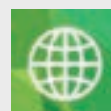


Sprawozdanie specjalne

## Wsparcie UE na rzecz odbudowy Haiti po trzęsieniu ziemi



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luksemburg  
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2014

ISBN 978-92-872-0828-6  
doi:10.2865/60341

© Unia Europejska, 2014  
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

*Printed in Luxembourg*

**Sprawozdanie specjalne**

## **Wsparcie UE na rzecz odbudowy Haiti po trzęsieniu ziemi**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

## Punkt

### **Glosariusz i wykaz akronimów**

### I–VII **Streszczenie**

### 1–11 **Wstęp**

1–3 **Haiti jako państwo niestabilne**

4–5 **Trzęsienie ziemi w 2010 r. dramatycznie pogorszyło tę sytuację**

6–7 **Delegatura Unii również poniosła poważne straty**

8–11 **Mimo reakcji międzynarodowej odbudowa stanowiła wyzwanie**

### 12–17 **Zakres kontroli i podejście kontrolne**

### 18–63 **Uwagi**

18–27 **Komisja uwzględniła priorytetowe potrzeby w zakresie odbudowy**

19–21 **Potrzeby w zakresie odbudowy zostały prawidłowo określone**

22–24 **Wsparcie UE na rzecz odbudowy zostało ujęte w ramach właściwej strategii**

25–27 **Zapewniono odpowiedni podział pracy między Komisję i innych głównych darczyńców, lecz na etapie realizacji programów koordynacja przysparzała trudności**

28–40 **Pomimo starań podejmowanych przez Komisję nie zdołano w wystarczający sposób połączyć pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju**

30–32 **Komisja wykorzystwała różne instrumenty w elastyczny sposób**

33–35 **Koordynacja w ramach Komisji nie była na optymalnym poziomie**

36–40 **LRRD było dobrze przemyślane, jeśli wziąć pod uwagę koncepcję działań w poszczególnych programach odbudowy, lecz niekiedy trudne do zapewnienia w praktyce**

- 41–63 **Komisja nie zapewniła w wystarczającym stopniu skutecznej realizacji wsparcia UE na rzecz odbudowy**
- 42–54 **Odnotowano opóźnienia w realizacji większości programów, a w przypadku niektórych programów osiągnięto ograniczony postęp**
- 55–58 **Niektórymi istotnymi zagrożeniami nie zarządzano w wystarczającym stopniu**
- 59–63 **Proces monitorowania opierał się na odpowiednich ramach, lecz na jego potrzeby nie przyznano wystarczających zasobów**

## 64–68 **Wnioski i zalecenia**

**Załącznik I — Wykaz skontrolowanych programów**

**Załącznik II — Metodyka oceny**

**Załącznik III — Ocena programów**

## **Odpowiedzi Komisji i ESDZ**

# Glosariusz i wykaz akronimów

04

**CAED:** ramy koordynacji pomocy zewnętrznej na rzecz wsparcia rozwoju Haiti (z fr. Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti)

**DCI:** Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju

W ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, który uruchomiono w styczniu 2007 r., pomoc zapewnia się w szczególności poprzez (i) programy geograficzne realizowane z krajami partnerskimi w Ameryce Łacińskiej, Azji, Azji Środkowej, na Bliskim Wschodzie i w Republice Południowej Afryki w celu wspierania działań w wielu dziedzinach (np. edukacja, zdrowie, spójność społeczna i zatrudnienie, sprawowanie władzy, demokracja, prawa człowieka, pomoc w sytuacjach pokryzysowych i państwach niestabilnych), a także poprzez (ii) pięć programów tematycznych dotyczących inwestowania w ludzi, środowiska naturalnego i zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi, podmiotów niepaństwowych i władz lokalnych, poprawy bezpieczeństwa żywnościowego oraz współpracy w dziedzinie migracji i azylu.

Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (Dz.U. L 378 z 27.12.2006, s. 41).

**DIPECHO:** realizowany przez ECHO program gotowości na wypadek klęsk żywiołowych

Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (ECHO) uruchomiła swój program gotowości na wypadek klęsk żywiołowych DIPECHO w 1996 r. Jest on ukierunkowany na słabsze społeczności mieszkające w regionach świata najbardziej narażonych na występowanie klęsk żywiołowych. Projekty finansowane w ramach programu DIPECHO obejmują zazwyczaj działania w zakresie szkoleń, budowania zdolności, zwiększania świadomości, wczesnego ostrzegania oraz planowania i prognozowania działań, a fundusze przekazywane są za pośrednictwem agencji pomocy i organizacji pozarządowych działających w poszczególnych regionach.

**DNB:** dochód narodowy brutto

**DRR:** zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi

DRR to systematyczne podejście do identyfikowania, oceny i zmniejszania zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi. Jego celem jest zmniejszenie społeczno-gospodarczej podatności na klęski żywiołowe, a także zapobieganie zagrożeniom, m.in. środowiskowym, które je wywołują.

**ECHO:** Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności

Jej zadania obejmują ratowanie i ochronę życia, zapobieganie ludzkiemu cierpieniu i łagodzenie go oraz ochronę integralności i ludzkiej godności osób dotkniętych klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka. ECHO zapewnia pomoc humanitarną, krótkoterminowe wsparcie na rzecz odbudowy, jak również wsparcie w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym i gotowości na wypadek ich wystąpienia.

**EFR:** Europejski Fundusz Rozwoju

Kolejne edycje EFR stanowią główny instrument pomocy w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, którą Unia Europejska zapewnia państwom Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajom i terytoriom zamorskim. Umowa o partnerstwie podpisana w Kotonu w dniu 23 czerwca 2000 r. na okres 20 lat („umowa z Kotonu”) stanowi obecne ramy dla stosunków między Unią Europejską a państwami AKP oraz krajami i terytoriami zamorskimi. W umowie tej skoncentrowano się przede wszystkim na ograniczeniu i ostatecznym wyeliminowaniu ubóstwa.

**ESDZ:** Europejska Służba Działań Zewnętrznych

ESDZ rozpoczęła swoją działalność w dniu 1 grudnia 2010 r. ESDZ wraz z właściwymi służbami Komisji przygotowuje decyzje Komisji dotyczące przydziałów krajowych, krajowe i regionalne dokumenty strategiczne oraz krajowe i regionalne programy orientacyjne, co stanowi element cyklu programowania w przypadku większości instrumentów w obszarze działań zewnętrznych.

**EuropeAid:** Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid wdraża liczne instrumenty pomocy zewnętrznej Komisji, które są finansowane zarówno ze środków EFR, jak i z budżetu ogólnego (w tym DCI). Dyrekcja ta zarządza niemal wszystkimi interwencjami EFR.

**FPI:** Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej

Jest to wydział Komisji ustanowiony w dniu 1 stycznia 2011 r., który podlega bezpośrednio Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Wydatki, którymi zarządza FPI, odnoszą się głównie do działań wdrażanych w ramach: a) wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa; b) Instrumentu na rzecz Stabilności (IfS); c) misji obserwacji wyborów; d) Instrumentu Finansowania Współpracy z Państwami i Terytoriami Uprzemysłowionymi oraz Innymi Państwami i Terytoriami o Wysokim Dochodzie.

**G12:** grupa 12 darczyńców

W skład grupy 12 darczyńców (G12) wchodzi Brazylia, Kanada, Francja, Japonia, Norwegia, Hiszpania, Stany Zjednoczone, Międzypamerykański Bank Rozwoju (IDB), Bank Światowy (WB), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), ONZ i Komisja Europejska. Grupie tej przewodniczy zastępca szefa MINUSTAH pełniący funkcję koordynatora pomocy humanitarnej. W 2013 r. tymczasowe przewodnictwo przejęła delegatura Unii.

**IAS:** Służba Audytu Wewnętrznego

Jest to jedna z dyrekcji generalnych Komisji. Jej pracami kieruje audytor wewnętrzny Komisji, a sama służba podlega działającemu w ramach Komisji Komitetowi ds. Audytu. Zadaniem Służby Audytu Wewnętrznego jest poświadczenie w sposób niezależny skuteczności systemów kontroli wewnętrznej oraz wspieranie Komisji poprzez formułowanie opinii, porad i zaleceń.

**IDB:** Międzypamerykański Bank Rozwoju**IfS:** Instrument na rzecz Stabilności

Instrument na rzecz Stabilności, który ustanowiono w 2007 r., ma stanowić szybki i elastyczny mechanizm zapobiegania konfliktom, wspierania stabilizacji politycznej po konfliktach oraz zapewniania wczesnej odbudowy po klęskach żywiołowych. Rozporządzenie (WE) nr 1717/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiające Instrument na rzecz Stabilności (Dz.U. L 327 z 24.11.2006, s. 1).

**IHRC:** Tymczasowa komisja ds. odbudowy Haiti

**LRRD:** łączenie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju

**MFW:** Międzynarodowy Fundusz Walutowy

**MINUSTAH:** Misja Stabilizacyjna Organizacji Narodów Zjednoczonych na Haiti

**OCHA:** Biuro ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej

**OWB:** ogólne wsparcie budżetowe

Programy OWB składają się zazwyczaj z pakietów wsparcia obejmujących transfer środków, działania na rzecz budowania zdolności, dialog z krajem partnerskim oraz ustanowienie warunków wypłaty środków.

**PDNA:** ocena potrzeb po klęsce żywiołowej

**PKB:** produkt krajowy brutto

**ROM:** monitorowanie pod kątem wyników

DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid ustanowiła system ROM w 2000 r. w celu umocnienia procesu monitorowania i oceny pomocy rozwojowej oraz zwiększenia jej przejrzystości. Jego podstawę stanowią krótkie i ukierunkowane oceny przeprowadzane na miejscu przez ekspertów zewnętrznych. W systemie tym wykorzystuje się ustrukturyzowaną i spójną metodykę w oparciu o pięć kryteriów: adekwatność, wydajność, skuteczność, potencjalny wpływ i prawdopodobieństwo zapewnienia trwałości.



## I

Haiti to jedno z najbardziej niestabilnych państw na świecie, a trzęsienie ziemi, które dotknęło ten kraj w dniu 12 stycznia 2010 r., dramatycznie pogorszyło tę sytuację. Trzęsienie ziemi spowodowało ogromne straty w ludziach, przyczyniło się do olbrzymich zniszczeń, a ponadto miało poważny wpływ na krajową gospodarkę i doprowadziło do znacznego ograniczenia już i tak niewielkich zdolności administracji do zapewnienia podstawowych usług dla ludności.

## II

Trybunał zbadał, czy wsparcie udzielone przez UE na rzecz odbudowy Haiti po trzęsieniu ziemi było dobrze zaprojektowane i realizowane.

## III

Trybunał stwierdza, że wsparcie udzielone przez UE na rzecz odbudowy Haiti po trzęsieniu ziemi z 2010 r. było ogólnie dobrze zaprojektowane, lecz programy nie były realizowane w wystarczająco skuteczny sposób. Podejmując starania na rzecz wsparcia odbudowy, Komisja, podobnie jak pozostali darczyńcy, napotkała poważne utrudnienia. Stała się ona przed trudnym wyzwaniem, jakim była konieczność zarządzania udzielaną pomocą we współpracy ze słabymi organami krajowymi – aby w ten sposób wspierać poczucie odpowiedzialności i przyczynić się do powstania funkcjonującego rządu – przy jednoczesnym dążeniu do zapewnienia szybko udzielonej pomocy. Komisja mogła jednak usprawnić sposób zarządzania niektórymi czynnikami, nad którymi miała kontrolę.

## IV

Komisja uwzględniła priorytetowe potrzeby w zakresie odbudowy. Wraz z pozostałymi głównymi darczyńcami Komisja prawidłowo określiła podstawowe potrzeby w zakresie odbudowy Haiti po trzęsieniu ziemi z 2010 r. i przyjęła właściwą strategię współpracy, w której uwzględniono nowe wyzwania stojące przed tym krajem, przy czym kontynuowała jednocześnie swoje wsparcie na rzecz długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczego. Zapewniono odpowiedni podział pracy między darczyńców, lecz na etapie realizacji programów koordynacja przysparzała trudności.

## V

Pomimo starań podejmowanych przez Komisję nie zdołano w wystarczający sposób połączyć pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju. Komisja wykorzystwała w sposób elastyczny szereg instrumentów uzupełniających i opracowała indywidualne programy odbudowy w celu zapewnienia połączenia między pomocą doraźną, odbudową i rozwojem. ECHO i DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid nie dysponowały jednak jasną wspólną strategią krajową służącą optymalizacji synergii i płynnego przechodzenia między podejmowanymi przez nie poszczególnymi działaniami. Słabość administracji krajowej i niewystarczające zaangażowanie rządu w proces reform stanowiły istotne wyzwania stojące na drodze do skutecznej odbudowy i stworzenia warunków umożliwiających zrównoważony rozwój.

## VI

Komisja nie zapewniła w wystarczającym stopniu skutecznej realizacji wsparcia UE na rzecz odbudowy. Spośród 13 programów, które były przedmiotem kontroli Trybunału, w przypadku 10 z nich uzyskano lub można było uzyskać planowane produkty, choć niemal zawsze z opóźnieniem. W przypadku trzech programów, w tym programu ogólnego wsparcia budżetowego w ramach 10. EFR, osiągnięto ograniczony postęp. Choć Komisja była w pełni świadoma trudnej sytuacji, nie zajęła się w wystarczającym stopniu niektórymi istotnymi kwestiami, które zagrażały realizacji i osiągnięciu celów jej programów. Monitorowanie programów opierało się na odpowiednich ramach, lecz Komisja i ESDZ nie podjęły w porę działań służących zwiększeniu zasobów delegatury Unii, która nie miała wystarczających zdolności do przeprowadzania wizyt na miejscu. Tego rodzaju wizyty byłyby szczególnie przydatne w szybko zmieniających się warunkach.

### VII

Zgodnie z zaleceniami Trybunału podczas działań prowadzonych w związku z klęską żywiołową lub niestabilną sytuacją Komisja powinna:

- usprawnić zarządzanie ryzykiem,
- przyjąć wspólną strategię w celu zapewnienia połączenia i synergii między pomocą doraźną, odbudową i rozwojem,
- koncentrować się – w przypadku zapewniania wsparcia budżetowego – na kluczowych funkcjach i reformach w zakresie zarządzania finansami publicznymi oraz określić w stosownych przypadkach krótkoterminowe środki służące zabezpieczeniu środków UE przed marnotrawieniem, wyciekami i wykorzystaniem w niewydajny sposób oraz
- opracować procedury zapewniające ciągłość działania, w tym przepisy dotyczące przenoszenia pracowników w sytuacjach nadzwyczajnych.

## Haiti jako państwo niestabilne

### 01

W XVIII w. Haiti było czołowym producentem trzciny cukrowej i jednym z najbogatszych regionów świata. Od ogłoszenia niepodległości w 1804 r.<sup>1</sup> kraj ten opanowała jednak plaga konfliktów etnicznych, długich okresów anarchii i politycznej niestabilności. Następujące po sobie okresy dyktatury w drugiej połowie XX w.<sup>2</sup> były naznaczone represjami i grabieżą bogactwa tego kraju. Obecnie Haiti jest państwem niestabilnym (zob. **ramka 1**).

### 02

Panująca w kraju niestabilna sytuacja polityczna i sytuacja w zakresie bezpieczeństwa doprowadziła do rozmieszczenia pod koniec 2004 r. Misji Stabilizacyjnej Narodów Zjednoczonych na Haiti (MINUSTAH)<sup>3</sup>. Po zamieszkach, do których doszło w 2008 r. na skutek wysokich cen żywności, kraj ten nie miał stabilnego rządu aż do marca 2012 r., kiedy premierem został Laurent Lamothe. Sytuacja w zakresie bezpieczeństwa uległa poprawie, lecz przestępczość nadal wpływa negatywnie na rozwój.

### 03

Haiti nadal jest jednym z najuboższych krajów na świecie<sup>4</sup>. Ponad połowa ludności tego kraju<sup>5</sup> żyje w skrajnym ubóstwie, mogąc wydać na swoje utrzymanie mniej niż 1,25 dolara dziennie. Średnie trwanie życia wynosi 62 lata i jest o 12 lat krótsze niż średnia w Ameryce Łacińskiej. Około połowa ludności jest niepiśmienna; 20% dzieci jest niedożywione, a 30% nie ma dostępu do źródeł czystej wody<sup>6</sup>. Na Haiti odnotowuje się również największą częstość występowania HIV/AIDS w całej Ameryce Łacińskiej<sup>7</sup>.

- 1 W 1791 r. ludność niewolnicza w tej francuskiej kolonii rozpoczęła powstanie, które doprowadziło do uzyskania niepodległości w 1804 r., a dwa lata później do utworzenia pierwszej na świecie niepodległej czarnej republiki. W 1844 r. wyspę podzielono na dwa kraje: Haiti i Republikę Dominikańską.
- 2 Od 1949 r. rządy na Haiti sprawowało kilku dyktatorów: gen. Paul Magloire, a następnie Francois Duvalier (Papa Doc) i jego syn Jean-Claude (Baby Doc).
- 3 Wycofanie oddziałów MINUSTAH zaplanowano nie wcześniej niż na 2016 r., kiedy to ma nastąpić faza reorganizacji i konsolidacji misji.
- 4 W 2012 r. DNB na mieszkańca wyniósł na Haiti 760 dolarów (według opracowanej przez Bank Światowy metody Atlas) w porównaniu ze średnim DNB w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach w wysokości 8981 dolarów.
- 5 Haiti zamieszkuje blisko 10 mln osób.
- 6 Źródła: World DataBank – Wskaźniki rozwoju na świecie w 2011 i 2012 r., Raport Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) o rozwoju społecznym, CIA – The World Factbook.
- 7 Częstość występowania zakażeń HIV wśród osób w wieku 15–49 lat wynosi 2,2% („Ministère de la Santé Publique et de la Population, Déclaration d’Engagement sur le VIH/SIDA: Rapport de Situation Nationale”, marzec 2012 r.).

