségvetés-támogatási iránymutatás 2013 januári elfogadása óta az ajánlás már érvényesül a költségvetés-támogatási programokban.
- ii. Megfelelő kockázatkezelésre minden programnál szükség van. A program kialakításakor részletes eljárásokat és intézkedéseket vezettek be a kockázatok valószínűségének és potenciális hatásának értékelésére, illetve a kockázatok mérséklésére. A végrehajtás során a kockázatkezelés az ekképpen már meglévő eljárások keretében zajlik.

2. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást. A Bizottság már jelenleg is LRRD-stratégiája keretében jár el, és így fog tenni a rezilienciaprogram kapcsán is.

2. ajánlás – Első francia bekezdés

A Bizottság elfogadja az ajánlás ezen részét; a közös stratégia céljait a nemzeti tervek kidolgozásakor (a körülményektől függően) tűzik ki. A szervezeti egységek megbízatását a küldetésnyilatkozat tartalmazza.

2. ajánlás – Második francia bekezdés

A Bizottság elfogadja az ajánlás ezen részét (vö. LRRD-iránymutatás és műhelytalálkozók).

2. ajánlás – Harmadik francia bekezdés

A Bizottság a nemzeti cselekvési tervek részeként elfogadja ezt az ajánlást.

3. ajánlás

A Bizottság elfogadja a Számvevőszék ajánlását.

A Bizottság aláhúzza, hogy instabil, válságban vagy válság után lévő országok esetében a segítségnyújtást a siker érdekében a körülményekhez kell igazítani. A Bizottság e célból kidolgozta az „állam-építési szerződés” eszközt, amely ilyen helyzetek kezelésére tartalmaz rendelkezéseket.

A Bizottság ki kívánja emelni, hogy a Számvevőszék 3. ajánlása a költségvetés-támogatási iránymutatás révén már megvalósult.

4. ajánlás

A Bizottság és az EKSZ elfogadja az ajánlást, de ki kívánja emelni, hogy időközben minden küldöttségen alkalmazzák már az EKSZ felügyelete alatt kidolgozott üzletmenet-folytonossági eljárásokat és a munkatársak sürgősségi helyzetben történő átcsoportosítására vonatkozó rendelkezéseket. Rámutat továbbá, hogy válság vagy katasztrófa esetén az országban található uniós személyzet védelme és biztonsága prioritást élvez.

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány: az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm) vagy
a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

- az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>).

Előfizetéses kiadványok:

- az Európai Unió Kiadóhivatalának forgalmazó partnereitől
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm).

A Haitit 2010. január 12-én sújtó földrengés jelentős számú emberéletet követelt és hatalmas pusztítást végzett a fővárosban és környékén. Jelentésében a Számvevőszék azt vizsgálja, hogy az ország újjáépítéséhez nyújtott európai uniós támogatás kialakítása és végrehajtása megfelelő volt-e, valamint hogy a Bizottság megfelelően kapcsolta-e össze a segélyezést a helyreállítási munkákkal és a fejlesztési támogatással. A Számvevőszék következtetése szerint a helyreállítási támogatás általában véve megfelelően lett kialakítva, és az az ország főbb szükségleteit ki tudta elégíteni. A programok végrehajtása azonban nem volt kellően eredményes, és nem történt megfelelően a segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolása sem. Ezt részben a nehéz körülmények és a nemzeti hatóságok hiányosságai okozták, de a Bizottság sem kezelt kifogástalanul egyes olyan tényezőket, amelyekre pedig befolyással lehetett.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal