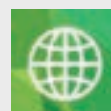


Osobitná správa

**Podpora EÚ na obnovu
po zemetrasení na Haiti**EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Viac doplňujúcich informácií o Európskej únii je k dispozícii na internete.
Sú dostupné cez server Európa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2014

ISBN 978-92-872-0831-6
doi:10.2865/60605

© Európska únia, 2014
Rozmnožovanie je povolené pod podmienkou uvedenia zdroja.

Printed in Luxembourg

Osobitná správa

Podpora EÚ na obnovu po zemetrasení na Haiti

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)

Body

Glosár

I – VII Zhrnutie

1 – 11 Úvod

1 – 3 **Haiti je nestabilný štát**

4 – 5 **Zemetrasenie v roku 2010 dramaticky zhoršilo situáciu**

6 – 7 **Delegácia EÚ bola taktiež vážne zasiahnutá**

8 – 11 **Napriek medzinárodnej odozve bola obnova výzvou**

12 – 17 Rozsah auditu a audítorský prístup

18 – 63 Pripomienky

18 – 27 **Komisia riešila prioritné potreby obnovy**

19 – 21 **Potreby obnovy boli určené dobre**

22 – 24 **Podpora EÚ na obnovu bola stanovená na základe dobrej stratégie**

25 – 27 **Rozdelenie práce medzi Komisiou a ostatnými hlavnými darcami bolo primerané, ale koordinácia v priebehu realizácie bola náročná**

28 – 40 **Napriek určitej snahe Komisie pomoc, obnova a rozvoj neboli dostatočne prepojené**

30 – 32 **Komisia využila rôzne nástroje pružne**

33 – 35 **Koordinácia s Komisiou nebola optimálna**

36 – 40 **Prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja bolo dobre premyslené, pokiaľ ide o návrh jednotlivých programov obnovy, ale niekedy bolo ťažké ich zabezpečiť v praxi**

- 41 – 63 **Komisia nezabezpečila dostatočne účinnú implementáciu podpory EÚ na obnovu**
- 42 – 54 **Väčšina programov mala oneskorenia a niektoré dosiahli obmedzený pokrok**
- 55 – 58 **Niektoré významné riziká neboli zohľadnené v dostatočnej miere**
- 59 – 63 **Monitorovanie bolo založené na primeranom rámci, ale neboli naň vyčlenené dostatočné zdroje**

64 – 68 **Závery a odporúčania**

Príloha I — Zoznam preskúmaných programov

Príloha II — Metodika bodovania

Príloha III — Bodovanie programov

Odpovede Komisie a ESVČ

CAED: Rámec pre koordináciu externej pomoci pre rozvoj Haiti (*Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti*)

DCI: Nástroj rozvojovej spolupráce

Nástroj rozvojovej spolupráce bol spustený v januári 2007 a poskytuje sa z neho pomoc najmä prostredníctvom i) geografických programov s partnerskými krajinami v Latinskej Amerike, Ázii, Strednej Ázii, na Strednom východe a v Južnej Afrike na podporu činností v širokom spektre oblastí (napr. vzdelanie, zdravie, sociálna súdržnosť a zamestnanosť, správa, demokracia, ľudské práva, pomoc v pokrízových situáciách a nestabilných štátoch) a ii) piatich tematických programov týkajúcich sa investícií do ľudí, životného prostredia a udržateľného riadenia prírodných zdrojov, nešťátnych subjektov a miestnych orgánov, zlepšenia bezpečnosti potravín, a spolupráce v oblasti migrácie a azylu.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1905/2006 z 18. decembra 2006, ktorým sa ustanovuje nástroj financovania rozvojovej spolupráce (Ú. v. EÚ L 378, 27.12.2006, s. 41).

DIPECHO: Program pripravenosti na katastrofy GR ECHO

GR ECHO spustilo svoj program pripravenosti na katastrofy, DIPECHO, v roku 1996. Je zameraný na zraniteľné spoločnosti žijúce v katastrofami najohrozenejších regiónoch sveta. Typické programy financované v rámci DIPECHO sa týkajú odborného vzdelávania, budovania kapacít, zvyšovania povedomia, včasného varovania, a opatrení na plánovanie a predpovedanie, pričom finančné prostriedky sa prevádzajú cez agentúry poskytujúce pomoc a MVO pracujúce v príslušných regiónoch.

DRR: Znižovanie rizika katastrof

DRR je systematický prístup na identifikáciu, posúdenie a zníženie rizika katastrofy. Jeho cieľom je znížiť spoločenskoekonomickú zraniteľnosť na katastrofu, ako aj riešiť environmentálne a ostatné ohrozenia, ktoré ich spúšťajú.