## Definicja niestabilności państwa

Zgodnie z definicją przedstawioną przez Komisję „niestabilność” oznacza słabe bądź niespełniające swojej roli struktury oraz sytuację, w których nie jest realizowana umowa społeczna w związku z brakiem możliwości lub brakiem woli do wypełniania przez państwo jego podstawowych funkcji, obowiązków i kompetencji w odniesieniu do świadczenia usług, gospodarowania zasobami, praworządności, sprawiedliwego dostępu do władzy, bezpieczeństwa ludności i ochrony oraz promowania praw i swobód obywatelskich.

Źródło: COM(2007) 643 final: Strategie reagowania UE na sytuacje niestabilności – podejmowanie działań w trudnych warunkach na rzecz zrównoważonego rozwoju, stabilności i pokoju.

## Trzęsienie ziemi w 2010 r. dramatycznie pogorszyło tę sytuację

### 04

W czasie gdy na Haiti nadal trwał proces odbudowy po huraganach, które nawiedziły ten kraj w 2008 r., w dniu 12 stycznia 2010 r. w stolicy tego kraju i na okolicznych obszarach doszło do trzęsienia ziemi o sile 7 stopni w skali Richtera (zob. *mapa*), które spowodowało ogromne straty w ludziach i olbrzymie zniszczenia<sup>8</sup>. Zginęło około 230 000 osób, co oznacza, że skutki tej klęski żywiołowej były tak tragiczne jak skutki tsunami na Oceanie Indyjskim z 2004 r., lecz tym razem dotyczyły one jednego kraju<sup>9</sup>. Rannych zostało 300 000 osób, z czego połowa to dzieci. Około 1,3 mln osób w Port-au-Prince pozostało bez dachu nad głową, a ponad 500 000 opuściło obszar dotknięty klęską żywiołową, aby szukać schronienia w pozostałej części kraju<sup>10</sup>. Nieodpowiednie warunki sanitarne, które po trzęsieniu ziemi uległy dramatycznemu pogorszeniu, przyczyniły się do wybuchu epidemii cholery.

### 05

Liczne budynki administracji publicznej, w tym Pałac Prezydencki, szpitale, szkoły i inne instytucje publiczne zostały zniszczone, a ogromna liczba pracujących tam osób zginęła<sup>11</sup>. Zdolności rządu Haiti do świadczenia usług zostały zatem poważnie ograniczone. Ponieważ trzęsienie ziemi nawiedziło region, w którym odnotowywano najwyższy poziom działalności gospodarczej w kraju, miało ono poważny wpływ na kształtowanie się produktu krajowego brutto (PKB)<sup>12</sup> i pobór podatków. Skarb państwa nie dysponował zasobami budżetowymi na przywrócenie funkcjonowania administracji krajowej i wypłatę wynagrodzeń urzędnikom.

## Delegatura Unii również poniosła poważne straty

### 06

W następstwie trzęsienia ziemi delegatura Unii poniosła poważne straty: jeden pracownik zmarł, szef delegatury wymagał hospitalizacji, a większość personelu zmagająca się z traumą i innymi problemami natury psychologicznej. W ciągu 48 godzin od tej klęski żywiołowej 30 urzędników ewakuowano do Brukseli lub Republiki Dominikańskiej. Budynek zajmowany przez delegaturę Unii nie nadawał się do użytku, a łączność z Brukselą była prawie niemożliwa. Wiele dokumentów uległo zniszczeniu lub zaginęło.

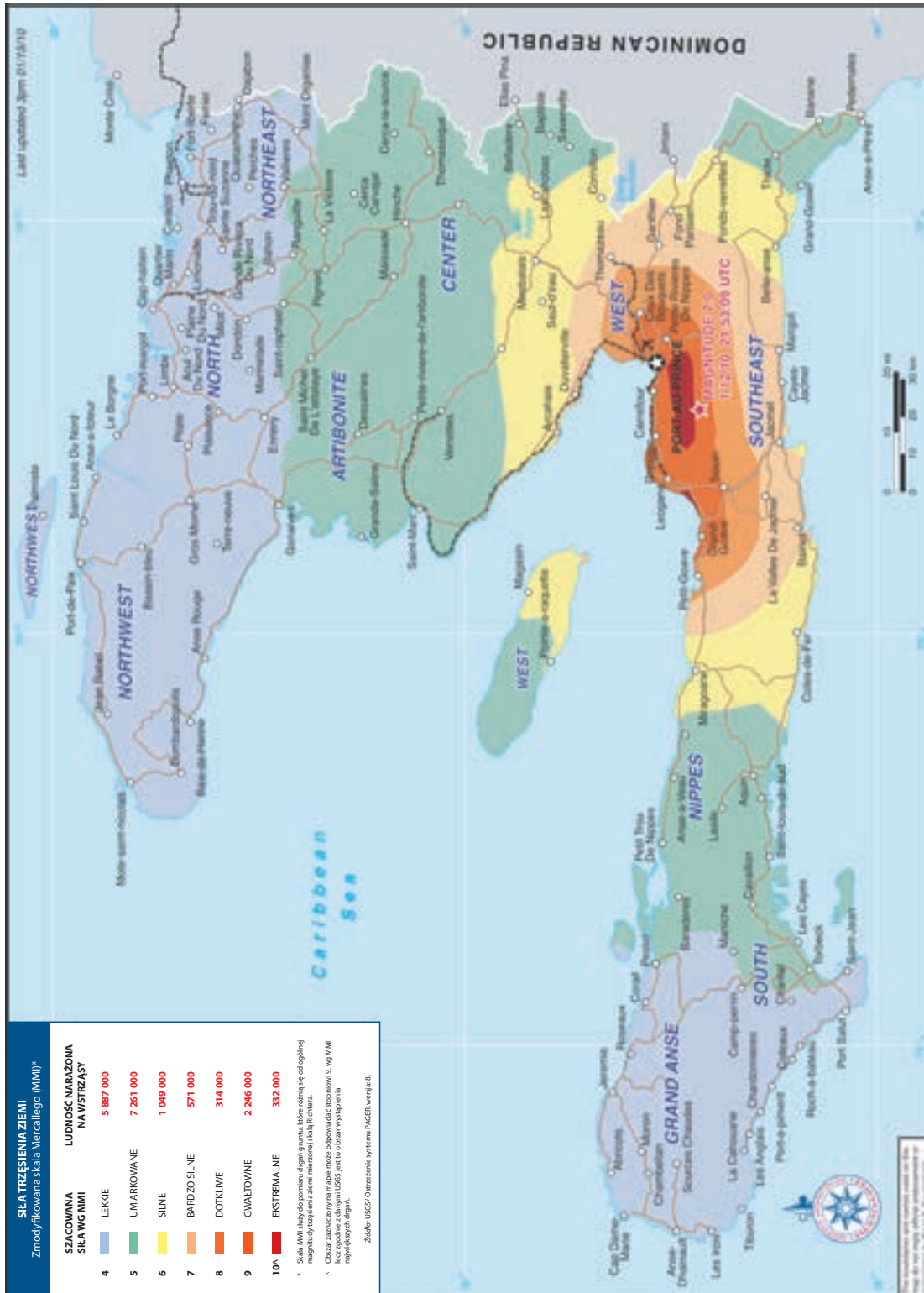
### 07

Po kilku tygodniach niektórzy urzędnicy powrócili na Haiti, lecz z uwagi na liczne zmiany na stanowiskach kierowniczych oraz długie okresy funkcjonowania bez obecności szefa delegatury zdolność operacyjna tej delegatury Unii była przez długi czas poważnie ograniczona.

- 8 Trzęsienie ziemi z dnia 12 stycznia 2010 r. dotknęło miasta Port-au-Prince, Léogâne i Jacmel, w których zniszczeniu uległy port, lotnisko i główne drogi.
- 9 Analiza sytuacji na Haiti w czasie rzeczywistym opracowana przez Stały Komitet Międzyinstytucjonalny: trzy miesiące po trzęsieniu ziemi; 31 sierpnia 2010 r.
- 10 Ocena potrzeb po klęsce żywiołowej (marzec 2010 r.).
- 11 Według szacunków rządu 105 000 domów zostało zniszczonych, 208 000 uległo uszkodzeniu, a 60% szpitali w Port-au-Prince i w okolicach oraz 5000 szkół zostało zburzonych. Na skutek trzęsienia ziemi ucierpiało około 3 mln osób. Straty poniesione w jego wyniku oszacowano ogółem na 7,8 mld dolarów, co odpowiada całkowitemu PKB Haiti w 2009 r.
- 12 Po okresie względnie stałego wzrostu w latach 2005–2009 w wyniku trzęsienia ziemi odnotowano spadek PKB o 5,4%.

Mapa

Obszar, na którym w dniu 12 stycznia 2010 r. doszło do trzęsienia ziemi



Źródło: Agencja Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID).

### Mimo reakcji międzynarodowej odbudowa stanowiła wyzwanie

#### 08

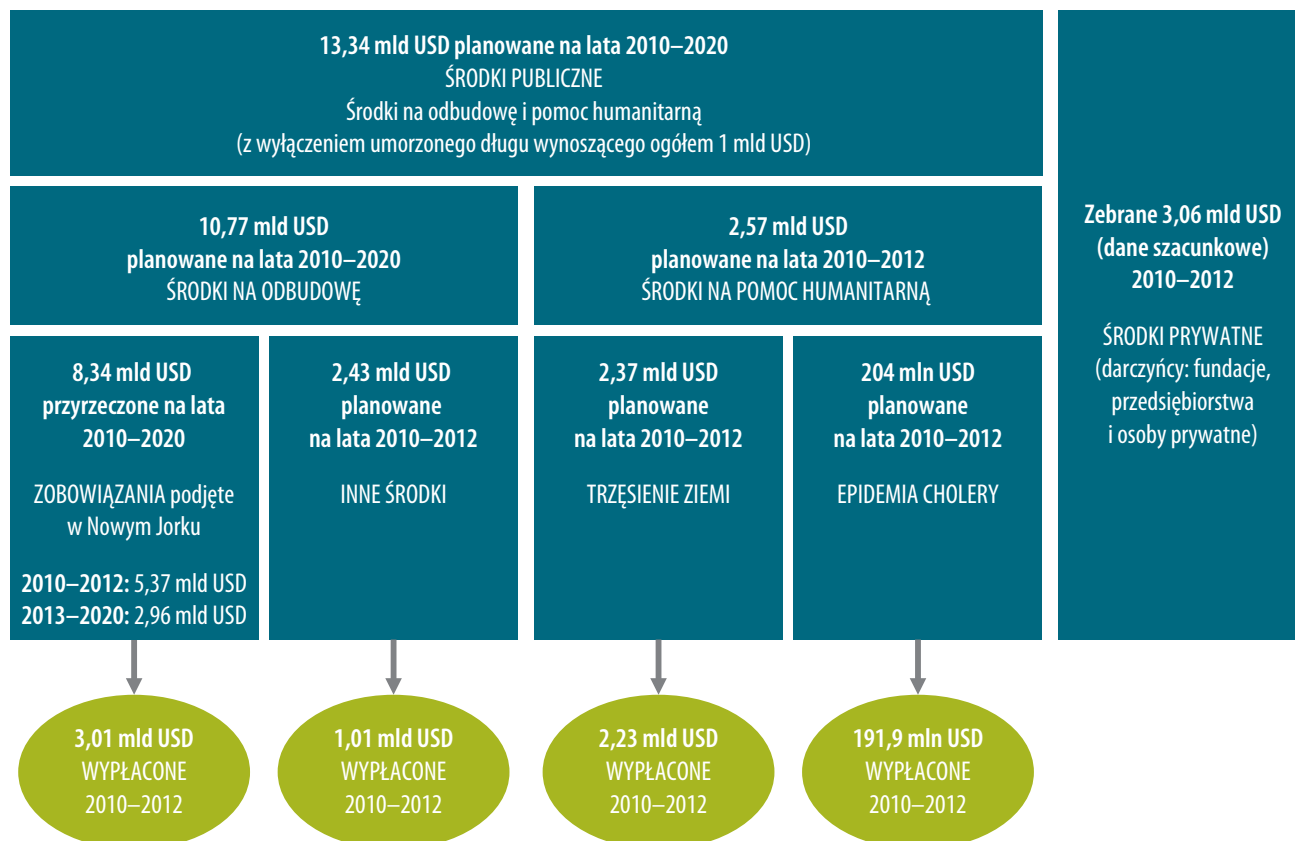
Tuż po trzęsieniu ziemi kilkaset organizacji międzynarodowych, krajów i osób prywatnych z całego świata odpowiedziało na pilne potrzeby w zakresie pomocy humanitarnej<sup>13</sup>. Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) ogłosiło

apel o natychmiastową pomoc (ang. *Flash Appeal*), dzięki czemu w 72 godziny udało się zebrać 575 mln dolarów. Do końca 2012 r. darczyńcy z sektora publicznego wypłacili w ramach pomocy humanitarnej 2,23 mld dolarów i dodatkowo 192 mln dolarów na walkę z epidemią cholery (zob. **wykres** poniżej). Ponadto szacuje się, że organizacje ONZ i organizacje pozarządowe otrzymały 3 mld dolarów od prywatnych darczyńców<sup>14</sup>.

- 13 Organizacje międzynarodowe, które już od dawna prowadzą działalność na Haiti (Międzynarodowy Czerwony Krzyż i główne organizacje pozarządowe), były w stanie podjąć natychmiastowe działania, a do maja 2010 r. pomoc humanitarną zapewniło ponad 1000 organizacji międzynarodowych.
- 14 Biuro Specjalnego Wysłannika na Haiti – Kluczowe fakty, stan na grudzień 2012 r.

Wykres

### Fundusze zebrane i wypłacone w ramach wsparcia dla Haiti, stan na grudzień 2012 r.



Źródło: Biuro Specjalnego Wysłannika na Haiti na podstawie sprawozdań darczyńców i publicznie dostępnych danych.

## 09

ONZ było gospodarzem międzynarodowej konferencji darczyńców „Ku nowej przyszłości Haiti”, która odbyła się w Nowym Jorku w dniu 31 marca 2010 r. i której celem było pozyskanie międzynarodowego wsparcia na odbudowę i dalszy rozwój tego kraju. Darczyńcy wyrazili zgodę na wsparcie planu rządowego Plan d’Action pour le Relèvement et le Développement National d’Haïti<sup>15</sup> (PARDH) i zapewnienie pomocy na średnio- i długoterminową odbudowę zgodnie z zasadą „odbudować lepiej”<sup>16</sup>. Podczas konferencji 55 darczyńców zobowiązało się przekazać 5,37 mld dolarów na lata 2010–2012 i kolejne 2,96 mld dolarów na okres od 2013 r. Ponadto kilka krajów umorzyło dług Haiti o łącznej wartości 1 mld dolarów<sup>17</sup>.

## 10

Jednym z głównych darczyńców była Unia Europejska (UE). Zadeklarowała ona jednorazowo 1,23 mld euro. Kwota ta obejmowała deklaracje przekazania środków na odbudowę i rozwój Haiti złożone przez Komisję (460 mln euro)<sup>18</sup>, 18 państw członkowskich i Europejski Bank Inwestycyjny<sup>19</sup>. Komisja zapewniła również pomoc humanitarną poprzez działania Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (ECHO). W latach 2010–2013 ECHO przeznaczyło na ten cel ogółem 232 mln euro<sup>20</sup>.

## 11

Mimo ogromnej pomocy finansowej i wysiłków podejmowanych na arenie międzynarodowej Haiti nadal stoi w obliczu poważnych wyzwań. Usuwanie gruzów zajęło zdecydowanie zbyt dużo czasu, co było jednym z czynników mających negatywny wpływ na tempo odbudowy<sup>21</sup>. Szacuje się, że pod koniec 2013 r. 210 000 osób nadal żyło w miasteczkach namiotowych, a żaden ze zniszczonych budynków rządowych nie został w pełni odbudowany. Odbudowę utrudniają problemy strukturalne, z którymi kraj ten borykał się już przed 2010 r. Niemal niefunkcjonująca administracja publiczna nadal stanowi główną przeszkodę w świadczeniu usług w sektorach, takich jak opieka zdrowotna, edukacja oraz dostęp do wody i warunki sanitarne. Słabość procesu zarządzania finansami publicznymi utrudnia optymalizację wykorzystania zasobów oraz zapobieganie nadużyciom finansowym i korupcji. Brak rejestru gruntów i wynikające z tego spory o ziemię hamują proces odbudowy. Ogromna podatność sektora rolnego na częste zagrożenia naturalne, a także brak inwestycji przyczyniają się do osłabienia produkcji żywności<sup>22</sup>.

- 15 Plan działania na rzecz odbudowy i rozwoju Haiti.
- 16 Podstawową zasadą PARDH było nie tylko przywrócenie sytuacji sprzed trzęsienia ziemi, lecz wykorzystanie szansy, jaką stwarzała odbudowa, na wyeliminowanie głównych przyczyn podatności stwierdzonych w przeszłości i obecnie.
- 17 M.in. kraje, takie jak Belgia, Niemcy, Irlandia, Francja, Włochy, Niderlandy, Finlandia i Szwecja.
- 18 Zadeklarowana kwota, na którą składają się głównie środki z EFR, została następnie zwiększona do 522 mln euro.
- 19 Zestawienie zadeklarowanych kwot wg krajów/instytucji znajduje się na stronie: [http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International\\_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf](http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf).
- 20 Reakcja Komisji Europejskiej w zakresie pomocy humanitarnej i ochrony ludności na Haiti – Dwa lata po trzęsieniu ziemi (2012 r.); Biuletyn informacyjny ECHO dotyczący Haiti – kwiecień 2013 r.
- 21 Zob. przykładowo: „From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti” („Od doraźnej pomocy do odbudowy: wspieranie dobrych rządów na Haiti w okresie po trzęsieniu ziemi”), Oxfam 2011 r. Jedną z kwestii o zasadniczym znaczeniu było powolne tempo procesu usuwania gruzów.
- 22 W wyniku kilku klęsk żywiołowych, które nawiedziły Haiti w latach 1996–2010, kraj ten już przed trzęsieniem ziemi znajdował się w sytuacji przedłużającego się kryzysu, a 57% jego mieszkańców cierpiało z powodu niedożywienia.

# Zakres kontroli i podejście kontrolne

14

## 12

Trybunał zbadał, czy wsparcie udzielone przez UE na rzecz odbudowy Haiti było dobrze zaprojektowane i wdrażane. W ramach kontroli skoncentrowano się na trzech głównych pytaniach:

- Czy Komisja uwzględniła priorytetowe potrzeby w zakresie odbudowy?
- Czy Komisja zapewniła połączenie między pomocą doraźną, odbudową i rozwojem?
- Czy Komisja zapewniła skuteczną realizację wsparcia UE na rzecz odbudowy?

## 13

Zakres kontroli obejmował wsparcie dla Haiti, udzielone w latach 2010-2013 przez ECHO, Dyрекcyję Generalną ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid oraz Służbę ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej.

## 14

Kontrolę przeprowadzono między majem a listopadem 2013 r. i obejmowała ona:

- przegląd krajowej strategii współpracy w ramach 10. EFR i innych kluczowych dokumentów strategicznych;
- wywiady z urzędnikami Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) w Brukseli;

- wizytę na Haiti w dniach 26 sierpnia – 6 września 2013 r., podczas której przeprowadzono wywiady z pracownikami delegatury Unii oraz z przedstawicielami władz Haiti, głównych międzynarodowych partnerów w działaniach na rzecz rozwoju, organizacji pozarządowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jak również udano się na miejsca realizacji projektów.

## 15

W ramach kontroli dokonano przeglądu 13 programów finansowanych ze środków UE, których celem było zapewnienie wsparcia na rzecz odbudowy i zmniejszenia ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi (zob. **załącznik I**). Pod względem finansowym próba ta odpowiada około dwóm trzecim zobowiązań podjętych przez Komisję w odniesieniu do tych dwóch obszarów<sup>23</sup>. Siedem programów finansowanych przez ECHO realizowano w takich dziedzinach, jak budowa mieszkań (schronień), dostęp do wody, warunki sanitarne, gotowość na wypadek klęsk żywiołowych i bezpieczeństwo żywnościowe w Port-au-Prince, Petit-Goâve, Léogâne i Jacmel. Trzy programy finansowane przez DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid dotyczyły ogólnego wsparcia budżetowego (OWB), odbudowy dzielnic mieszkaniowych i poprawy bezpieczeństwa żywnościowego w regionie Artibonite. Celem trzech programów Służby ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej było przywrócenie gotowości administracji haitańskiej na wypadek kryzysu.

## 16

Podczas wspomnianego przeglądu skoncentrowano się na ocenie adekwatności, koncepcji i produktów tych programów, którą przeprowadzono z wykorzystaniem odpowiednich kryteriów zawartych w metodyce Komisji w zakresie monitorowania pod kątem wyników (ROM) (zob. **załączniki II i III**)<sup>24</sup>.

- 23 W okresie od lutego 2010 r. do grudnia 2012 r. Komisja przeznaczyła na obszary odbudowy i zmniejszenia ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi kwotę 202 mln euro. Ogólna wartość programów stanowiących próbę wyniosła 141 mln euro. Na dzień 31 grudnia 2013 r. z kwoty tej wypłacono 81,1 mln euro (zob. **załącznik III**).
- 24 Numeracja programów w sekcji „Uwagi” odnosi się do numerów przypisanych tym programom w **załącznikach I i III**.



## Zakres kontroli i podejście kontrolne

### 17

Przygotowując kontrolę, kontrolerzy rozważyli standardy, wytyczne i dobre praktyki opracowane przez grupę roboczą INTOSAI ds. rozliczalności i kontroli pomocy związanej z klęskami żywiołowymi<sup>25</sup>. W szczególności wzięli oni pod uwagę ISSAI 5510 (Kontrola zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi) i ISSAI 5520 (Kontrola pomocy związanej z klęskami żywiołowymi), aby zdobyć odpowiednią wiedzę na temat cyklu zarządzania klęskami żywiołowymi, określić ryzyko, jakie wiąże się z zarządzaniem pomocą związaną z klęskami żywiołowymi, oraz opracować program kontroli.

25 Serię 5500 międzynarodowych standardów najwyższych organów kontroli (ISSAI), która dotyczy kontroli pomocy związanej z klęskami żywiołowymi, opublikowano w październiku 2013 r. (zob. [www.issai.org](http://www.issai.org)).

## Komisja uwzględniła priorytetowe potrzeby w zakresie odbudowy

### 18

Trybunał zbadał, czy Komisja jasno określiła potrzeby w zakresie odbudowy i przedstawiła właściwą strategię współpracy oraz czy zapewniła prawidłową koordynację działań z innymi głównymi podmiotami i odpowiedni podział pracy.

## Potrzeby w zakresie odbudowy zostały prawidłowo określone

### 19

Wsparcie UE na rzecz odbudowy po trzęsieniu ziemi opierało się na odpowiedniej ocenie potrzeb uzgodnionej między ekspertami, głównymi darczyńcami i rządem Haiti. Bezpośrednio po trzęsieniu ziemi eksperci ECHO przeprowadzili wstępną, wielosektorową ocenę potrzeb. Pod koniec stycznia 2010 r. wspólny zespół ekspertów z Komisji, Belgii, Francji i Hiszpanii ocenił potrzeby w dziedzinach infrastruktury, zarządzania finansami publicznymi, sprawowania rządów, wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa oraz usług społecznych (zwłaszcza edukacji).

### 20

Komisja wspierała również ocenę potrzeb po klęsce żywiołowej (PDNA)<sup>26</sup>, której celem było określenie ram rozwoju i wzrostu<sup>27</sup>. Ocena ta stanowiła podstawę planu działania na rzecz odbudowy i rozwoju Haiti, który został przedstawiony przez rząd Haiti w dniu 31 marca 2010 r. podczas konferencji międzynarodowej w Nowym Jorku.

### 21

Główne potrzeby w zakresie odbudowy dotyczyły mieszkań i odnowy obszarów miejskich, dostępu do wody, warunków sanitarnych i higieny, opieki zdrowotnej,

bezpieczeństwa żywnościowego i edukacji. Wsparcie było również konieczne w takich dziedzinach, jak sprawowanie rządów, zarządzanie finansami publicznymi i umocnienie administracji, gdzie celem było opracowanie systemów i strategii, które zapewniłyby świadczenie podstawowych usług w odpowiedni i trwały sposób. Ze względu na niewystarczające zasoby publiczne uznano, że wsparcie budżetowe będzie miało zasadnicze znaczenie jako siła napędowa procesu wznowienia i odbudowy niezbędnych funkcji państwa w bardzo niestabilnej sytuacji panującej w okresie po wystąpieniu klęski żywiołowej. Niedociągnięcia w procesie zarządzania finansami publicznymi oraz plan działania<sup>28</sup> dotyczący działań priorytetowych zostały uzgodnione między rządem a darczyńcami zaangażowanymi we wspieranie zarządzania gospodarczego.

## Wsparcie UE na rzecz odbudowy zostało ujęte w ramach właściwej strategii

### 22

Na podstawie wyżej wspomnianych ocen i wniosków ze strony rządu<sup>29</sup> Komisja dokonała przeglądu strategii współpracy z Haiti realizowanej w ramach 10. EFR. Celem zmienionej strategii współpracy było kontynuowanie wsparcia na rzecz długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczego w celu wyeliminowania ubóstwa, a jednocześnie zapewnienie reakcji na powstałe w wyniku trzęsienia ziemi potrzeby w zakresie odbudowy. Zachowano w niej pierwotnie docelowe sektory (infrastruktura, sprawowanie rządów i wsparcie budżetowe), lecz znacząco zwiększono przydział środków finansowych. Środki przydzielone na pomoc programowaną (pula środków A) zostały zwiększone o 100 mln euro do kwoty 391 mln euro, natomiast środki przydzielone na nieprzewidziane zdarzenia takie jak pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych (pula środków B) zwiększono z 13,6 mln euro do 73,6 mln euro. Przydział środków na poszczególne sektory w ramach pomocy programowanej zmieniono w sposób przedstawiony w **tabeli**.

26 PDNA była finansowana ze środków Globalnego Instrumentu na rzecz Ograniczania Zakresu Klęsk Żywnościowych i Odbudowy (GFDRR) przy wsparciu finansowym ze strony Komisji oraz Australii, Luksemburga, Norwegii, Szwecji i Szwajcarii. W ocenie uczestniczyło około 250 krajowych i międzynarodowych ekspertów oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych i haitańskiego społeczeństwa obywatelskiego. Obejmowała ona osiem obszarów: sprawowanie rządów, produkcja, sektory społeczne, infrastruktura, rozwój regionalny, ochrona środowiska i zarządzanie ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi, jak również zagadnienia przekrojowe dotyczące m.in. równości płci, młodzieży i słabszych grup społecznych.

27 Eksperti uznali, że przez okres trzech lat wymagane będzie wsparcie w kwocie 11,5 mld dolarów: 50% na sektory społeczne, 17% na infrastrukturę, 15% na ochronę środowiska oraz zarządzanie ryzykiem i klęskami żywiołowymi, a pozostała część na sektory produkcji, sprawowanie rządów i zagadnienia przekrojowe (równość płci, młodzież, słabsze grupy społeczne).

28 W maju 2010 r. w ramach grupy koordynacyjnej (Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire, ustanowionej w dniu 27 lutego 2009 r.) darczyńcy udzielający wsparcia budżetowego uzgodnili zarówno plan działań priorytetowych mający na celu poprawę kontroli finansowych i wprowadzenie reform, jak i wspólną matrycę wskaźników służących do oceny postępu w tych obszarach.

29 Rząd chciał utrzymać ogólny kierunek wyznaczony w pierwotnej strategii współpracy w ramach 10. EFR, który nadal był istotny z punktu widzenia wspierania długofalowego rozwoju. Ponadto w sytuacji, gdy większość darczyńców koncentrowała się na obszarze, który został bezpośrednio dotknięty trzęsieniem ziemi, uznano za istotne kontynuowanie wsparcia dla pozostałej części kraju.

### Przydział środków na rzecz poszczególnych sektorów w ramach pomocy programowanej ze środków 10. EFR, zmieniony po trzęsieniu ziemi

(mln EUR)

Sektor	Pierwotny przydział	Zmieniony przydział
<b>Kluczowe sektory</b>	<b>259</b>	<b>349</b>
Infrastruktura	175	245
Sprawowanie rządów	36	27
Ogólne wsparcie budżetowe (OWB)	48	77
<b>Inne</b>	<b>32</b>	<b>35</b>
Rezerwa	0	7
<b>OGÓŁEM</b>	<b>291</b>	<b>391</b>

Źródło: Krajowy dokument strategiczny / krajowy program orientacyjny na lata 2008–2013 i zmieniony krajowy dokument strategiczny / krajowy program orientacyjny na lata 2011–2013.

## 23

W odniesieniu do infrastruktury głównym obszarem wsparcia UE nadal były drogi, lecz zgodnie z PARDH uwzględniono również odbudowę obszarów miejskich (w tym budowę mieszkań). W dziedzinie sprawowania rządów utrzymano wsparcie na decentralizację i zwiększenie zdolności państwa, natomiast dodatkowe obszary priorytetowe dotyczyły ustanowienia systemu rejestru gruntów i zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi. Celem zwiększonego przydziału na OWB była pomoc w przywróceniu usług publicznych, rozpoczęciu realizacji programu odbudowy oraz wsparciu strategii rozwoju i wzrostu poprzez reformy w zakresie zarządzania gospodarczego. Udostępniło również znaczne środki (43,6 mln euro) z budżetu ogólnego UE na żywność i rolnictwo oraz na zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi<sup>30</sup>.

## 24

Strategia przyjęta przez Komisję znalazła zasadniczo odzwierciedlenie w programach skontrolowanych przez Trybunał. Na etapie projektowania poszczególnych programów prawidłowo oceniono konkretne potrzeby w obszarach wspieranych przez Komisję (zob. **załącznik III**, adekwatność).

30 Między 2011 a 2012 r. udostępniono znaczne środki finansowe na rolnictwo poprzez programy tematyczne dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego i instrumentu żywnościowego (ogółem 23,6 mln euro), a także poprzez inicjatywę dotyczącą milenijnych celów rozwoju (20 mln euro na poprawę bezpieczeństwa żywnościowego). Wsparcie na rzecz zapewnienia gotowości na wypadek klęsk żywiołowych pochodziło z programów DIPECHO, Instrumentu na rzecz Stabilności i od państw członkowskich UE.

## Zapewniono odpowiedni podział pracy między Komisję i innych głównych darczyńców, lecz na etapie realizacji programów koordynacja przysparzała trudności

### 25

Haiti zostało wybrane jako kraj pilotażowy do celów wspólnego programowania unijnego (zob. **ramka 2**) w ramach 10. EFR. Jak wspomniano powyżej, Komisja przygotowała również przegląd strategii współpracy w ramach 10. EFR wraz z państwami członkowskimi UE zaangażowanymi na Haiti (z Niemcami, Francją i Hiszpanią) i innymi głównymi darczyńcami. Uwzględniono przy tym skuteczny podział pracy. Podczas gdy Francja i Hiszpania podejmowały działania głównie na południu kraju, a Stany Zjednoczone na północy, wsparcie UE skoncentrowano w regionie Artibonite położonym w środkowej części kraju. Ponadto Port-au-Prince i inne miasta dotknięte trzęsieniem ziemi podzielono na strefy, w których działania realizowali poszczególni darczyńcy i ich partnerzy wykonawczy.

### 26

Na etapie realizacji programów bieżąca koordynacja pomiędzy Komisją a innymi darczyńcami przysparzała jednak trudności:

- a) skuteczność mechanizmu koordynacji pomocy humanitarnej zapewnianego przez OCHA<sup>31</sup>, w którym aktywnie uczestniczyło ECHO, była ograniczona. Głównymi przyczynami takiej sytuacji była złożoność tego mechanizmu, bardzo duża liczba podmiotów zapewniających pomoc humanitarną, które stosowały odmienne metody działania, niechęć niektórych krajów darczyńców do współpracy, problemy językowe<sup>32</sup>, a także organizowanie posiedzeń w bazie wojskowej ONZ<sup>33</sup>. Ponadto międzysektorowa koordynacja między grupami roboczymi nadal była na niskim poziomie ze względu na brak wykwalifikowanych koordynatorów, którzy posiadaliby umiejętności strategicznego myślenia i mediacji<sup>34</sup>;

- 31 Wspomniany mechanizm koordynacji opierał się na sektorowych grupach roboczych zwanych „klastrami”. Klastry to partnerstwa zawierane między podmiotami międzynarodowymi, władzami krajowymi i lokalnymi oraz społeczeństwem obywatelskim. Powstawały one w sytuacji, gdy w danym sektorze istniały wyraźne potrzeby w zakresie pomocy humanitarnej, w ramach poszczególnych sektorów działało wiele podmiotów, a władze krajowe potrzebowały wsparcia w dziedzinie koordynacji. Do 2012 r. funkcjonowało 11 klastrow. Od tego czasu siedem z nich uległo stopniowej likwidacji, częściowo z uwagi na przejście do fazy rozwoju, lecz również ze względu na gwałtowny spadek zasobów finansowych na prowadzenie w tym kraju działań związanych z pomocą humanitarną.
- 32 Wiele posiedzeń odbywało się w języku angielskim, w którym przygotowywano również dokumentację. Ograniczało to udział lokalnych organizacji pozarządowych.
- 33 Przedstawiciele niektórych organizacji nie wchodzili do pomieszczeń wojskowych ze względów ideologicznych, natomiast niektóre inne organizacje, głównie mniejsze lokalne organizacje pozarządowe, nie miały pozwolenia na wejście. Sale były przepełnione i trudno było wypracować wspólne stanowiska w niektórych kwestiach.
- 34 „Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake” („Ocena reakcji OCHA na trzęsienie ziemi na Haiti”), 2011 r., s. 10 i s. 11 (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/In%20Line%20Images/programs%20-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

## Wspólne programowanie unijne

Celem wspólnego programowania unijnego jest koordynowanie działań darczyńców w danym kraju na podstawie wspólnych ram wsparcia, przy czym każdy z darczyńców specjalizuje się konkretnie w tym, co stanowi jego mocną stronę. Dzięki temu istnieje możliwość ograniczenia rozdrobnienia pomocy oraz zwiększenia odpowiedzialności, dostosowania i harmonizacji, przy jednoczesnym zwiększeniu widoczności działań UE i umożliwieniu darczyńcom europejskim mówienia jednym głosem.