DVOH: Dočasný výbor pre obnovu Haiti

ECHO: Generálne riaditeľstvo pre humanitárnu pomoc a civilnú ochranu

Jeho mandátom je záchrana a zachovanie života, predchádzanie a zníženie ľudského utrpenia a ochrana integrity a ľudskej dôstojnosti obyvateľstva postihnutého prírodnými alebo človekom spôsobenými katastrofami. Poskytuje humanitárnu pomoc, krátkodobú podporu na obnovu a prevenciu katastrof a podporu na pripravenosť.

ERF: Európske rozvojové fondy

ERF sú hlavným nástrojom poskytovania pomoci Európskej únii na rozvojovú spoluprácu africkým, karibským a tichomorským (AKT) štátom a zámorským krajinám a územiám (ZKÚ). Dohoda o partnerstve, podpísaná v Cotonou 23. júna 2000 na 20 rokov („dohoda z Cotonou“), je súčasným rámcom pre vzťahy Európskej únii so štátmi AKT a ZKÚ. Je zameraná najmä na zníženie a eventuálne odstránenie chudoby.

ESVČ: Európska služba pre vonkajšiu činnosť

ESVČ začala fungovať 1. decembra 2010. ESVČ pripravuje rozhodnutia Komisie o pridelení prostriedkov pre krajiny, o strategických dokumentoch pre krajiny alebo regióny a o národných a regionálnych orientačných programoch spolu s príslušnými útvarmi Komisie ako súčasť programovacieho cyklu pre väčšinu nástrojov vonkajších opatrení.

EuropeAid: Generálne riaditeľstvo pre rozvoj a spoluprácu EuropeAid

EuropeAid implementuje širokú škálu nástrojov vonkajšej pomoci Komisie financovaných z ERF a zo všeobecného rozpočtu (vrátane DCI). EuropeAid riadi takmer všetky intervenčné opatrenia ERF.

FPI: Útvar pre nástroje zahraničnej politiky

FPI je útvar Komisie, ktorý bol zriadený 1. januára 2011 a spadá priamo pod vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku. Výdavky riadené FPI sa týkajú najmä opatrení realizovaných v rámci: a) spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky; b) nástroja stability (NS); c) pozorovateľských misí pri voľbách; d) nástroja priemyselných krajín.

G12: Skupina 12 darcov

Do skupiny 12 darcov (G12) patrí: Brazília, Kanada, Francúzsko, Japonsko, Nórsko, Španielsko, USA, Medziamerická rozvojová banka (IDB), Svetová banka, Medzinárodný menový fond (MMF), OSN a Európska komisia. Predsedá jej zástupca MINUSTAH vo svojej funkcii humanitárneho koordinátora. Delegácia EÚ prevzala predsedníctvo *ad interim* v roku 2013.

HDP: Hrubý domáci produkt

HND: Hrubý národný dôchodok

IAS: Útvar vnútorného auditu

IAS je generálnym riaditeľstvom Komisie. Riadi ho vnútorný audítor Komisie a zodpovedá sa výboru pre pokrok v oblasti auditu Komisie. Jeho poslaním je poskytovať nezávislú záruku o účinnosti systémov vnútornej kontroly a pomáhať Komisii prostredníctvom stanovísk, rád a odporúčaní.

IDB: Medziamerická rozvojová banka

LRRD: Prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja

MINUSTAH: Stabilizačná misia Organizácie spojených národov na Haiti

MMF: Medzinárodný menový fond

MVO: Mimovládna organizácia

NS: Nástroj stability

Nástroj stability bol zriadený v roku 2007 a má byť rýchlym a pružným mechanizmom na predchádzanie konfliktom, podporu politickej stabilizácie po konflikte a zabezpečenie včasnej obnovy po prírodnej katastrofe. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1717/2006 z 15. novembra 2006, ktorým sa ustanovuje nástroj stability (Ú. v. EÚ L 327, 24.11.2006, s. 1).

OCHA: Úrad pre koordináciu humanitárnych záležitostí

PDNA: Posúdenie potrieb po katastrofe

PVR: Podpora všeobecného rozpočtu

Programy PVR zvyčajne pozostávajú z balíčka podpory, ktorého súčasťou je prevod finančných prostriedkov, opatrenia na budovanie kapacít, dialóg s partnerskou krajinou a stanovenie podmienok na úhradu.

ROM: Monitorovanie zamerané na výsledky

Systém ROM zriadil EuropeAid v roku 2000 s cieľom posilniť monitorovanie, hodnotenie a transparentnosť rozvojovej pomoci. Je založený na krátkych, zameraných posúdeniach na mieste externými odborníkmi. Využíva štruktúrovanú a jednotnú metodiku s piatimi kritériami: relevantnosť, efektívnosť, účinnosť, potenciálny dosah a pravdepodobná udržateľnosť.