Źródło: Komisja Europejska, Wspólne wieloletnie programowanie, sprawozdanie końcowe (2010 r.).

- b) mechanizmy koordynacji pomocy rozwojowej, które funkcjonowały przed trzęsieniem ziemi, są również złożone i obejmują wiele zainteresowanych stron (rząd, darczyńców, międzynarodowe organizacje pozarządowe, organizacje ONZ itp.) dysponujących różnymi mandatami<sup>35</sup>. Główni międzynarodowi darczyńcy tworzą grupę 12 darczyńców (G12). Na szczęblu poszczególnych sektorów mechanizmy koordynacji były przydatne do podziału pracy i wymiany informacji, lecz nie przyczyniły się do skoordynowanych działań ani określenia polityki sektorowej<sup>36</sup>;
- c) ze względu na utracone zdolności instytucjonalne administracji krajowej, powolny proces decyzyjny rządu, nieodpowiednią komunikację, ograniczone zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i brak umiejętności przywódczych tymczasowa komisja ds. odbudowy Haiti (IHRC) (zob. **ramka 3**) nie była w stanie zapewnić skutecznej koordynacji<sup>37</sup> wsparcia darczyńców, które po trzęsieniu ziemi znacznie się zwiększyło. W listopadzie 2012 r. rząd, ONZ i G12 uruchomiły nowy system koordynacji

w celu przekazania kierownictwa nad koordynacją pomocy organom haitańskim: Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti<sup>38</sup> (CAED). W ramach CAED zapewnienie strategicznych wytycznych dotyczących wsparcia międzynarodowego na działania w zakresie odbudowy<sup>39</sup> nie było jednak jeszcze możliwe na tym etapie.

## 27

Jeśli chodzi o wsparcie budżetowe, w maju 2010 r., w ramach ustanowionej grupy koordynacyjnej<sup>40</sup>, darczyńcy uzgodnili zarówno plan działań priorytetowych<sup>41</sup> mający na celu poprawę kontroli finansowych i wprowadzenie reform, jak i wspólną matrycę wskaźników służących do oceny osiągniętego postępu<sup>42</sup>. Tego rodzaju wspólna ocena umożliwiła również darczyńcom dostosowanie pomocy technicznej stanowiącej element ich poszczególnych programów w celu zapewnienia komplementarności. Te obiecujące perspektywy skoordynowanego monitorowania i strategicznego dialogu z władzami krajowymi oddalały się jednak stopniowo podczas etapu realizacji (zob. pkt 63).

- 35 Międzyinstytucjonalna analiza sytuacji na Haiti w czasie rzeczywistym: trzy miesiące po trzęsieniu ziemi (2010 r.).
- 36 Biuro Specjalnego Wystannika na Haiti, „Czy pomoc uległa zmianie? Ukierunkowanie pomocy dla Haiti przed trzęsieniem ziemi i po nim”, czerwiec 2011 r., s. 8 ([http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has\\_aid\\_changed\\_en.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf)).
- 37 Zob. przykładowo: „L'aide française à Haiti après le séisme du 12 janvier 2010”, Cour des comptes (styczeń 2013 r.) i „From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti” („Od doraźnej pomocy do odbudowy: wspieranie dobrych rządów na Haiti w okresie po trzęsieniu ziemi”), Oxfam 2011 r.
- 38 Ramy koordynacji pomocy zewnętrznej na rzecz wsparcia rozwoju Haiti.
- 39 Posiedzenia w ramach CAED odbywały się rzadko, a w czasie, gdy miała miejsce wizyta Trybunału, zakresy uprawnień sektorowych grup roboczych były nadal w fazie opracowywania.
- 40 Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire (CPAB) ustanowiona oficjalnie w dniu 27 lutego 2009 r. i działająca pod przewodnictwem ministra finansów.
- 41 Plan ten opierał się w szczególności na zaleceniach MFW przedstawionych w związku z przeprowadzonym w 2009 r. przeglądem oceny rozliczalności finansowej wydatków publicznych przygotowanej przez Bank Światowy w 2007 r.

42 Zasadniczo dotyczyły one ogólnych warunków OWB, tj. osiągnięcia zadowalającego postępu w kierunku (i) wzmocnienia ram zapewniających stabilność makroekonomiczną, (ii) reformy mającej na celu poprawę zarządzania finansami publicznymi oraz (iii) realizacji strategii odbudowy i rozwoju.

### Tymczasowa komisja ds. odbudowy Haiti

Zamiar utworzenia IHRC ogłoszono na międzynarodowej konferencji darczyńców „Ku nowej przyszłości Haiti” w Nowym Jorku. Komisja ta została oficjalnie ustanowiona w kwietniu 2010 r. na okres 18 miesięcy. Rolą IHRC było nadzorowanie realizacji planu działania na rzecz odbudowy i rozwoju Haiti oraz zarządzanie środkami zgromadzonymi przez rząd i społeczność międzynarodową w Funduszu na rzecz Odbudowy Haiti. Współprzewodniczącymi IHRC byli premier Haiti oraz Bill Clinton, były prezydent Stanów Zjednoczonych.

## Pomimo starań podejmowanych przez Komisję nie zdołano w wystarczający sposób połączyć pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju

### 28

Trybunał zbadał, czy Komisja: (i) wykorzystała różne instrumenty w elastyczny sposób, (ii) dobrze koordynowała działania ECHO i DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid oraz (iii) uwzględniła w koncepcji unijnych programów odbudowy i podczas ich realizacji łączenie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (LRRD).

### 29

Główne cele wsparcia UE udzielanego Haiti w związku z trzęsieniem ziemi dotyczyły zapewnienia pomocy doraźnej, odbudowy zniszczonej infrastruktury, przywrócenia niezbędnych funkcji w zakresie usług publicznych oraz stworzenia warunków umożliwiających zrównoważony rozwój. Po klęsce żywiołowej z 2010 r. LRRD miało zatem strategiczne znaczenie dla współpracy UE z Haiti (zob. **ramka 4**).

## Komisja wykorzystała różne instrumenty w elastyczny sposób

### 30

Prowadzony przez DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid proces programowania oraz przygotowania programów obejmuje rozmowy z władzami krajowymi oraz koordynację działań z innymi darczyńcami. Z uwagi na istotną ilość prac przygotowawczych, które muszą być wykonane przez Komisję i ESDZ, proces ten nie jest dostosowany do zaspokajania gwałtownie zmieniających się potrzeb powstających w sytuacjach kryzysowych. Z drugiej strony, mimo że oficjalne przyjęcie zmienionej po trzęsieniu ziemi strategii współpracy w ramach 10. EFR zajęło dwa lata<sup>43</sup>, jej ogólny kierunek określono dość szybko, dzięki czemu można było zmniejszyć opóźnienia w rozpoczęciu realizacji programów odbudowy.

43 Zmieniony krajowy dokument strategiczny podpisano w marcu 2012 r.

## Łączenie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju

Rolą pomocy doraźnej jest zapewnienie pilnej krótkoterminowej pomocy humanitarnej w celu uratowania i ochrony życia ludzi, którzy stanęli w obliczu poważnych trudności w wyniku klęsk żywiołowych lub konfliktów siłowych. Działania w zakresie odbudowy to procesy, których celem jest stopniowe zastępowanie pomocy doraźnej oraz stabilizacja sytuacji gospodarczej i społecznej poprzez udzielanie poszkodowanej społeczności pomocy w odbudowie infrastruktury, poprawie usług i umocnieniu instytucji, co pozwoli na odpowiednie przejście do współpracy na rzecz rozwoju. LRRD obejmuje środki i interwencje, których celem jest wypełnienie luk lub zwiększenie synergii między pomocą krótko- i długoterminową.

Źródło: COM(96) 153 final z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju; COM(2001) 153 final z dnia 23 kwietnia 2001 r. w sprawie LRRD – Ocena; COM(2012) 586 final z dnia 30 października 2012 r. dotyczący podejścia UE do kwestii odporności: wyciągania wniosków z kryzysu bezpieczeństwa żywnościowego.

## 31

Wraz z DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid w działaniach na rzecz odbudowy uczestniczyły również ECHO. Podczas gdy w 2010 r. pomoc humanitarna udzielana przez ECHO była ukierunkowana na doraźne potrzeby (m.in. usuwanie gruzów, budowanie obozów z folii z tworzywa sztucznych, dowóz wody, zapewnianie warunków sanitarnych oraz rozdzielanie żywności wśród osób wewnętrznie przesiedlonych), w 2011 i 2012 r. pomoc ta wykroczyła poza fazę pomocy doraźnej. Obejmowała ona zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi<sup>44</sup> oraz rozwiązywanie problemu przesiedlenia<sup>45</sup>, głównie poprzez tworzenie tymczasowych schronień, budowę toalet i systemów sanitarnych oraz organizowanie programów „wynagrodzenia za pracę”. ECHO podejmowało te działania w ramach krótkoterminowego wsparcia na rzecz odbudowy do czasu przygotowania długoterminowych projektów odbudowy przez partnerów działających na rzecz rozwoju<sup>46</sup>.

## 32

Komisja wykorzystwała również bardziej elastyczny Instrument na rzecz Stabilności (IfS) zarządzany przez Służbę ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej, aby kontynuować działania podjęte w ramach realizowanego przez ECHO programu gotowości na wypadek klęsk żywiołowych (DIPECHO). Miało to na celu ułatwienie przejścia do fazy odbudowy i rozwoju poprzez zapewnienie ludziom pomocy w zwiększaniu ich zdolności do radzenia sobie z klęskami żywiołowymi. Pomoc ta obejmowała organizowane na dużą skalę publiczne i szkolne kampanie informacyjne, prowadzone na mniejszą skalę działania w zakresie łagodzenia skutków oraz szkolenia ochotników w dziedzinie ochrony ludności<sup>47</sup>.

## Koordinacja w ramach Komisji nie była na optymalnym poziomie

## 33

Komisja ustanowiła platformę kryzysową, w ramach której odbywały się regularne posiedzenia koordynacyjne z udziałem DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid, ECHO, Sekretariatu Generalnego Komisji i państw członkowskich UE i której celem było koordynowanie reakcji UE w pierwszych kilku tygodniach po trzęsieniu ziemi. ECHO i delegatura Unii prowadziły również regularną wymianę informacji (np. w sprawie potrzeb osób przesiedlonych wewnętrznie przebywających w obozach i tymczasowych schronieniach), jak również kontaktowały się ze Służbą ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej w kwestii programu DIPECHO w celu zapewnienia odpowiednich powiązań z innymi działaniami na rzecz zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi. Ponadto służby Komisji uczestniczyły w organizowanych regularnie posiedzeniach zespołów krajowych<sup>48</sup>. Tego rodzaju mechanizmy koordynacji ułatwiały właściwy sposób oceny potrzeb i określania priorytetów.

## 34

Zakres programu DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid dotyczącego odbudowy i rozwoju sąsiadujących dzielnic (program nr 9) rozszerzono o dodatkowe obszary w Port-au-Prince. Aby zapewnić kontynuację wcześniejszych projektów ECHO, DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid postępowała według zasady „ten sam partner na tym samym obszarze”, co oznaczało zatrudnienie partnerów wykonawczych ECHO, którzy byli obecni w danej dzielnicy podczas fazy udzielania pomocy humanitarnej, a tym samym skorzystanie w danej sytuacji z ich cennej wiedzy fachowej<sup>49</sup>.

- 44 Ogółem 5,5 mln euro: 3 mln euro z Planu wdrażania pomocy humanitarnej dla Haiti na 2011 r. i 2,5 mln euro z programu DIPECHO dla regionu Karaibów, niezależnie od pomocy udzielonej w następstwie trzęsienia ziemi.
- 45 W 2012 r. pomoc ECHO koncentrowała się na rozwiązaniu problemu przesiedlenia (20,25 mln euro), reagowaniu na epidemię cholery (3 mln euro), reagowaniu na klęski żywiołowe, takie jak cyklon tropikalny Isaac i huragan Sandy (9 mln euro) oraz zmniejszaniu zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi (2 mln euro).
- 46 Jest to zgodne z zaleceniem nr 1 przedstawionym przez Trybunał w sprawozdaniu specjalnym nr 6/2008 pt. „Komisja Europejska na rzecz odbudowy koniecznej w następstwie uderzenia fali tsunami i huraganu Mitch” w odniesieniu do szybkiego opracowywania programów odbudowy (<http://eca.europa.eu>).
- 47 „DIPECHO Study: Lessons learned for an improved strategy and approach” („Badanie DIPECHO: doświadczenia służące poprawie strategii i podejścia”), Inspire Consortium, marzec 2013 r., s. 11 i s. 19 ([http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL\\_improved\\_strategy\\_approach\\_March2013.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf)).
- 48 Jednym z wyników tych posiedzeń była decyzja o ustanowieniu programów odbudowy dla terenów sąsiadujących z obszarami dotkniętymi trzęsieniem ziemi.
- 49 Przykładowo organizacja pozarządowa Concern Worldwide realizowała projekt budowania pokoju finansowany ze środków IfS, którego celem było ograniczenie walk gangów zbrojnych w slumsach Grand Ravine. Po tym projekcie podjęła ona wraz z ECHO interwencje humanitarne, a następnie – z udziałem DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid – działania w zakresie odbudowy i rozwoju tej samej dzielnicy.

## 35

Jak jednak podkreśliła w 2011 r. Służba Audytu Wewnętrznej Komisji, ECHO i DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid nie miały jasnej wspólnej strategii krajowej dotyczącej LRRD, która służyłaby optymalizacji synergii i płynnego przechodzenia między podejmowanymi przez nie poszczególnymi działaniami. W trakcie wizyty na Haiti w lutym 2012 r. delegacja Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego stwierdziła niewystarczający poziom koordynacji między ECHO a delegaturą Unii<sup>50</sup>. Niedociągnięcia wykazane przez Trybunał dotyczyły w głównej mierze następujących aspektów:

- a) programy ECHO są krótkoterminowe, natomiast proces programowania i przygotowania programów przez DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid zajmuje dużo czasu. Choć oba DG przyjęły elastyczne podejście (zob. pkt 30 i 31), od zakończenia wsparcia zapewnianego przez ECHO do chwili udostępnienia przez DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid środków finansowych na odbudowę
- i rozwój sąsiadujących dzielnic upłynęło kilka miesięcy. Płynne powiązanie działań w terenie było możliwe jedynie dzięki samofinansowaniu i motywacji partnerów wykonawczych;
- b) partnerzy działający na rzecz pomocy humanitarnej i rozwoju, w tym ECHO i delegatura Unii, mieli różne poglądy na temat najbardziej odpowiedniego podejścia do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W opinii delegatury Unii i wielu innych partnerów działających na rzecz rozwoju, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, budowa tymczasowych schronień zamiast stałych budynków trzy lata po trzęsieniu ziemi nie jest najbardziej wydajnym rozwiązaniem z uwagi na brak miejsca, a także wiąże się z dużym ryzykiem, że obszary zajęte przez te schronienia zmienią się w slumsy;
- c) strategia wyjścia ECHO i przekazanie kontroli delegaturze Unii nie były sformalizowane ani udokumentowane. Nie dało to gwarancji podjęcia właściwych działań następczych.

50 Wizyta delegacji komisji CONT w dniach 22-26 lutego 2012 r., Haiti, Opracowanie dotyczące informacji zwrotnych: ([http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport\\_/draftfeedbackreport\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf)) [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport\\_/draftfeedbackreport\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf).

### Brak miejsca to główne ograniczenie utrudniające odbudowę obszarów miejskich na Haiti



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.



**LRRD było dobrze przemyślane, jeśli wziąć pod uwagę koncepcję działań w poszczególnych programach odbudowy, lecz niekiedy trudne do zapewnienia w praktyce**

### 36

Programy będące przedmiotem kontroli Trybunału były zaprojektowane w odpowiedni sposób, aby zapewnić połączenie fazy pomocy humanitarnej i fazy odbudowy lub doprowadzić do stworzenia warunków umożliwiających zrównoważony rozwój. Celem podejmowanych działań było przywrócenie niezbędnych funkcji w zakresie świadczenia usług publicznych oraz stworzenie warunków umożliwiających zrównoważony rozwój. W przypadku czterech spośród 13 programów skontrolowanych przez Trybunał perspektywy osiągnięcia tych celów nie były jednak obiecujące, co spowodowane było brakiem odpowiednich reform, nieprzyjmowaniem odpowiedzialności przez władze oraz brakiem odpowiednio funkcjonującej administracji (zob. **załącznik III**, koncepcja).

### 37

W niemal wszystkich programach ECHO dotyczących odbudowy ułatwiono płynne przejście do rozwoju. Programy te stanowiły często element zintegrowanego podejścia dla danej dzielnicy. Oprócz budowy schronień w podejściu takim uwzględniano wsparcie w zapewnianiu źródła utrzymania, szkolenia oraz wspieranie władz lokalnych (zob. **ramka 5**). Opóźnienia w realizacji programów (zob. pkt 43) doprowadziły jednak do spowolnienia procesu tworzenia warunków umożliwiających zrównoważony rozwój na danych obszarach.