SB: Svetová banka

SVF: Správa verejných financií

I

Haiti je jedným z najnestabilnejších štátov sveta a zemetrasenie, ktoré zasiahlo túto krajinu 12. januára 2010, situáciu dramaticky zhoršilo. Vyžiadalo si veľa ľudských životov, spôsobilo obrovské škody, malo veľký dosah na ekonomiku štátu a výrazne znížilo už aj tak slabú kapacitu verejnej správy poskytovať obyvateľstvu základné služby.

II

Dvor audítorov preskúmal, či podpora EÚ na obnovu na Haiti po zemetrasení bola dobre navrhnutá a zrealizovaná.

III

Dvor audítorov dospel k záveru, že podpora EÚ na obnovu na Haiti po zemetrasení v roku 2010 bola celkovo dobre navrhnutá, ale programy neboli zrealizované dostatočne účinne. Spolu s ostatnými darcami Komisia čelila vážnym prekážkam v jej úsilí podporiť obnovu. Bola konfrontovaná s ťažkou výzvou, keď musela riadiť svoju pomoc spolu so slabými vnútroštátnymi orgánmi – aby podporila vlastníctvo a prispela k zostaveniu funkčnej vlády – zatiaľ čo sa snažila zabezpečiť rýchlu pomoc. Komisia by však mohla zlepšiť riadenie niektorých faktorov, ktoré má pod kontrolou.

IV

Komisia riešila prioritné potreby obnovy. Spolu s ostatnými veľkými darcami Komisia určila hlavné potreby Haiti po zemetrasení v roku 2010 správne a prijala dobrú stratégiu spolupráce, ktorá riešila nové výzvy, ktorým krajina čelila, zatiaľ čo pokračovala v podpore dlhodobého spoločenskoekonomického rozvoja. Rozdelenie práce medzi darcami bolo primerané, ale koordinácia v priebehu realizácie bola náročná.

V

Napriek snahe Komisie pomoc, obnova a rozvoj neboli dostatočne prepojené. Komisia použila rad doplnkových nástrojov pružne a navrhla individuálne programy obnovy s cieľom zabezpečiť prepojenie medzi pomocou, obnovou a rozvojom. ECHO a EuropeAid nemali jasnú spoločnú stratégiu krajiny, aby optimalizovali synergie a zosúladili prechod medzi svojimi činnosťami. Slabá štátna správa a nedostatočné odhodlanie vlády k reforme boli značnými výzvami pre účinnú obnovu a vytvorenie podmienok pre udržateľný rozvoj.

VI

Komisia nezabezpečila dostatočne účinnú implementáciu podpory EÚ na obnovu. Desať z trinástich programov, ktoré preskúmal Dvor audítorov, dosiahlo alebo by pravdepodobne dosiahlo plánované výstupy, hoci takmer všetky s oneskorením. Tri programy dosiahli obmedzený pokrok, vrátane programu podpory všeobecného rozpočtu z 10. ERF. Hoci si Komisia uvedomovala zložitý kontext, neriadila dostatočne niektoré výrazné riziká z hľadiska realizácie a dosiahnutia cieľov jej programov. Monitorovanie programov bolo založené na primeranom rámci, ale Komisia a ESVČ neprijali včasné opatrenia na posilnenie zdrojov delegácie EÚ, ktorá mala nedostatočnú kapacitu na vykonanie kontrol na mieste. To by bolo obzvlášť užitočné v rýchlo sa vyvíjajúcej situácii.

VII

Dvor audítorov odporúča, aby Komisia v priebehu operácií v kontexte situácie po katastrofe alebo nestabilnej situácie:

- zlepšila riadenie rizík;
- prijala spoločnú stratégiu s cieľom zabezpečiť prepojenie a synergiu medzi núdzovou pomocou, obnovou a rozvojom;
- pri poskytovaní rozpočtovej podpory sa zamerala na kľúčové funkcie SVF a reformy a v prípade potreby stanovila krátkodobé opatrenia, aby sa zabránilo plytvaniu, úniku a neefektívnosti finančných prostriedkov EÚ;
- a vypracovala postupy kontinuity činnosti vrátane ustanovení o presune pracovníkov v prípade núdze.

Haiti je nestabilný štát

01

V 18. storočí bolo Haiti hlavným výrobcom cukrovej trstiny a jednou z najbohatších krajín na svete. Táto krajina je však ničaná etnickými konfliktami, dlhotrvajúcimi obdobiami anarchie a politickou nestabilitou od získania nezávislosti v roku 1804¹. Následné diktatúry v druhej polovici 20. storočia² boli poznačené zločinmi represíí a rabovania bohatstva krajiny. Dnes je Haiti štátom v citlivej situácii (pozri **rámček 1**).