### Zintegrowane rozwiązania

Celem finansowanego przez ECHO programu HELP (program 2) realizowanego na obszarach peryferyjnych Petit-Goâve i Léogâne było remontowanie domów i budowa schronień półstałych. Program ten stanowił element zintegrowanego podejścia, które miało na celu odbudowę lokalnej społeczności. Inne programy realizowane na tym obszarze obejmowały budowę ośrodka szkolenia zawodowego, zakładanie ogródków wspólnotowych, utworzenie targowiska, utwardzanie nawierzchni ulic oraz ulepszenie transportu publicznego. W ten sposób wysiłki podejmowane na rzecz odbudowy umożliwiły ludziom nie tylko powrót do swoich domów, lecz również rozpoczęcie działalności zarobkowej.

## 38

Jeśli chodzi o rozwój obszarów miejskich, w programach zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, które stanowiły element programów wsparcia rządowego i instytucjonalnego, takich jak program odbudowy i rozwoju sąsiadujących dzielnic (zob. program nr 9), przewidziano opracowanie i upowszechnianie antysejsmicznych norm budowlanych i dobrych praktyk. Było to odpowiednie podejście, aby realizować cel „odbudować lepiej”. Mimo kampanii informacyjnych normy te były jednak rzadko przestrzegane w przypadku prywatnych domów stawianych na narażonych obszarach, czego przyczyną były zwiększone koszty budowy oraz brak skutecznych kontroli ze strony administracji. Postęp w realizacji programów odbudowy utrudniały również problemy dotyczące praw własności, ponieważ usługi w zakresie prowadzenia rejestru gruntów znajdowały się dopiero w początkowym stadium rozwoju<sup>51</sup>. Projekty pilotażowe mające na celu stworzenie rejestru gruntów były w trakcie realizacji w dwóch dzielnicach Port-au-Prince, lecz istniało prawdopodobieństwo, że objęcie tym procesem całego kraju zajmie dużo czasu.

## 39

Skontrolowany przez Trybunał program „DCI-Food” (DCI-Żywność) (program nr 8) realizowano po fazie pomocy humanitarnej, a jego celem było zapewnienie powiązania z fazą powrotu do zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza poprzez organizowanie stałych dostaw dobrej jakości nasion do produkcji rolnej. Na skutek słabego funkcjonowania administracji perspektywy zapewnienia trwałości osiągniętych rezultatów programu i oczekiwanego rozwoju były jednak ograniczone.

## 40

Tuż po trzęsieniu ziemi dzięki programowi OWB (program nr 10) rząd uzyskał pomoc w przezwyciężeniu problemu braku zasobów finansowych, który mógł doprowadzić do ogólnej niestabilności. Wsparcie udzielane na naprawę rządu, strategię rozwoju i wzrostu oraz na usprawnienie zarządzania gospodarczego przyczyniło się istotnie do poprawy sytuacji. Wolne tempo postępów osiągniętych przez rząd w tym obszarze utrudniało jednak sprawną realizację programu OWB i jego potencjalny wkład w działania na rzecz odbudowy zarówno tej fizycznej, jak i instytucjonalnej (zob. pkt 53 i 54).

51 Kwestie związane z prawem własności gruntu były istotnym czynnikiem prowadzącym do opóźnień również w realizacji programów innych darczyńców. Zob. przykładowo „Haiti reconstruction – USAID infrastructure projects have had mixed results and face sustainability challenges” („Odbudowa Haiti: realizacja projektów infrastrukturalnych USAID przebiegała z różnym skutkiem i wiązała się z trudnościami w zapewnieniu trwałości”), Rządowe Biuro Odpowiedzialności Stanów Zjednoczonych (US Government Accountability Office) (czerwiec 2013 r.).

## Komisja nie zapewniła w wystarczającym stopniu skutecznej realizacji wsparcia UE na rzecz odbudowy

### 41

Trybunał zbadał: (i) czy uzyskano na czas planowane produkty, (ii) czy Komisja przeprowadziła ocenę głównych zagrożeń związanych z wystąpieniem klęski żywiołowej i przyjęła środki w celu ich uwzględnienia oraz (iii) czy zapewniono odpowiedni proces monitorowania.

## Odnotowano opóźnienia w realizacji większości programów, a w przypadku niektórych programów osiągnięto ograniczony postęp

### 42

Spośród 13 programów skontrolowanych przez Trybunał 11 nie zrealizowano w pierwotnie zaplanowanym terminie. Opóźnienia wyniosły od miesiąca do 12 miesięcy, co budzi szczególne obawy w odniesieniu do programów, które według początkowych założeń miały być programami krótkoterminowymi. W przypadku trzech programów uzyskano ograniczoną część planowanych produktów (zob. **załącznik III**, produkty). W kategoriach finansowych dwa z nich należały do dużych programów<sup>52</sup>.

## Projekty ECHO

### 43

Planowane produkty siedmiu programów skontrolowanych przez Trybunał obejmowały usunięcie gruzów, budowę 1500 tymczasowych schronień, remont 800 zniszczonych domów, budowę systemów sanitarnych i zaopatrzenia w wodę, dostarczenie sprzętu do celów ochrony ludności i zapewnienie szkoleń w tej dziedzinie, utworzenie centrum informacji geograficznej, udzielanie mikrokredytów oraz zapewnienie różnorodnej działalności zarobkowej. Jeden program (program nr 6) zrealizowano w zaplanowanym terminie. W przypadku pozostałych wystąpiły opóźnienia z uwagi na trudną sytuację po trzęsieniu ziemi<sup>53</sup>, jak również ze względu na niedociągnięcia w ich koncepcji lub realizacji. Partnerzy wykonawczy nie uwzględnili w wystarczającym stopniu lokalnych ograniczeń (np. nieskuteczne krajowe procedury administracyjne) ani trudności natury technicznej (np. niedopasowanie rozmiaru tymczasowych schronień do dostępnej przestrzeni).

### 44

W przypadku prawie wszystkich programów zdołano ostatecznie uzyskać planowane produkty. W jednym przypadku<sup>54</sup> w trakcie realizacji programu nie udało się jednak zapewnić około 2000 rodzin planowanego powrotu do domu, ponieważ Ministerstwo ds. Robót Publicznych nie dostarczyło wiarygodnych danych na temat stanu budynków<sup>55</sup>.

- 52 „Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté” (program nr 10) z wkładem UE wynoszącym 47 mln euro oraz „Zwiększanie gotowości Haiti na wypadek sytuacji wyjątkowej” z wkładem UE wynoszącym 14,5 mln euro (program nr 13).
- 53 Warunki realizacji programów ulegały pogorszeniu na skutek epidemii cholery, huraganów lub niepewnych warunków w zakresie bezpieczeństwa.
- 54 Budowa bezpiecznych i trwałych schronień (program nr 1).
- 55 Ministerstwo ds. Robót Publicznych było zobowiązane dokonać oceny, czy budynki te:
  - nie zostały uszkodzone podczas trzęsienia ziemi i nadają się do natychmiastowego zamieszkania,
  - stanowią zagrożenie, przez co należy ograniczyć możliwość wchodzenia do nich, a zamieszkanie w nich jest możliwe dopiero po przeprowadzeniu określonych robót naprawczych lub
  - stanowią zagrożenie, przez co wstęp do nich jest zabroniony, a zamieszkanie w nich jest możliwe dopiero po przeprowadzeniu istotnych robót naprawczych lub też konieczna jest ich rozbiora.

**Tymczasowe schronienia zbudowane w ramach programów „Budowa bezpiecznych schronień tymczasowych i toalet” (Léogâne) i „Budowa bezpiecznych i trwałych schronień” (Delmas, Port-au-Prince)**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## Instrument na rzecz Stabilności

### 45

Program finansowany w ramach IfS, którego celem była pomoc w przywróceniu zdolności rządu haitańskiego w zakresie gotowości na wypadek kryzysu, składał się z trzech części: (i) usuwanie gruzów przy jednoczesnym zapewnianiu „wynagrodzenia za pracę” dla słabszych grup społecznych, (ii) organizowanie szeregu posiedzeń politycznych wysokiego szczebla dotyczących kwestii odbudowy, strategii dostarczania pomocy, reformy konstytucyjnej oraz przywrócenia funkcjonowania rządu, a także (iii) zwiększenie odporności ludności poprzez zapewnienie sprzętu do wykorzystania w sytuacji nadzwyczajnej oraz utworzenie sztabu antykryzysowego w Port-au-Prince.

### 46

Pierwsze dwie części (programy nr 11 i 12) zrealizowano zgodnie z planem. Do opóźnień w realizacji trzeciej części przyczyniły się w głównej mierze ograniczenia logistyczne, brak odpowiedniego doświadczenia u partnerów wykonawczych w prowadzeniu działań w tym kraju i brak umiejętności językowych oraz zbyt ambitne cele programu. Ponadto zapewnione szkolenie nie było wystarczające ani w pełni dostosowane do lokalnych warunków. Jakość zestawów ratunkowych była nieodpowiednia i nie zawsze były one właściwie ulokowane.

## Odbudowa i rozwój sąsiadujących dzielnic

### 47

Kluczowym priorytetem rządu był powrót osób przesiedlonych do ich rodzimych dzielnic, aby rozwiązać problem słabej spójności społecznej spowodowanej migracją ludności i licznymi ofiarami. Finansowany ze środków EFR „Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées”<sup>56</sup> zapewniał wsparcie na rzecz odbudowy sześciu gęsto zaludnionych dzielnic<sup>57</sup> Port-au-Prince i jednej dzielnicy w mieście Petit-Goâve. Oprócz poprawy planowania przestrzennego i infrastruktury publicznej zapewniano wsparcie gospodarstwom domowym na samodzielną odbudowę domów. Poprzez szkolenia i mikrofinansowanie promowano na szczeblu lokalnej społeczności różnorodne inne działania, co miało na celu wspieranie niezależności ekonomicznej.

### 48

Niektóre elementy programu realizowała administracja krajowa<sup>58</sup>. Chociaż było to istotne z punktu widzenia zasady „odbudowywać lepiej” i przejmowania odpowiedzialności, tego rodzaju podejście nie pozwoliło na uzyskanie fizycznych produktów w tempie, które byłoby w pełni zgodne z LRRD. W czasie, gdy Trybunał przeprowadzał kontrolę, dla wszystkich badanych projektów uzgodniono już ogólną koncepcję odbudowy, a także przygotowano ogólne plany dotyczące dróg dojazdowych i infrastruktury publicznej, lecz prace budowlane jeszcze się nie rozpoczęły.

### 49

Osiągnięto jednak istotny postęp w odbudowie zdolności administracji publicznej w zakresie rozwoju obszarów miejskich. Dobre wyniki odnotowywano również w przypadku działań realizowanych przez partnerów z sektora organizacji pozarządowych. Dzięki ich praktycznemu doświadczeniu, ciągłej obecności od początku działań związanych z pomocą humanitarną oraz pragmatycznemu podejściu można było szybko wykonać prace przygotowawcze<sup>59</sup>. Ponadto w ich kontaktach z władzami nastąpiła poprawa w następstwie ustanowienia wsparcia instytucjonalnego.

## Bezpieczeństwo żywnościowe

### 50

Skontrolowany przez Trybunał program finansowany ze środków DCI (program nr 8) miał na celu poprawę bezpieczeństwa żywnościowego w przypadku najbardziej narażonych gospodarstw domowych i producentów rolnych w regionie Artibonite poprzez zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi, działalność zarobkową oraz wzmocnienie zdolności administracji regionalnej.

### 51

W czasie, gdy Trybunał przeprowadzał kontrolę, program wciąż był na wczesnym etapie realizacji, jednak już wówczas doszło do czteromiesięcznego opóźnienia, które było spowodowane niedociągnięciami w koncepcji programu (niewystarczająca analiza warunków administracyjnych i organizacyjnych) oraz nieodpowiednią wiedzą fachową w przypadku partnera wykonawczego<sup>60</sup>.

- 56 Program wsparcia na rzecz odbudowy i rozwoju sąsiadujących dzielnic w celu ułatwienia powrotu ludności dotkniętej trzęsieniem ziemi (program nr 9).
- 57 Baillargeau, Martissant, Delmas 9, Christ-Roi, Grand-Ravine, Carrefour.
- 58 Niektóre elementy programu są realizowane przez jednostkę Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics, która prowadzi działalność od sierpnia 2012 r. i należy do struktury gabinetu premiera.
- 59 Ustanawianie lokalnych komitetów, otwarte konsultacje, badania społeczne i techniczne, analiza własności gruntów.
- 60 Organizacja pozarządowa nie dysponowała wiedzą fachową w zakresie inżynierii finansowej konieczną do ustanowienia systemu kredytów.

## Wsparcie budżetowe

### 52

W ramach wysiłków podejmowanych wspólnie z innymi darczyńcami<sup>61</sup> celem programu OWB finansowanego ze środków 10. EFR<sup>62</sup> było wspieranie realizacji rządowego planu działania dotyczącego odbudowy po klęsce żywiołowej<sup>63</sup> oraz strategii rządu na rzecz wzrostu i ograniczania ubóstwa<sup>64</sup>. W programie 44 mln euro przeznaczono na wsparcie budżetowe, a kolejne 3 mln euro na działania uzupełniające, takie jak pomoc techniczna lub wsparcie na opracowanie statystyk krajowych.

### 53

Dzięki temu programowi zapewniono zasoby finansowe tak bardzo potrzebne do wsparcia procesu przywracania niezbędnych funkcji państwa po trzęsieniu ziemi. Pierwsza stała transza w wysokości 26 mln euro została wypłacona w 2011 r. zgodnie z harmonogramem, tj. bezpośrednio po podpisaniu umowy finansowej. Głównie ze względu na wolne tempo postępu w dziedzinie zarządzania gospodarczego w grudniu 2012 r. (tj. po zakończeniu roku budżetowego 2011–2012, na który pierwotnie zaplanowano wypłaty) wypłacono drugą stałą transzę w wysokości 7 mln euro i jedynie część pierwszej zmiennej transzy<sup>65</sup>. W 2013 r., z uwagi na niezadowalające postępy prac nad reformą zarządzania finansami publicznymi, ani Komisja, ani inni darczyńcy zapewniający wsparcie budżetowe nie wypłacili żadnych kolejnych środków.

### 54

Odnotowano pewien postęp w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi, m.in. utworzenie specjalnego rachunku skarbu państwa czy ustanowienie dziesięciu stanowisk biegłych rewidentów. Niemniej jednak po ponad dwóch latach od rozpoczęcia realizacji drugiego programu OWB finansowanego ze środków 10. EFR nie udało się jeszcze opracować odpowiedniego i realnego programu reformy zarządzania finansami publicznymi, w którym sformułowano

by dobrze zdefiniowane i zatwierdzone działania priorytetowe oraz główne etapy.

## Niektórymi istotnymi zagrożeniami nie zarządzano w wystarczającym stopniu

### 55

Komisja w sposób skuteczny przeprowadziła analizę sytuacji po wystąpieniu klęski żywiołowej i określiła główne czynniki ryzyka. Dotyczyły one niestabilności politycznej, bezpieczeństwa, praw własności gruntów, braku gruntów i złożonego charakteru obszarów miejskich, słabych zdolności administracyjnych, niskiego poziomu uczestnictwa na szczeblu społeczności lokalnej, nieodpowiedniej koordynacji oraz zagrożeń naturalnych.

### 56

Komisja nie zapewniła jednak odpowiedniego zarządzania wynikającymi z tej sytuacji zagrożeniami dla realizacji programów UE i osiągnięcia ich celów. Komisja nie dokonała oceny prawdopodobieństwa wystąpienia ani potencjalnego wpływu tych zagrożeń, nie zaplanowała również odpowiednich środków mających na celu zapobieganie niektórym istotnym zagrożeniom lub ich ograniczanie. Przykładowo:

- a) duże opóźnienia w procedurach celnych przeprowadzanych w portach i na lotnisku w Haiti stanowiły dobrze znany problem, który znacznie utrudnił realizację finansowanego ze środków ECHO programu budowy tymczasowych schronień (program nr 1);
- b) w trakcie przygotowywania programu DCI-Żywność (program nr 8) stwierdzono ograniczenia w zdolnościach Ministerstwa Rolnictwa oraz brak struktury instytucjonalnej, która zapewniłaby dostawy materiału siewnego hodowcy. Nie zaplanowano jednak właściwych środków, a perspektywy dotyczące trwałości rezultatów tego programu nie były obiecujące;

61 MFW, Bank Światowy, IDB, Francja i Hiszpania. Kanada i Stany Zjednoczone wspierają zarządzanie gospodarcze, lecz nie zapewniają bezpośredniego wsparcia budżetowego.

62 Skontrolowany program OWB (program nr 10) był drugim programem dla Haiti realizowanym w ramach 10. EFR. Środki przeznaczone na pierwszy program, który podpisano w 2009 r., sięgały pierwotnie 27 mln euro, a następnie dzięki środkom z puli środków B i instrumentu V-FLEX zwiększono je do kwoty 61 mln euro.

63 PARDH, który przyjęto w 2010 r.

64 „Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté” (na lata 2008–2010), „Plan Stratégique de Développement d’Haïti, Cadre de Croissance Triennal” (na lata 2012–2015).