02

Nestabilná politická a bezpečnostná situácia v krajine viedla k nasadeniu Stabilizačnej misie Organizácie spojených národov na Haiti (MINUSTAH) koncom roka 2004³. Po nepokojoch pre ceny potravín v roku 2008 krajina nemala stabilnú vládu, kým sa Laurent Lamothe nestal premiérom v marci 2012. Bezpečnostná situácia sa zlepšila, ale kriminalita má stále negatívny vplyv na rozvoj.

03

Haiti zostáva naďalej jednou z najchudobnejších krajín sveta⁴. Viac než polovica obyvateľstva⁵ žije v extrémnej chudobe z menej než 1,25 USD na deň. Predpokladaná dĺžka života je 62 rokov, o 12 rokov menej ako priemer v Latinskej Amerike. Približne polovica obyvateľstva je negramotná; 20 % detí trpí podvýživou, 30 % nemá prístup k zdrojom čistej vody⁶. Haiti má najvyšší výskyt HIV/AIDS v Latinskej Amerike⁷.

- 1 V roku 1791 otrocké obyvateľstvo tejto francúzskej kolónie začalo povstanie, ktoré viedlo k nezávislosti v roku 1804 a založeniu prvej nezávislej černošskej republiky na svete o dva roky neskôr. V roku 1844 sa ostrov rozdelil na dve krajiny, Haiti a Dominikánsku republiku.
- 2 Od roku 1949 bolo Haiti spravované niekoľkými diktátormi: generál Paul Magloire, po ňom Francois Duvalier (Papa Doc) a jeho syn Jean-Claude (Baby Doc).
- 3 Plán odchodu MINUSTAH je až v roku 2016, keď má dôjsť k rekonfigurácii a konsolidácii misie.
- 4 HND na obyvateľa Haiti bol v roku 2012 (metóda Atlas, Svetová banka) 760 USD v porovnaní s priemerom Latinskej Ameriky a Karibiku 8 981 USD.
- 5 Haiti má takmer 10 miliónov obyvateľov.
- 6 Zdroj: World DataBank – Ukazovatele svetového rozvoja za rok 2011 a 2012, Rozvojový program Organizácie spojených národov (UNDP): Správa o ľudskom rozvoji, CIA – The World Factbook.
- 7 Výskyt HIV medzi obyvateľstvom vo veku 15 – 49 rokov je 2,2 % (Ministère de la Santé Publique et de la Population, Déclaration d'Engagement sur le VIH/SIDA: Rapport de Situation Nationale, marec 2012).

Vymedzenie pojmu citlivá situácia

Komisia vymedzuje pojem „citlivá situácia“ ako nedostatočné alebo zlyhávajúce štruktúry a situácie, keď sa spoločenská zmluva porušuje v dôsledku nespôsobilosti alebo neochoty štátu venovať sa svojim základným funkciám, plniť si povinnosti a záväzky súvisiace s poskytovaním služieb, s riadením zdrojov, právnym štátom, so spravodlivým prístupom k moci, s bezpečnosťou obyvateľstva a ochranou a podporou občianskych práv a slobôd.

Zdroj: KOM(2007) 643 v konečnom znení: K odpovedi EÚ na citlivé situácie – angažovanie sa v náročných podmienkach v záujme trvale udržateľného rozvoja, stability a mieru.

Zemetrasenie v roku 2010 dramaticky zhoršilo situáciu

04

V čase, keď sa Haiti stále len zotavovalo z víchríc z roku 2008, zemetrasenie so silou 7,0 na Richterovej stupnici, ktoré zasiahlo hlavné mesto a okolie 12. januára 2010 (pozri *mapu*), si vyžiadalo vysoký počet ľudských životov a spôsobilo rozsiahle škody⁸. Približne 230 000 ľudí zahynulo, čím sa táto katastrofa stala rovnako smrteľnou ako cunami v Indickom oceáne v roku 2004, ale sústredenou v jedinej krajine⁹. 300 000 ľudí bolo zranených, polovica z nich deti. Približne 1,3 milióna ľudí stratilo domov v Port-au-Prince a viac než 500 000 ľudí opustilo túto katastrofou postihnutú oblasť a hľadalo úkryt v ostatnej časti krajiny¹⁰. Zlé sanitárne podmienky, ktoré sa dramaticky zhoršili po zemetrasení, umožnili prepuknutie epidémie cholery.

05

Mnoho budov verejnej správy, vrátane národného paláca, nemocníc, škôl a iných verejných zariadení, bolo zničených a vysoký počet ich zamestnancov zahynul¹¹. Kapacita vlády Haiti z hľadiska poskytovania služieb bola teda závažne ovplyvnená. Keďže zemetrasenie zasiahlo región s najväčšou hospodárskou činnosťou v krajine, malo závažný dosah na vývoj hrubého domáceho produktu (HDP)¹² a výber daní. V štátnej pokladnici chýbali rozpočtové zdroje na obnovenie činnosti orgánov štátnej verejnej správy a platenie miezd úradníkom

Delegácia EÚ bola taktiež vážne zasiahnutá

06

Delegácia EÚ bola vážne zasiahnutá zemetrasením: jeden zamestnanec zahynul, vedúci delegácie musel byť hospitalizovaný a väčšina zamestnancov utrpela traumy alebo mala iné psychologické problémy. Do 48 hodín od katastrofy bolo 30 úradníkov evakuovaných do Bruselu alebo Dominikánskej republiky. Budova delegácie EÚ bola nepoužiteľná a komunikácia s Bruselom bola takmer nemožná. Mnoho spisov bolo poškodených alebo stratených.

07

Niektorí úradníci sa vrátili na Haiti po niekoľkých týždňoch, ale pre mnohé zmeny na vedúcich miestach a dlhé obdobie bez vedúceho delegácie bola prevádzková kapacita delegácie EÚ vážne ovplyvnená na značné časové obdobie.

- 8 Zemetrasenie z 12. januára 2010 zasiahlo mestá Port-au-Prince, Léogâne a Jacmel, poškodilo prístav, letisko a hlavné cesty.
- 9 Medziagentúrne hodnotenie v reálnom čase na Haiti: 3 mesiace po zemetrasení; 31. augusta 2010.
- 10 Posúdenie potrieb po katastrofe (marec 2010).
- 11 Podľa odhadov vlády bolo zničených 105 000 domov, 208 000 domov bolo poškodených, 60 % nemocníc v Port-au-Prince a jeho okolí a 5 000 škôl skončilo v ruinách. Zemetrasenie zasiahlo približne tri milióny ľudí. Celkové náklady tohto zásahu sa odhadujú na 7,8 mld. USD, čo sa rovná celkovému HDP Haiti v roku 2009.
- 12 Po období pomerne konštantného rastu v rokoch 2005 až 2009 HDP kleslo o 5,4 % v dôsledku zemetrasenia.