65 Wypłacono jedynie 375 000 euro (z 3 mln euro), ponieważ w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi nie osiągnięto ośmiu (spośród dziewięciu) wskaźników.

- c) ze względu na zbyt złożoną i ambitną koncepcję programu IfS dotyczącego wsparcia w przywracaniu zdolności rządu haitańskiego w zakresie gotowości na wypadek kryzysu (program nr 13) nie osiągnięto w zadowalający sposób założonych w nim celów (zob. **ramka 6**). Nie uwzględniono również w wystarczającym stopniu istotnego czynnika, jakim było doświadczenie partnera wykonawczego w prowadzeniu działań w tym kraju.

## 57

W sytuacji gdy niezbędne funkcje państwa były znacząco osłabione, zapewnienie wsparcia budżetowego wiązało się z dużym ryzykiem powierniczym<sup>66</sup>. Komisja przeprowadziła racjonalną ocenę istniejącego poziomu ryzyka powierniczego. W świetle ograniczonego wsparcia ze strony innych darczyńców<sup>67</sup> pakiet pomocy uzupełniającej był jednak niewystarczający i nie skoncentrowano się w nim odpowiednio na kluczowych funkcjach, aby umożliwić istotne i uporządkowane według stopnia ważności usprawnienia mające na celu zabezpieczenie zasobów publicznych (zob. **ramka 7**). W trakcie wizyty na Haiti w lutym 2012 r. delegacja Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego stwierdziła, że krajowe systemy kontroli i ewidencji księgowej są nieodpowiednie<sup>50</sup>.

66 Jednym z prawdopodobnych skutków słabych systemów zarządzania finansami publicznymi jest powszechność nadużyć finansowych i korupcji. Zgodnie ze wskaźnikiem postrzegania korupcji opublikowanym przez organizację Transparency International za rok 2013 Haiti znajduje się na 163. miejscu spośród 177 krajów objętych tym rankingiem. Przykładem nadużyć finansowych i korupcji na dużą skalę jest sprawa 41 zamówień o łącznej wartości ponad 500 mln dolarów, których udzielono w sposób nieprawidłowy w okresie od listopada 2010 r. do października 2011 r.

67 W czasie wizyty Trybunału żaden inny darczyńca nie realizował znaczącego wsparcia instytucjonalnego w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi. W 2010 r. eksperci MFW pomagali kontrolować zasoby publiczne, lecz społeczność darczyńców nie zapewniła odpowiednich działań następczych.

### Ramka 6

#### Trudności w realizacji finansowanego z IfS „Programu dotyczącego wsparcia w przywracaniu zdolności rządu haitańskiego w zakresie gotowości na wypadek kryzysu” (program nr 13)

Celem programu była pomoc w przywróceniu zdolności rządu haitańskiego w zakresie gotowości na wypadek kryzysu. Okazało się, że cel dostarczenia 300 kontenerów sprzętu ratunkowego do 140 lokalizacji w całym kraju był zbyt ambitny, aby można go było osiągnąć w zakładanym terminie. Partner wykonawczy miał trudności w określeniu właściwych lokalizacji, zapewnieniu sprzętu odpowiedniej jakości oraz jego dostępności. Nieprzejezdne drogi, ograniczona przepustowość w porcie i na lotnisku, niedostępność paliwa oraz opóźnienia w procedurach celnych okazały się dla partnera niemającego wcześniejszych doświadczeń w działaniach w tym kraju wyzwaniem, którego skala została niedoszacowana.

### Środki służące ochronie funduszy UE

W swoim sprawozdaniu specjalnym nr 11/2010 pt. „Zarządzanie przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach AKP, Ameryki Łacińskiej i Azji” Trybunał zalecił Komisji umocnienie zarządzania ryzykiem. Powinno ono obejmować środki krótkoterminowe w sytuacji, gdy systemy zarządzania finansami publicznymi są szczególnie słabe, jak przykładowo na Haiti, co potwierdzono w przeprowadzonej w 2011 r. ocenie rozliczalności finansowej wydatków publicznych (PEFA). Środki krótkoterminowe służące lepszej ochronie funduszy UE przed marnotrawieniem, wyciekami i wykorzystaniem w niewydajny sposób mogłyby uwzględniać kontrolę listy płac urzędników państwowych (około 50% wydatków z obecnego budżetu), umocnienie urzędów odpowiedzialnych za dochody (celnych, podatkowych), specjalne wsparcie w zakresie funkcji księgowych oraz wsparcie instytucjonalne dla niefunkcjonującej instytucji Cour supérieure des comptes et du contentieux administrative.

## 58

Podczas przygotowywania programu Komisja określiła zagrożenia polityczne<sup>68</sup> i monitorowała je na etapie realizacji, lecz nie przewidziano żadnych wyraźnych środków, aby przeciwdziałać tym zagrożeniom w razie ich wystąpienia. Niestabilność i zmienność polityczna wielokrotnie zakłócały rozwój i konsolidację dialogu politycznego i strategicznego, prowadzonego między rządem a darczyńcami zapewniającymi OWB. Następnie okazało się, że niewystarczająca wola polityczna, powolne tempo procesu ustawodawczego oraz ograniczone zdolności administracyjne stanowią główne przeszkody w przyjęciu i skutecznym przeprowadzeniu istotnych reform oraz w planowej realizacji programu (zob. pkt 52–54).

### Proces monitorowania opierał się na odpowiednich ramach, lecz na jego potrzeby nie przyznano wystarczających zasobów

## 59

Jak już wspomniano w pkt 6 i 7, delegatura Unii również poniosła dotkliwe straty w wyniku trzęsienia ziemi. Ani Komisja, ani ESDZ nie podjęły w porę działań i nie oddelegowały w decydującej fazie wystarczającej liczby pracowników o odpowiednich umiejętnościach i doświadczeniu. Liczba pracowników delegatury Unii dopiero niedawno została zwiększona<sup>69</sup>. W tych okolicznościach delegatura Unii podejmowała godne uznania wysiłki na rzecz zapewnienia monitorowania, lecz miała ograniczone zdolności, aby przeprowadzać wizyty na miejscu<sup>70</sup>, co byłoby przydatne w szybko zmieniających się warunkach.

- 68 Przykładowo zmiana rządu, niewystarczająca wola polityczna do przeprowadzenia reform, niestabilność społeczna.
- 69 Pod koniec 2013 r. w delegaturze Unii utworzono 11 dodatkowych stanowisk.
- 70 Zgodnie z oceną obciążenia pracą, przeprowadzoną przez DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid, delegatura Unii w Port-au-Prince zajmuje drugie miejsce pod względem poziomu obciążenia pracą spośród wszystkich przedstawicielstw UE.



**60**

Wykorzystywany przez ECHO system monitorowania opierał się na obowiązkowych standardowych ramach sprawozdawczości, które zapewniają odpowiednie informacje i porównanie względem zestawu uzgodnionych wskaźników. W razie opóźnień lub nieoczekiwanych trudności ECHO podejmowało w odpowiednim czasie działania naprawcze. W przypadku programu „Budowa bezpiecznych i trwałych schronień”, który nie był realizowany w zadowalający sposób (zob. pkt 44), po zakończeniu programu ECHO zaprzestało współpracy z partnerem wykonawczym.

**61**

Co się tyczy programów finansowanych ze środków IfS, podstawą prowadzonego przez delegaturę Unii procesu monitorowania były sprawozdania z realizacji programów oraz wizyty w terenie, a także okresowe i końcowe oceny dokonywane przez ekspertów zewnętrznych. Kilka niedociągnięć stwierdzonych podczas oceny okresowej zostało szybko usuniętych poprzez zmianę na stanowisku lokalnego kierownika projektu, ustanowienie procesy ściślejszego monitorowania oraz usprawnienie koordynacji między partnerami.

**62**

Program DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid dotyczący odbudowy obszarów miejskich (program nr 9) jest programem nastawionym na wyniki. Monitorowanie postępu względem jasno określonych wskaźników zapewniono poprzez przygotowywane przez partnerów sprawozdania finansowe i opisowe, wizyty osób zarządzających programami w miejscach realizacji projektów oraz wizyty w ramach systemu monitorowania pod kątem wyników (ROM). Jednak mimo iż delegatura Unii – z uwagi na duże obciążenie pracą – mogła przeprowadzić jedynie ograniczoną liczbę wizyt w terenie (zob. pkt 59), nie przewidziano niezależnego nadzoru technicznego w celu kontroli jakości prac budowlanych, co w przypadku tego programu miało szczególne znaczenie.

**63**

W trakcie realizacji skontrolowanego programu OWB (program nr 10) grupa zainteresowanych darczyńców, pod przewodnictwem Banku Światowego, nie prowadziła w systematyczny sposób planowanego wspólnego monitorowania postępu w zakresie zarządzania gospodarczego<sup>71</sup>, który miał być podstawą do podejmowania skoordynowanych decyzji o wypłacie środków. Taka sytuacja zmniejszyła również szanse na prowadzenie z rządem dialogu politycznego i strategicznego. Podobnie jak inni darczyńcy delegatura Unii musiała przeprowadzać własne oceny. Delegatura Unii nie posiadała jednak w wystarczającym stopniu szczególnych kompetencji w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi, a proces zwiększania liczby zasobów ludzkich w delegaturze przebiegał zdecydowanie zbyt wolno.

71 Na podstawie uzgodnionych wskaźników.

## 64

Trybunał stwierdza, że wsparcie udzielone przez UE na rzecz odbudowy Haiti po trzęsieniu ziemi z 2010 r. było ogólnie dobrze zaprojektowane, lecz programy nie były realizowane w wystarczająco skuteczny sposób. Podejmując starania na rzecz wsparcia odbudowy, Komisja, podobnie jak pozostali darczyńcy, napotkała poważne utrudnienia. Stała się ona przed trudnym wyzwaniem, jakim była konieczność zarządzania udzielaną pomocą we współpracy ze słabymi organami krajowymi – aby w ten sposób wspierać poczucie odpowiedzialności i przyczynić się do powstania funkcjonującego rządu – przy jednoczesnym dążeniu do zapewnienia szybko udzielonej pomocy. Komisja mogła jednak usprawnić sposób zarządzania niektórymi czynnikami, nad którymi miała kontrolę.

## 65

Komisja uwzględniła priorytetowe potrzeby w zakresie odbudowy. Wraz z pozostałymi głównymi darczyńcami Komisja prawidłowo określiła podstawowe potrzeby w zakresie odbudowy Haiti po trzęsieniu ziemi z 2010 r. i przyjęła właściwą strategię współpracy, w której uwzględniono nowe wyzwania stojące przed tym krajem, przy czym kontynuowała jednocześnie swoje wsparcie na rzecz długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczego. Zapewniono odpowiedni podział pracy między darczyńców, lecz na etapie realizacji programów koordynacja przysparzała trudności (zob. pkt 18–27).

## 66

Pomimo starań podejmowanych przez Komisję nie zdołano w dostateczny sposób połączyć pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju. Komisja wykorzystała w sposób elastyczny szereg instrumentów uzupełniających i zaprojektowała indywidualne programy odbudowy w celu zapewnienia połączenia między pomocą doraźną, odbudową i rozwojem. ECHO i DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid nie dysponowały jednak jasną wspólną strategią krajową służącą optymalizacji synergii i płynnego przechodzenia między podejmowanymi przez nie poszczególnymi działaniami. Słabość administracji krajowej i niewystarczające zaangażowanie rządu w proces reform stanowiły istotne wyzwania stojące na drodze do skutecznej odbudowy i stworzenia warunków umożliwiających zrównoważony rozwój (zob. pkt 28–40).

## 67

Komisja nie zapewniła w wystarczającym stopniu skutecznej realizacji wsparcia UE na rzecz odbudowy. Spośród 13 programów, które były przedmiotem kontroli Trybunału, w przypadku 10 z nich uzyskano lub można było uzyskać planowane produkty, choć niemal zawsze z opóźnieniem. W przypadku trzech programów, w tym programu ogólnego wsparcia budżetowego w ramach 10. EFR, osiągnięto ograniczony postęp. Chociaż Komisja była w pełni świadoma trudnej sytuacji, nie zajęła się w wystarczającym stopniu niektórymi istotnymi kwestiami, które zagrażały realizacji i osiągnięciu celów jej programów. Monitorowanie programów opierało się na odpowiednich ramach, lecz Komisja i ESDZ nie podjęły w porę działań służących zwiększeniu zasobów delegatury Unii, która nie miała wystarczających zdolności do przeprowadzania wizyt na miejscu, co byłoby szczególnie przydatne w szybko zmieniających się warunkach (zob. pkt 41–63).

## 68

Na podstawie przeprowadzonej kontroli Trybunał przedstawia następujące zalecenia mające na celu poprawę skuteczności działań Komisji prowadzonych w związku z klęską żywiołową lub niestabilną sytuacją:

### Zalecenie 1 Zarządzanie ryzykiem

Tuż po uruchomieniu programów, a następnie w stosownych przypadkach na etapie ich realizacji, Komisja powinna przeprowadzać ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia głównych zagrożeń oraz ich potencjalnego wpływu na osiągnięcie celów programów, a także podejmować działania mające na celu zapobieganie tym zagrożeniom lub ich ograniczanie.

### Zalecenie 2 Łączenie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju

DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid oraz ECHO powinny przyjąć wspólną strategię na rzecz LRRD w celu zapewnienia skutecznego połączenia i synergii między podejmowanymi przez nie poszczególnymi działaniami. W strategii tej należy określić:

- cele i uprawnienia poszczególnych wydziałów,
- procedury przygotowywania skoordynowanych krajowych planów działań,
- strategię wyjścia i procedury przekazywania kontroli.

### Zalecenie 3 Wsparcie budżetowe

Zapewniając wsparcie budżetowe, Komisja – we współpracy z innymi darczyńcami – powinna:

- zapewnić odpowiednie wsparcie na rzecz budowania zdolności i skoncentrować się na kluczowych funkcjach w zakresie zarządzania finansami publicznymi, w tym na mechanizmach rozliczalności i mechanizmach antykorupcyjnych,
- wspierać terminowe przygotowanie odpowiedniego programu reformy zarządzania finansami publicznymi,
- w stosownych przypadkach określić krótkoterminowe środki mające na celu zabezpieczenie funduszy UE przed marnotrawieniem, wyciekami i wykorzystaniem w niewydajny sposób.

### Zalecenie 4 Procedury dla delegatur Unii dotyczące sytuacji nadmierzających

Na wypadek klęsk żywiołowych lub innych podobnych zdarzeń, zwłaszcza takich, które mają negatywny wpływ na działalność delegatury Unii, Komisja i ESDZ powinny opracować procedury zapewniające ciągłość działań, w tym przepisy dotyczące przenoszenia pracowników w sytuacjach nadzwyczajnych.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczył Karel Pinxten, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 17 czerwca 2014 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Prezes*

## Wykaz skontrolowanych programów

Partner i tytuł projektu		Koszt ogółem (wkład UE)	Okres realizacji
<b>ECHO</b>			
1	<b>UNOPS</b> Schronienia (odbudowa) – Budowa bezpiecznych i trwałych schronień	4,2 mln euro; UE: 4,1 mln euro; 96,5% łącznej kwoty	1 października 2010 r. – 14 sierpnia 2011 r. (przedłużenie o 2,5 miesiąca)
2	<b>HELP</b> (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Zapewnienie dostępu do wody i warunków sanitarnych (schronienia) – Budowa bezpiecznych schronień tymczasowych i toalet	2,7 mln euro; UE: 2,2 mln euro; 82,51% łącznej kwoty	1 lipca 2012 r. – 31 grudnia 2013 r. (przedłużenie o 8 miesięcy)
3	<b>WHH</b> (Deutsche Welthungerhilfe eV; German Agro Action) Gotowość na wypadek klęsk żywiołowych – Zwiększenie zdolności w zakresie gotowości na wypadek klęsk żywiołowych i kampanii informacyjnych	887 479 euro; UE: 650 000 euro; 73,24% łącznej kwoty	1 lipca 2011 r. – 31 października 2012 r. (przedłużenie o 1 miesiąc) – projekt DIPECHO
4	<b>COOPI</b> (Cooperazione Internazionale Fondazione Italy) Gotowość na wypadek klęsk żywiołowych (koordynacja) – Zwiększenie zdolności w zakresie zarządzania klęskami żywiołowymi i ryzykiem (DRM)	648 235 euro; UE: 550 000 euro; 84,85% łącznej kwoty	13 sierpnia 2012 r. – 31 grudnia 2013 r. (przedłużenie o 4,5 miesiąca)
5	<b>Concern Worldwide</b> Schronienia (dostęp do wody i warunki sanitarne) – Budowa ulepszonych schronień tymczasowych (w dłuższej perspektywie czasu)	5,8 mln euro; UE: 5,2 mln euro; 90% całkowitych kosztów kwalifikowalnych	1 kwietnia 2010 r. – 30 czerwca 2011 r. (przedłużenie o 3 miesiące)
6	<b>SI</b> (Solidarités internationales; Francja) Koordynacja (schronienia) – Programy „wynagrodzenia za pracę”, zakładanie komitetów społecznych i gotowość na wypadek klęsk żywiołowych	2,9 mln euro; UE: 99% łącznej kwoty	1 października 2010 r. – 31 sierpnia 2011 r.
7	<b>SI</b> (Solidarités internationales; Francja) – <b>FOOD</b> (Żywność) – Poprawa warunków życia, zapewnienie dostępu do zatrudnienia i usług świadczonych dla lokalnej społeczności (np. wprowadzanie na stałe działalności zarobkowej), pomoc w zwiększeniu bezpieczeństwa żywnościowego	1 mln euro; UE: 100% łącznej kwoty	1 września 2011 r. – 31 grudnia 2012 r. (przedłużenie o 4 miesiące)
<b>DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid</b>			
8	<b>FAO</b> (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture); Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite	1,5 mln euro; UE: 80% łącznej kwoty	1 listopada 2012 r. – 31 października 2014 r. (24 miesiące)
9	<b>Ordonnateur National d'Haïti, AFD, Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich, Croix-Rouge Francja, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV.</b> Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées; Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées	74,5 mln euro; UE: 55,8 mln euro; Francja: 10,5 mln euro; organizacje pozarządowe: 8 mln euro; Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich: 200 000 euro	7 grudnia 2011 r. – 7 grudnia 2016 r. (60 miesięcy, w tym jedno przedłużenie)
10	<b>Ordonnateur National d'Haïti i inne publiczne i prywatne podmioty zamawiające.</b> Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP)	47 mln euro; UE: 100% łącznej kwoty	2 maja 2011 r. – 2 maja 2015 r. (48 miesięcy)