Napriek medzinárodnej odozve bola obnova výzvou

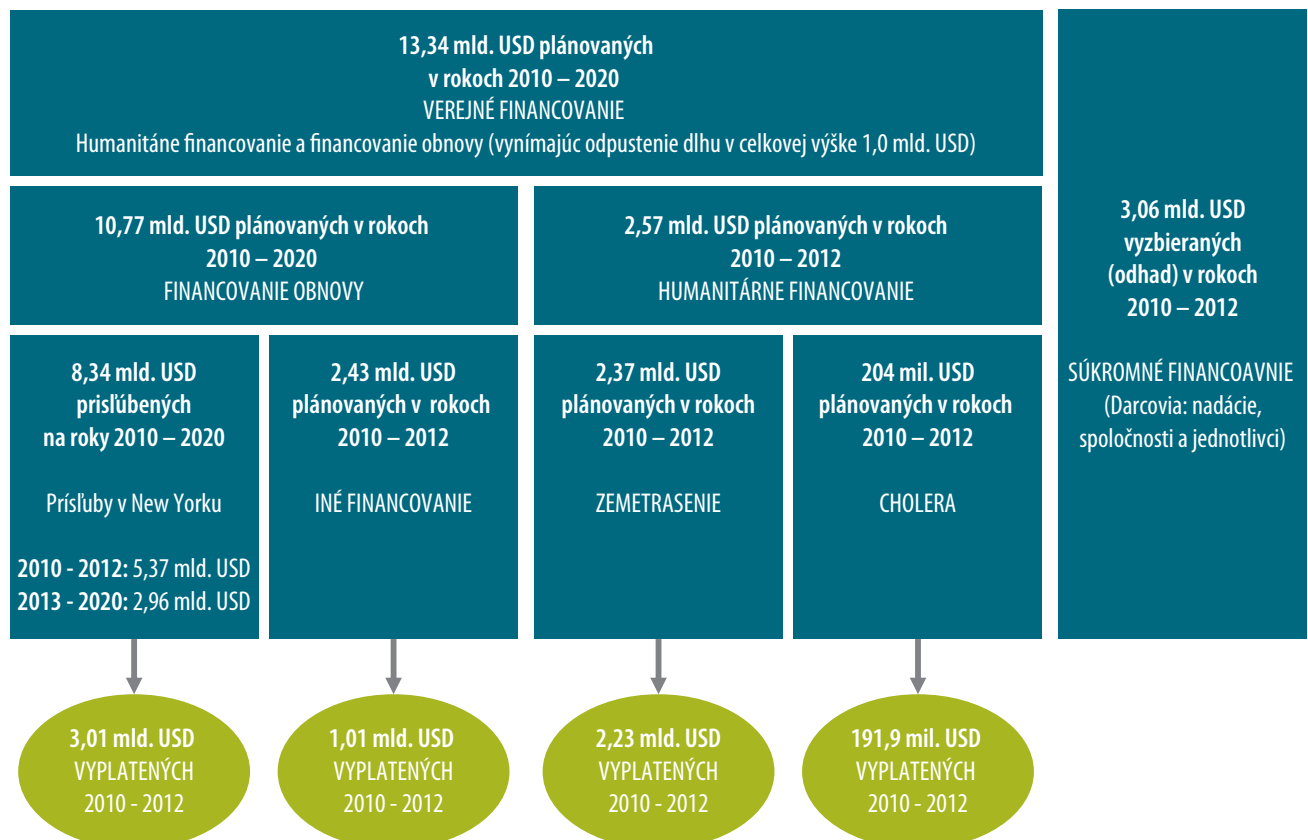
08

Bezprostredne po katastrofe niekoľko stoviek medzinárodných organizácií, krajín a jednotlivcov z celého sveta reagovalo na urgentné humanitárne potreby¹³. Úrad pre koordináciu humanitárnych záležitostí (OCHA)

Organizácie spojených národov (OSN) vyhlásil naliehavú výzvu, prostredníctvom ktorej sa vyzbieralo 575 mil. USD za 72 hodín. Do konca roku 2012 darcovia z verejného sektora vyplatili humanitárnu pomoc vo výške 2,23 mld. USD a ďalších 192 mil. USD na boj proti šíreniu cholery (pozri **graf**). Okrem toho súkromní darcovia prispeli 3 mld. USD agentúram OSN a mimovládny organizáciám¹⁴.

- 13 Už dlho etablované medzinárodné organizácie na Haiti (Červený kríž a veľké MVO) mohli okamžite reagovať a do mája 2010 viac než 1 000 medzinárodných organizácií poskytlo humanitárnu pomoc.
- 14 Úrad osobitného vyslanca na Haiti – Hlavné fakty k decembru 2012.

Graf Finančné prostriedky vyzbierané a vyplatené na podporu Haiti k decembru 2012



Zdroj: Úrad osobitného vyslanca na Haiti na základe správ darcov a verejne dostupných údajov.

09

S cieľom mobilizovať medzinárodnú podporu na opätovnú výstavbu a ďalší rozvoj krajiny OSN usporiadalo medzinárodnú darcovskú konferenciu Pre novú budúcnosť Haiti, ktorá sa uskutočnila v New Yorku 31. marca 2010. Darcovia súhlasili s podporou vládneho plánu nazvaného *Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National d'Haiti*¹⁵ (PARDH) a poskytli pomoc na strednodobú a dlhodobú obnovu s cieľom „lepšej opätovnej výstavby“¹⁶. Na konferencii 55 darcov prisľúbilo 5,37 mld. USD na obdobie 2010 – 2012 a ďalších 2,96 mld. USD od roku 2013. Okrem toho niekoľko krajín zrušilo dlh Haiti v celkovej výške 1 mld. USD¹⁷.

10

Európska únia (EÚ) bola hlavným darcom. Jej jediný prisľúb dosiahol výšku 1,23 mld. EUR. Išlo o prisľuby Komisie (460 mil. EUR)¹⁸, 18 členských štátov a Európskej investičnej banky¹⁹ na obnovu a rozvoj krajiny. Komisia taktiež poskytla humanitárnu pomoc prostredníctvom Generálneho riaditeľstva pre humanitárnu pomoc a civilnú ochranu (ECHO). V období 2010 – 2013 ECHO vyčlenilo spolu 232 mil. EUR²⁰.

11

Napriek obrovskej finančnej pomoci a medzinárodnému úsiliu krajina stále čelí veľkým výzvam. Odstránenie sutín trvalo príliš dlho, čo okrem iných problémov ovplyvnilo napredovanie opätovnej výstavby²¹. Koncom roka 2013 približne 210 000 ľudí stále žilo v stanových táboroch a ani jedna zo zničených budov ministerstiev nebola plne obnovená. Obnovu brzdia štrukturálne problémy, ktoré krajinu sužovali už pred rokom 2010. Sotva prevádzkyschopná verejná správa je stále hlavnou prekážkou pre poskytovanie služieb v sektoroch ako zdravotníctvo, vzdelávanie, voda a hygiena. Slabá správa verejných financií sťažuje optimálne využívanie zdrojov a prevenciu pred podvodmi a korupciou. Keďže neexistuje kataster nehnuteľností, čo vedie k sporom o vlastníctvo pôdy, proces obnovy je brzdený. Extrémna zraniteľnosť poľnohospodárstva voči častým prírodným rizikám a chýbajúce investície oslabujú potravinársku výrobu²².

- 15 Akčný plán na národnú obnovu a rozvoj Haiti.
- 16 Základnou zásadou PARDH nebolo len jednoducho znovu nastoliť situáciu pred zemetrasením, ale využiť príležitosť opätovnej výstavby na riešenie hlavných príčin zraniteľnosti v minulosti a súčasnosti.
- 17 Okrem iných išlo o tieto krajiny: Belgicko, Nemecko, Írsko, Francúzsko, Taliansko, Holandsko, Fínsko a Švédsko.
- 18 Tento prisľub, ktorý tvorili najmä finančné prostriedky ERF, bol neskôr navýšený na 522 mil. EUR.
- 19 Rozdelenie prisľubov podľa krajín pozri na adrese: http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf
- 20 Odozva Európskej komisie na humanitárnu pomoc a civilnú ochranu na Haiti - Dva roky po zemetrasení (2012); Údaje ECHO o Haiti – apríl 2013.
- 21 Pozri napríklad Od pomoci k obnove: Podpora dobrej správy vecí verejných po zemetrasení na Haiti, Oxfam 2011. Jedným z hlavných, kritických problémov bolo pomalé odstraňovanie sutín.
- 22 Z dôvodu niekoľkých katastrof, ktorým Haiti čelilo v rokoch 1996 až 2010, sa krajina nachádzala v dlhotrvajúcej kríze už pred zemetrasením s 57 % obyvateľstva s podvýživou.

Rozsah auditu a audítorský prístup

14

12

Dvor audítorov preskúmal, či podpora EÚ na obnovu na Haiti bola dobre navrhnutá a zrealizovaná. Audit bol zameraný na zodpovedanie troch hlavných otázok:

- a) Riešila Komisia prioritné potreby obnovy?
- b) Zabezpečila Komisia prepojenie medzi pomocou, obnovou a rozvojom?
- c) Zabezpečila Komisia účinnú implementáciu podpory EÚ na obnovu?

13

Audit sa týkal podpory, ktorú Haiti poskytlo ECHO, Generálne riaditeľstvo pre rozvoj a spoluprácu (EuropeAid) a Útvar pre nástroje zahraničnej politiky (FPI) v rokoch 2010 – 2013.

14

Audit prebiehal od mája 2010 do novembra 2013. Jeho súčasťou bolo:

- a) preskúmanie stratégie spolupráce 10. ERF s krajinou a ďalších hlavných politických dokumentov;
- b) rozhovory s úradníkmi Komisie a Európskej služby pre vonkajšiu činnosť (ESVČ) v Bruseli;

- c) návšteva Haiti od 26. augusta do 6. septembra 2013, pri ktorej prebehli rozhovory so zamestnancami delegácie EÚ, zástupcami orgánov Haiti, hlavnými medzinárodnými rozvojovými partnermi, MVO a organizáciami občianskej spoločnosti, ako aj kontroly projektov.

15

Súčasťou auditu bolo preskúmanie 13 programov financovaných EÚ, ktorých cieľom bolo poskytnúť podporu na obnovu a zníženie rizika katastrof (pozri **prílohu I**). Z finančného hľadiska vzorka predstavuje asi dve tretiny záväzkov Komisie v týchto dvoch oblastiach²³. Sedem programov financovaných ECHO bolo zrealizovaných v oblasti ubytovania (prístreškov), vody, hygieny, pripravenosti na katastrofy a potravín v Port-au-Prince, Petit-Goâve, Léogâne a Jacmel. Tri programy financované EuropeAid sa týkali podpory všeobecného rozpočtu (PVR), opätovnej výstavby rezidenčných oblastí a zlepšenia potravinovej bezpečnosti v regióne Artibonite. Tri programy FPI mali za cieľ obnoviť pripravenosť správnych orgánov Haiti na krízu.

16

Preskúmanie sa zameralo na posúdenie relevantnosti, koncepcie a výstupov týchto programov, ktoré boli hodnotené na základe príslušných kritérií z metodiky Komisie v oblasti monitorovania orientovaného na výsledky (ROM) (pozri **prílohu II a III**)²⁴.

- 23 Od februára 2010 do decembra 2012 v oblasti obnovy a znižovania rizika katastrof Komisia zaviazala 202 mil. EUR. Kontrolovaná vzorka programov mala celkovú hodnotu 141 mil. EUR. Z tejto sumy 81 mil. EUR bolo vyplatených k 31. decembru 2013 (pozri **prílohu III**).
- 24 Ak sú programy spomenuté v pripomienkach, odkazuje sa na ich číslo z **prílohy I a III**.