	Partner i tytuł projektu	Koszt ogółem (wkład UE)	Okres realizacji
<b>Instrument na rzecz Stabilności (IfS)</b>			
Program dotyczący wsparcia w przywracaniu zdolności rządu haitańskiego w zakresie gotowości na wypadek kryzysu; decyzja 2010/022-598 – 20 mln euro			
11	UNDP – Programy „wynagrodzenia za pracę” w celu zapewnienia szybkiej odbudowy i stabilizacji	Działanie wielu darczyńców, którego łączny koszt wyniósł 40,9 mln dolarów; UE: 5 mln euro; 16% całkowitych kosztów projektu	13 stycznia 2010 r. – 31 grudnia 2012 r. (wkład ze środków IfS w okresie 1 września 2010 r. – 31 sierpnia 2012 r.)
12	Club de Madrid – Umocnienie bazy instytucjonalnej Haiti i zwiększenie odpowiedzialności haitańskich przywódców za proces odbudowy	500 000 euro; wkład UE: 100% łącznej kwoty	1 lipca 2010 r. – 29 lutego 2012 r.
13	International Management Group (IMG) (Belgrad) i Wspólne Centrum Badawcze (JRC) – Zwiększanie gotowości Haiti na wypadek sytuacji wyjątkowej	13,25 mln euro dla grupy IMG (główny koordynator) i 1,25 mln euro dla Wspólnego Centrum Badawczego; wkład UE: 100% łącznej kwoty	14 października 2010 r. – 31 maja 2012 r. (IMG), 20 grudnia 2010 r. – 19 grudnia 2012 r. (JRC)

Dodatkowe 7 mln euro uwzględniono w drugiej decyzji w celu umocnienia zdolności instytucjonalnych, a rozpoczęcie finansowania przewidziano na koniec 2013 r.<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Decyzja C(2012) 7698 final; (decyzja CRIS 2012/024530); nie podpisano jeszcze porozumienia o wkładzie finansowym. Projekt nadal znajduje się w fazie opracowywania i nie podlegał kontroli.

## Metodyka oceny

Do celów kontroli ocenę adekwatności, koncepcji i produktów przeprowadzono na podstawie metodyki Komisji w zakresie monitorowania pod kątem wyników (ROM). Poniżej przedstawiono zastosowane kryteria:

Adekwatność	
A	Projekt jest wyraźnie wbudowany w krajowe strategie polityczne i strategię KE, jest w dużym stopniu adekwatny do określonych priorytetowych potrzeb i ukierunkowany na słabsze grupy społeczne.
B	Projekt jest dobrze dopasowany do krajowych strategii politycznych i strategii KE (nie zawsze w sposób jednoznaczny), jest adekwatny do określonych potrzeb i ukierunkowany na słabsze grupy społeczne.
C	Stwierdza się pewne trudności/problemy dotyczące spójności z polityką krajową i polityką KE lub adekwatności do określonych celów.
D	Występują sprzeczności z krajowymi strategiami politycznymi lub strategią KE; stwierdza się wątpliwą adekwatność do potrzeb. Potrzebne są istotne zmiany.
Koncepcja	
A	Jasna i dobra struktura logiczna; wykonalna i spójna wertykalna logika celów; odpowiednie obiektywnie weryfikowalne wskaźniki spełniające kryteria SMART; przewidziano wyraźne określenie i zarządzanie zagrożeniami i lokalnymi ograniczeniami; cele projektu zapewniają powiązanie między fazą pomocy humanitarnej a fazą rozwoju, celem projektu jest doprowadzenie do wznowienia zrównoważonego rozwoju, uwzględniono budowanie zdolności w celu dopilnowania, aby partner wziął pełną odpowiedzialność po zakończeniu projektu, a także określono strategię wyjścia.
B	Odpowiednia logika interwencji, chociaż konieczne może okazać się ulepszenie hierarchii celów, obiektywnie weryfikowalne wskaźniki, uwzględnienie zagrożeń i ograniczeń, w większości przypadków zapewnione LRRD, zapewniono pełne przejęcie formalnej odpowiedzialności, zaleca się jednak poprawę w dziedzinie poczucia odpowiedzialności.
C	Problemy z logiką interwencji mogą mieć wpływ na wyniki projektu i możliwości monitorowania i oceny postępu; niezbędne ulepszenia w celu zapewnienia odpowiedzialności i trwałości.
D	Błędna logika interwencji wymagająca poważnej zmiany, aby projekt mógł zostać pomyślnie zrealizowany.
Produkty	
A	Uzyskano lub z dużym prawdopodobieństwem zostaną uzyskane wszystkie produkty charakteryzujące się dobrą jakością, co umożliwi osiągnięcie planowanych wyników, działania realizowane są zgodnie z harmonogramem i regularnie monitorowane.
B	Produkty uzyskano lub z dużym prawdopodobieństwem zostaną uzyskane zgodnie z planem, lecz można wprowadzić ulepszenia w zakresie jakości, zasięgu i terminowości. Opóźnienia nie mają szkodliwego wpływu na uzyskiwanie produktów.
C	Niektóre produkty nie są uzyskiwane/nie zostaną uzyskane na czas lub nie są/nie będą dobrej jakości. Konieczne są zmiany. Występują opóźnienia w realizacji działań, które są nieco oderwane od logiki i planów interwencji.
D	W odniesieniu do jakości oraz uzyskiwania produktów stwierdza się lub z dużym prawdopodobieństwem zostaną stwierdzone poważne braki. Konieczne są znaczne zmiany, aby zapewnić uzyskanie przynajmniej kluczowych produktów. Występują poważne opóźnienia w realizacji działań, które są w sposób zasadniczy oderwane od logiki i planów interwencji.

Ocena programów<sup>1</sup>

(w mln EUR)

Programy i partnerzy	Instru- ment	Wkład KE	Środki wyplacone, stan na dzień 31.12.2013	Adekwat- ność	Koncepcja	Produkty	Okres realizacji
1 UNOPS – ECHO/-CR/BUD/2010/02028 Schronienia (odbudowa) – Budowa bez- piecznych i trwałych schronień	ECHO	4,1	3,6	B	C	C	10.2010–8.2011
2 HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) - ECHO/HTI/BUD/2012/91008 Zapewnienie dostępu do wody i warunków sanitarnych (schronienia) – Budowa bez- piecznych schronień tymczasowych i toalet		2,2	1,8	A	A	A	7.2010–12.2013
3 WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV; German Agro Action) – ECHO/DIP/BUD/2011/92002 Gotowość na wypadek klęsk żywiołowych – Zwiększenie zdolności w zakresie gotowości na wypadek klęsk żywiołowych i kampanii informacyjnych		0,7	0,6	A	A	B	7.2010–10.2012
4 COOPI (Cooperazione Internazionale Fonda- zione Italy) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 Gotowość na wypadek klęsk żywiołowych (koordynacja) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 – Zwiększenie zdolności w zakresie zarzą- dzania klęskami żywiołowymi i ryzykiem (DRM)		0,6	0,4	A	A	A	8.2012–1.2013
5 Concern Worldwide – ECHO/-CR/BUD/2010/02010 Schronienia (dostęp do wody i warunki sa- nitarne) – Budowa ulepszonych schronień tymczasowych (w dłuższej perspektywie czasu)		5,2	5,2	A	B	B	4.2010–6.2011
6 SI (Solidarités internationales; Francja) – ECHO/-CR/BUD/2010/02045 Koordynacja (schronienia) – Programy „wynagrodzenia za pracę”, zakładanie komitetów społecznych i gotowość na wypadek klęsk żywiołowych		2,9	2,9	A	A	A	10.2010–8.2011
7 SI (Solidarités internationales; Francja) – FOOD (Żywność) – Poprawa warunków życia, zapewnienie dostępu do zatrudnienia i usług świadczonych dla lokalnej społecz- ności (np. wprowadzanie na stałe działa- lności zarobkowej), pomoc w zwiększeniu bezpieczeństwa żywnościowego		1,0	1,0	A	B	A	9.2011–12.2012

1 Metodykę przedstawiono w załączniku II.



(w mln EUR)

	Programy i partnerzy	Instru- ment	Wkład KE	Środki wyplacone, stan na dzień 31.12.2013	Adekwat- ność	Koncepcja	Produkty	Okres realizacji
8	FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture) (FAO) – DCI-FOOD.2012/299-441; Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite	DCI-Żywność	1,5	1,1	A	C	zbyt wcześnie na ocenę	11.2012–10.2014
9	Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées (CRIS nr 2011/023-144); Ordonnateur National d'Haïti, AFD, Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich, Croix-Rouge Francja, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV.	EFR	55,8	11,0	A	A	B	12.2011–12.2016
10	Programme d'appui budgétaire générale pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP) (CRIS nr 2010/022-435); Ordonnateur National d'Haïti i inne publiczne i prywatne podmioty zamawiające	EFR	47,0	34,9	A	C	C	5.2011–5.2015
11	UNDP – Programy „wynagrodzenia za pracę” w celu zapewnienia szybkiej odbudowy i stabilizacji	IFS	5,0	5,0	A	A	A	9.2010–8.2012
12	Club de Madrid – Umocnienie bazy instytucjonalnej Haiti i zwiększenie odpowiedzialności haitańskich przywódców za proces odbudowy		0,5	0,5	A	A	A	7.2010–2.2012
13	International Management Group (IMG) (Belgrad) i Wspólne Centrum Badawcze (JRC) – Zwiększanie gotowości Haiti na wypadek sytuacji wyjątkowej		14,5	13,1	A	C	C	10.2010–5.2012 (IMG), 12.2010–12.2012 (JRC)
<b>OGÓŁEM</b>			<b>141,0</b>	<b>81,1</b>				

## Streszczenie

### III

Komisja i ESDZ pragną podkreślić, że zrealizowano cele w ramach większości projektów, mimo trudnej sytuacji, w jakiej projekty te były wdrażane.

Komisja zdołała złagodzić wpływ niektórych czynników zewnętrznych, które powodowały opóźnienia.

### V

Chociaż nie wymagano formalnej wspólnej strategii krajowej w obszarze LRRD na Haiti, służby Komisji koordynowały swoje podejścia i łączyły pomoc doraźną z rozwojem w ujęciu sektorowym. Całkowitą i systematyczną integrację podejścia do LRRD uwzględniono w cyklu finansowania na lata 2014–2020.

### VI

Komisja i ESDZ podkreślają, że w ramach większości projektów osiągnięto planowane cele.

Jeśli chodzi o zagrożenia, Komisja i ESDZ chciałyby przypomnieć, że praca w niestabilnym państwie nieuchronnie wiąże się z zagrożeniami. Chociaż zagrożenia te rozpoznano i wdrożono możliwe środki łagodzące, Komisja i ESDZ w niektórych przypadkach postanowiły realizować programy mimo związanego z tym ryzyka, aby działać z korzyścią dla ludności.

Zdolności delegatury zwiększono na tyle, na ile pozwoliły ograniczone zasoby budżetowe i ludzkie oraz obowiązujące procedury administracyjne.

Opierając się na doświadczeniach wyniesionych w związku z trzęsieniem ziemi na Haiti i sytuacjami kryzysowymi w innych krajach, Komisja i ESDZ wprowadziły szereg środków szybkiego reagowania.

## VII Tiret pierwsze

Komisja przyjmuje to zalecenie:

- (i) zalecenie jest już wdrożone w odniesieniu do programów wsparcia budżetowego od czasu przyjęcia nowych wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego w styczniu 2013 r.;
- (ii) w przypadku wszystkich programów ważne jest odpowiednie zarządzanie ryzykiem. Aby ocenić prawdopodobieństwo i potencjalne oddziaływanie zagrożeń oraz zapewnić środki łagodzące na etapie opracowywania programu, stosuje się szczegółowe procedury. Zarządzanie ryzykiem na etapie realizacji będzie uwzględniane w ramach obowiązujących już procedur.

## VII Tiret drugie

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja wdraża już strategię LRRD i nadal będzie ją wdrażała w ramach programu budowania odporności.

- Komisja przyjmuje tę część zalecenia, cele wspólnej strategii określono (z dostosowaniem do kontekstu) w ramach przygotowania planów krajowych. Uprawnienia departamentów określono w opisach ich misji.
- Komisja przyjmuje tę część zalecenia (por. wytyczne dotyczące LRRD i warsztatów).
- Komisja przyjmuje to zalecenie jako część krajowych planów działania.

## VII Tiret trzecie

Komisja przyjmuje zalecenie Trybunału.

Komisja podkreśla, że w celu osiągnięcia sukcesu w przypadku krajów znajdujących się w niestabilnej sytuacji oraz w sytuacji kryzysowej/pokryzysowej niezbędne jest dostosowanie pomocy do konkretnej sytuacji. W tym celu Komisja opracowała specjalny instrument interwencyjny znany pod nazwą „umowa na rzecz budowania państwowości”, zawierający zasady odnoszące się do takich sytuacji.

Komisja pragnie podkreślić, że zalecenie 3 Trybunału uwzględniono w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego.

## VII Tiret czwarte

Komisja i ESDZ przyjmują to zalecenie, lecz pragną zaznaczyć, że w międzyczasie ustanowiono dla wszystkich delegatur procedury zapewniające ciągłość działań, za które odpowiada ESDZ, jak również przepisy dotyczące przenoszenia pracowników w sytuacjach nadzwyczajnych. Ponadto podkreślają, że bezpieczeństwo i ochrona pracowników UE stanowią priorytet w sytuacjach kryzysowych lub w przypadku katastrof w krajach, w których przebywają pracownicy UE.

## Uwagi

**Komisja uważa, że pomoc doraźną, odbudowę i rozwój połączono w dostatecznym stopniu, mając na uwadze trudne okoliczności.**

### 35

Chociaż formalnie nie ustalono wspólnej strategii, w praktyce odbyły się liczne spotkania partnerów, a DG ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (ECHO) oraz Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid wymieniały się informacjami. Zapewniło to komplementarność i połączenie działań finansowanych w obszarach pomocy humanitarnej i rozwoju.

Od czasu wizyty Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego na Haiti Komisja poczyniła znaczne wysiłki, aby zaradzić sytuacji.

Jeśli chodzi o działalność w terenie, pracownicy terenowi ECHO współpracują z delegaturą UE, uczestnicząc w regularnych spotkaniach służących wymianie informacji i wzajemnym konsultacjom w sprawach dotyczących opracowywania programów i poczynionych postępów. Oba biura opracowują aktualnie projekt wspólnych ram dla działań w obszarach pomocy humanitarnej i rozwoju. Ponadto szef delegatury reprezentuje stanowisko w sprawach humanitarnych w imieniu UE.

Dodatkowo znacznie rozszerzono koordynację na poziomie centrali, realizując szereg działań i stosując liczne procedury:

- plan działania w obszarze odporności,
- wspólny dokument instruktażowy państw członkowskich UE dotyczący wdrażania podejścia UE do kwestii odporności, mający zachęcić państwa członkowskie UE do skutecznego współdziałania, łączenia pomocy humanitarnej, długoterminowej współpracy na rzecz rozwoju oraz bieżącego zaangażowania politycznego zarówno na poziomie UE, jak i krajowym;
- międzywydziałowa grupa ds. przejścia,
- wytyczne operacyjne dla LRRD,
- formalne i nieformalne konsultacje w sprawie programów;

### 35 b)

Komisja uważa, że służby różnią się od siebie pod względem uprawnień i procedur, ale nie ma między nimi różnicy w poglądach. ECHO nie jest uprawniona do realizacji długoterminowych inwestycji na rzecz rozwoju, zatem nie może finansować stałych budynków.

Należy mieć na uwadze, że od 2013 r. Komisja zaprzestała finansowania tymczasowych schronień w Port-au-Prince, gdzie skutecznie skorzystano z efektów synergii, jakie powstały na skutek doświadczeń nabytych przez partnerów ECHO oraz realizacji programu odbudowy i rozwoju sąsiadujących dzielnic finansowanego przez DEVCO. ECHO finansowała niektóre tymczasowe schronienia w postaci tradycyjnych domów kreolskich w regionie Palmes, gdzie znajdowało się epicentrum trzęsienia ziemi, na terenach, na których dostępne były grunty o niekwestionowanej własności i gdzie nie istniało ryzyko powstania kolejnych slumsów. W wielu przypadkach, jeżeli nie w większości z nich, otrzymanie tymczasowego schronienia oznaczało dla beneficjentów poprawę standardu w porównaniu z warunkami, w jakich żyli przed trzęsieniem ziemi.