17

V priebehu prípravy na audit audítori preštudovali normy, usmernenia a osvedčené postupy vypracované pracovnou skupinou pre zodpovednosť a audit pomoci po katastrofách organizácie INTOSAI (AADA)²⁵. Audítori si preštudovali najmä ISSAI 5510 – Audit znižovania rizika katastrof a ISSAI 5520 – Audit pomoci po katastrofách, aby získali primerané vedomosti o cykle riadenia katastrof, určovaní rizík pri riadení pomoci po katastrofách a vypracovali návrh programu auditu.

25 Séria ISSAI 5500 týkajúca sa auditu pomoci po katastrofách bola vydaná v októbri 2013 (pozri www.issai.org).

Komisia riešila prioritné potreby obnovy

18

Dvor auditorov preskúmal, či Komisia jasne určila potreby obnovy, stanovila dobrú stratégiu spolupráce a zabezpečila primeranú koordináciu úsilia a rozdelenie práce medzi hlavnými aktérmi.

Potreby obnovy boli určené dobre

19

Podpora EÚ na obnovu po zemetrasení bola založená na primeranom posúdení potrieb odsúhlasenom odborníkmi, hlavnými darcami a vládou Haiti. Bezprostredne po zemetrasení odborníci ECHO vykonali predbežné viacsektorové posúdenie potrieb. Koncom januára 2010 spoločný tím odborníkov z Komisie, Belgicka, Francúzska a Španielska posúdil potreby v oblasti infraštruktúry, SVF, správy, súdництва a bezpečnosti a sociálnych služieb (najmä vzdelávania).

20

Komisia taktiež podporila posúdenie potrieb po katastrofe²⁶, ktorého cieľom bolo stanoviť rámec pre obnovu a rast²⁷. Bolo základom akčného plánu na národnú obnovu a rozvoj vlády Haiti na medzinárodnej konferencii v New Yorku 31. marca 2010.

21

Hlavné potreby na obnovu sa týkali ubytovania a obnovy miest, vody, sanitácie a hygieny, zdravia, bezpečnosti potravín a vzdelávania. Podporiť bolo potrebné aj správu, SVF a posilnenie administratívy na vývoj systémov a politik, ktoré by umožnili primerané a vhodné dodanie základných služieb. Vzhľadom na nedostatočné verejné zdroje bola rozpočtová podpora považovaná za zásadne dôležitú, aby sa podnietilo opätovné naštartovanie a obnova základných funkcií vo veľmi citlivej situácii v čase po katastrofe. Diagnostika nedostatkov SVF a akčný plán²⁸ prioritných opatrení odsúhlasila vláda a darcovia zapojení do podpory hospodárskej správy.

Podpora EÚ na obnovu bola stanovená na základe dobrej stratégie

22

Komisia zrevidovala stratégiu spolupráce 10. ERF s Haiti na základe vyššie uvedených posúdení a požiadaviek vlády²⁹. Cieľom revidovanej stratégie spolupráce bolo pokračovať v podpore dlhodobého spoločenskoeconomickeho rozvoja na odstránenie chudoby a súčasne reagovať na potreby obnovy po zemetrasení. Boli v nej ponechané pôvodné cieľové sektory (infraštruktúra, správa a rozpočtová podpora), ale finančný prídely bol značne navýšený. Prídely na programovateľnú pomoc (finančné krytie A) bol navýšený o 100 mil. EUR na 391 mil. EUR a prídely na pokrytie nepredvídateľných udalostí, napr. núdzová pomoc (finančné krytie B), bol navýšený z 13,6 na 73,6 mil. EUR. Sektorové prídely na programovateľnú pomoc boli zrevidované tak, ako je uvedené v **tabuľke**.

26 Posúdenie potrieb po katastrofe bolo financované z Celosvetového nástroja na znižovanie rizika katastrof a obnovu (GFDRR) s finančnou podporou od Komisie a Austrálie, Luxemburska, Nórska, Švédska a Švajčiarska. Na tomto posúdení sa zúčastnilo približne 250 národných a medzinárodných odborníkov a zástupcov MVO a občianskej spoločnosti Haiti. Týkalo sa ôsmich oblastí: správa, výroba, sociálne sektory, infraštruktúra, regionálny rozvoj, životné prostredie a riadenie rizika katastrof, ako aj prierezových tém ako rodová rovnosť, mládež a zraniteľné obyvateľstvo.

27 Odborníci posúdili, že bolo potrebných 11,5 mld. USD v priebehu troch rokov: 50 % na sociálne sektory; 17 % na infraštruktúru; 15 % na životné prostredie a riadenie rizika katastrof a zvyšok na výrobné sektory, správu a prierezové aspekty (rodová rovnosť, mládež, zraniteľné obyvateľstvo).

28 V rámci koordinačnej skupiny (*Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire*, zriadená 27