### 35 c)

Operacje humanitarne finansowane przez UE realizuje się w oparciu o potrzeby. Sama strategia wyjścia ECHO z Haiti nie została sformalizowana. Warunki stopniowego wycofywania instrumentu pomocy humanitarnej były jednak regularnie wskazywane we wszystkich stosownych decyzjach w sprawie finansowania ECHO.

### 37

Opóźnienia spowodowane były w większości czynnikami zewnętrznymi wynikającymi z szybko zmieniającej się sytuacji, nad którymi partnerzy ECHO nie mieli kontroli.

### 40

Zasadą wsparcia budżetowego jest dokonywanie płatności po osiągnięciu celów. Wymaga to zapewnienia delikatnej równowagi między przewidywalnością a warunkowością.

Wstrzymanie przez UE i innych darczyńców płatności latem 2012 r. spowodowane było krajowymi sprawozdaniami z badania, w których wskazano niedociągnięcia w procedurach zamówień publicznych podczas stanu wyjątkowego w 2011 r. Wskutek nacisków ze strony darczyńców utworzono specjalną komisję rewizyjną, której powierzono ocenę 41 zamówień udzielonych w ramach procedur na podstawie ustawy o stanie wyjątkowym. W następstwie zaleceń komisji rewizyjnej i następnie unieważnienia 6 z tych zamówień przez rząd darczyńcy wznowili płatności. Dowodzi to, że działania w ramach wsparcia budżetowego mogą mobilizować do lepszego zarządzania gospodarczego, jak również obrazuje wkład danego programu w reformę.

**Zdaniem Komisji i ESDZ realizacja wsparcia UE na rzecz odbudowy była w dużym stopniu skuteczna.**

### 42

Mimo trudnej sytuacji, która była główną przyczyną opóźnień, w ramach większości programów uzyskano zamierzone wyniki.

### 43

Interwencje w ramach pomocy doraźnej podejmowane w obliczu nagłej sytuacji kryzysowej zazwyczaj wiążą się z pewnym ryzykiem, które może spowodować opóźnienia lub niekiedy może wymagać środków łagodzących umożliwiających uzyskanie pozytywnych rezultatów projektów.

Dlatego to przede wszystkim czynniki zewnętrzne w złożonym otoczeniu pomocy humanitarnej coraz bardziej utrudniały współpracę, prowadząc do zmiany w obszarze interwencji. Mimo przeszkód partnerzy zdołali zrealizować cele określone dla poszczególnych działań. Zmiany wprowadzane w trakcie wdrażania projektów dykcja ECHO należyście omawiała z partnerami i dopiero potem podejmowano decyzje.

Trudno jest przewidzieć tego rodzaju komplikacje, planując negocjacje z gminami lub władzami krajowymi.

### 44

Na realizację projektu odbudowy wpłynęły dwie kwestie:

- 1) Niepokoje społeczne w okolicy Bristou-Bobin, gdzie realizowano projekt finansowany przez ECHO. Powtarzające się akty przemocy związane z wyborami lub problemy na poziomie społeczności uniemożliwiały działania ze względów bezpieczeństwa.
- 2) W trakcie realizacji projektu partner stwierdził też, że Ministerstwo ds. Robót Publicznych nie poddało ocenie 30 % budynków w Bristou-Bobin. Konieczne było przeprowadzenie nieprzewidzianej oceny budynków, co dodatkowo utrudniło uzyskanie planowanych wyników.

### 46

W następstwie końcowego sprawozdania z oceny Komisja postanowiła rozwiązać wspomniane kwestie niewystarczającego i niedostosowanego w pełni do lokalnych warunków szkolenia, nieodpowiedniej jakości materiałów w zestawach ratunkowych oraz inne problemy za pomocą trzyletniego, uzupełniającego, przejściowego programu reagowania prowadzonego z innym partnerem wykonawczym, posiadającym większe lokalne doświadczenie.

### 48

Komisja dąży do wypracowania równowagi między programami w pełni należącymi do beneficjenta i realizowanymi za jego pośrednictwem, co przyczynia się do budowania jego potencjału, a szybkim uzyskaniem wyników programu. Przez współpracę z różnymi partnerami Komisja dążyła do osiągnięcia tej równowagi.

### 51

Środki mające wyeliminować niedociągnięcia w koncepcji programu już wdrożono.

### 53

Komisja zgadza się, że wypłat nie dokonywano ściśle według orientacyjnego harmonogramu, ale należy dodać, że wstrzymanie płatności podyktowane było koniecznością przestrzegania warunków porozumienia finansowego i stymulowania postępów reformy.

### 54

Według wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego istnienie odpowiedniej strategii zarządzania finansami publicznymi nie jest warunkiem kwalifikującym do wsparcia budżetowego, natomiast wymagane jest podejmowanie działań na rzecz reform, które można przełożyć na istnienie „podsektorowych” strategii zarządzania finansami publicznymi. Chociaż rząd Haiti przyjął kompleksową strategię zarządzania finansami publicznymi dopiero w maju 2014 r., przez długi czas wdrażał szereg strategii reform obejmujących różne aspekty zarządzania finansami publicznymi. Ponadto w przyszłościowym

podejściu Komisji do wsparcia budżetowego przyjęcie kompleksowej i realistycznej strategii zarządzania finansami publicznymi było warunkiem wstępnym dla pierwszej płatności w ramach nowego programu wsparcia budżetowego dla Haiti, przyjętego w listopadzie 2013 r. Niedawne przyjęcie tej strategii oznacza, że taki warunek wstępny jest teraz spełniony.

### 56

Komisja uważa, że odpowiednio zarządzała zagrożeniami w celu wdrażania programów UE. Praca w niestabilnym państwie nieuchronnie wiąże się z zagrożeniami.

### 56 a)

Problemy z procedurami celnymi potęgował chaos po trzęsieniu ziemi. Wszyscy partnerzy wykonawczy regularnie przeprowadzali ocenę ryzyka, a potencjalne opóźnienia, powodowane między innymi opóźnieniami w procedurach celnym, wzięto pod uwagę i uwzględniono w projektach wniosków. Oczywiście nie można było dokładnie przewidzieć czasu trwania takich opóźnień. Mając na uwadze, że potrzeby mieszkaniowe ludności można było zaspokoić wyłącznie przez przywożenie schronień, korzyści wynikające z takiej operacji przewyższyły stwierdzone zagrożenia związane z opóźnieniami w procedurach celnym.

### 56 b)

W uzupełnieniu wsparcia instytucjonalnego, jakie inni darczyńcy zapewniali Ministerstwu Rolnictwa w ożywieniu produkcji materiału siewnego i zwiększeniu zdolności do przeprowadzania kontroli jakości, program UE zapewnił wsparcie lokalnym grupom rolników zajmującym się tradycyjną produkcją materiału siewnego.

### 56 c)

Planowanym celem projektu było uzyskanie natychmiastowego skutku na poziomie operacyjnym przez dostarczenie 300 kontenerów sprzętu ratunkowego i przeszkolenie wolontariuszy na poziomie lokalnym z obsługi tego sprzętu na wypadek klęski żywiołowej. W ramach projektu faktycznie zdołano rozlokować w kraju 302 kontenery, przy przedłużeniu okresu realizacji zaledwie o dwa miesiące, jak również udało się przeprowadzić podstawowe szkolenie dla 3041 lokalnych wolontariuszy, a jednocześnie z założenia był to również projekt pilotażowy, który można było realizować w ramach puli środków na współpracę (Europejski Fundusz Rozwoju) dla Haiti.

Jeśli chodzi o wybór partnera wykonawczego, Komisja pragnie wspomnieć, że żaden z partnerów z długoletnim i odpowiednim doświadczeniem na Haiti nie mógł podjąć się realizacji tego zadania.

### Ramka 6

Lokalizacje dla kontenerów zostały wyznaczone przez władze Haiti (DPC – Direction de la Protection Civile) i burmistrzów danych miejscowości. DPC zgłosiła konieczność przeniesienia kontenerów zaledwie w 10 przypadkach (spośród 302).

Problem niedostatecznego przeszkolenia wolontariuszy zostanie rozwiązany w ramach uzupełniającego przejściowego programu reagowania. Ponadto będzie on też sprzyjał stabilności sieci wolontariuszy, integrując daną strukturę w ramach regionalnych i lokalnych organów władzy (collectivités territoriales), oraz obejmie uzupełnienie wyposażenia zestawów ratunkowych.

### 57

Program wsparcia budżetowego formułowano w następstwie trzęsienia ziemi, uzgadniając go z innymi darczyńcami uczestniczącymi we wsparciu budżetowym. Sprawą najwyższej wagi było przekazanie rządowi niezbędnych zasobów finansowych oraz zapewnienie środków towarzyszących w celu uwzględnienia planowanej pomocy technicznej ze strony innych darczyńców.

W ramach nowego programu wsparcia budżetowego (umowa na rzecz budowania państwowości) przyjętego w 2013 r. pulę środków na pomoc techniczną zwiększono do kwoty 12 mln euro w celu finansowania potrzeb rządu w zakresie budowania potencjału.

### Ramka 7

Nowy program wsparcia budżetowego dla Haiti przyjęty w listopadzie 2013 r. oparto na specjalnej metodzie udzielania wsparcia dla niestabilnych państw. Działania w ramach tej operacji obejmują między innymi kontrolę wynagrodzeń urzędników służby cywilnej, wzmocnienie urzędów skarbowych oraz szczególne wsparcie na rzecz najwyższego organu kontroli (Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif).

### 58

Komisja i ESDZ dokładnie przeanalizowały zagrożenia polityczne na Haiti, ale mimo wszystko postanowiły podjąć interwencję, ponieważ potencjalne korzyści, w tym możliwość stymulowania politycznego wzmocnienia reform, były większe od tych zagrożeń.

W związku z tym przyjęto w możliwie najszerszym zakresie środki łagodzące, uwzględniając ograniczone zdolności instytucji haitańskich oraz konieczność poszanowania suwerenności Haiti. UE zacieśniła i nasiliła dialog polityczny z Haiti, czego dowodzą liczne kontakty na wysokim szczeblu w ostatnich dwóch latach oraz zapoczątkowanie zorganizowanego i regularnego dialogu politycznego w grudniu 2013 r. Wdrażane są specjalne środki wspierające, mające przyczynić się do politycznej stabilizacji. Komisja i ESDZ pragną również podkreślić, że konsolidacja demokracji i ustabilizowanie sytuacji politycznej na Haiti możliwe są jedynie w perspektywie długoterminowej oraz przy pomocy endogenicznego procesu, czego dowodzą ostatnie postępy w ramach „wewnętrznego dialogu na Haiti”.

## 59

Komisja i ESDZ pragną zwrócić uwagę, że umocniły potencjał na tyle, na ile pozwoliły ograniczone zasoby budżetowe i ludzkie oraz obowiązujące procedury administracyjne. Tak jak wszyscy inni partnerzy krajowi i międzynarodowi, delegatura zmuszona była pracować w bardzo ciężkich warunkach: budynek delegatury uznano za stanowiący zagrożenie i utworzono tymczasowe biuro w bezpiecznej części mieszkalnej delegatury. Wskutek trzęsienia ziemi pracowników delegatury ewakuowano do Republiki Dominikańskiej, natomiast szef delegatury został na miejscu wraz z podstawowymi pracownikami ochrony i administracji.

Delegatura w Republice Dominikańskiej oraz centrala zapewniały wsparcie.

## 63

W latach 2010 i 2011 ograniczone zasoby Delegatury rekompensowano większym wsparciem ze strony centrali. Na przykład w ramach działań w zakresie wsparcia budżetowego eksperci z centrali regularnie odbywali wizyty na Haiti i reprezentowali UE w spotkaniach koordynacyjnych darczyńców z rządem.

## Wnioski i zalecenia

## 64

Komisja i ESDZ z zadowoleniem przyjmują pozytywne elementy wniosku Trybunału. W ramach większości projektów osiągnięto cele, mimo trudnej sytuacji, w jakiej były wdrażane.

## 66

Chociaż nie wymagano formalnej wspólnej strategii krajowej w obszarze LRRD na Haiti, służby Komisji koordynowały swoje podejścia i łączyły pomoc doraźną z rozwojem w ujęciu sektorowym. Całkowitą i systematyczną integrację podejścia do LRRD uwzględniono w cyklu finansowania na lata 2014–2020.

## 67

Komisja i ESDZ podkreślają, że w przypadku większości projektów osiągnięto planowane cele.

Jeśli chodzi o zagrożenia, Komisja i ESDZ pragną przypomnieć, że praca w niestabilnym państwie nieuchronnie wiąże się z zagrożeniami. Chociaż zagrożenia te rozpoznano i wdrożono możliwe środki łagodzące, Komisja w niektórych przypadkach postanowiła realizować programy mimo związanego z tym ryzyka, aby działać z korzyścią dla ludności.

Zdolności delegatury zwiększono na tyle, na ile pozwoliły ograniczone zasoby budżetowe i ludzkie oraz obowiązujące procedury administracyjne.

Opierając się na doświadczeniach wyniesionych w związku z trzęsieniem ziemi na Haiti i sytuacjami kryzysowymi w innych krajach, Komisja i ESDZ wprowadziły szereg środków szybkiego reagowania.

## Zalecenie 1

Komisja przyjmuje to zalecenie:

- (i) zalecenie jest już wdrożone w odniesieniu do programów wsparcia budżetowego od czasu przyjęcia nowych wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego w styczniu 2013 r.;
- (ii) w przypadku wszystkich programów ważne jest odpowiednie zarządzanie ryzykiem. Aby ocenić prawdopodobieństwo i potencjalne oddziaływanie zagrożeń oraz zapewnić środki łagodzące na etapie opracowywania programu, stosuje się szczegółowe procedury. Zarządzanie ryzykiem na etapie realizacji będzie uwzględniane w ramach obowiązujących już procedur.

## Zalecenie 2

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja wdraża już strategię LRRD i nadal będzie ją wdrażała w ramach programu budowania odporności.

### Zalecenie 2 – Tiret pierwsze

Komisja przyjmuje tę część zalecenia, cele wspólnej strategii określono (z dostosowaniem do kontekstu) w ramach przygotowania planów krajowych. Uprawnienia departamentów określono w opisach ich misji.

### Zalecenie 2 – Tiret drugie

Komisja przyjmuje tę część zalecenia (por. wytyczne dotyczące LRRD i warsztatów).

### Zalecenie 2 – Tiret trzecie

Komisja przyjmuje to zalecenie w ramach krajowych planów działania.

### Zalecenie 3

Komisja przyjmuje zalecenie Trybunału.

Komisja podkreśla, że w celu osiągnięcia sukcesu w przypadku krajów znajdujących się w niestabilnej sytuacji oraz w sytuacji kryzysowej/pokryzysowej niezbędne jest dostosowanie pomocy do konkretnej sytuacji. W tym celu Komisja opracowała specjalny instrument interwencyjny znany pod nazwą „umowa na rzecz budowania państwowości”, zawierający zasady odnoszące się do takich sytuacji.

Komisja pragnie podkreślić, że zalecenie 3 Trybunału uwzględniono w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego.

### Zalecenie 4

Komisja i ESDZ przyjmują to zalecenie, ale pragną zaznaczyć, że w międzyczasie ustanowiono dla wszystkich delegatur procedury zapewniające ciągłość działań, za które odpowiada ESDZ, jak również przepisy dotyczące przenoszenia pracowników w sytuacjach nadzwyczajnych. Ponadto podkreślają, że bezpieczeństwo i ochrona pracowników UE stanowią priorytet w sytuacjach kryzysowych lub w przypadku katastrof w krajach, w których przebywają pracownicy UE.



## JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

### Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:  
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):  
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej ([http://ec.europa.eu/represent\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/represent_pl.htm))  
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm))  
kontaktując się z Europe Direct ([http://europa.eu/eurodirect/index\\_pl.htm](http://europa.eu/eurodirect/index_pl.htm))  
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (\*)

(\*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

### Publikacje płatne:

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

### Płatne subskrypcje:

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_pl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm))

Trzęsienie ziemi, które dotknęło Haiti w dniu 12 stycznia 2010 r., kosztowało życie ogromną liczbę ludzi i przyczyniło się do olbrzymich zniszczeń w stolicy kraju i w jej okolicach. W niniejszym sprawozdaniu Europejski Trybunał Obrachunkowy bada, czy udzielone przez UE wsparcie na rzecz odbudowy kraju było dobrze zaprojektowane i realizowane oraz czy Komisja w odpowiedni sposób połączyła pomoc doraźną z działaniami na rzecz odbudowy i pomocą rozwojową. Trybunał stwierdza, że wsparcie na rzecz odbudowy było ogólnie dobrze zaprojektowane i stanowiło odpowiedź na główne potrzeby kraju. Programy nie zostały jednak zrealizowane w sposób wystarczająco skuteczny, a pomoc doraźna, odbudowa i rozwój nie zostały ze sobą dostatecznie powiązane. Po części wynikało to z trudnych warunków i słabości władz krajowych, a po części również z uchybień w sposobie zarządzania przez Komisję niektórymi czynnikami, nad którymi miała kontrolę.



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji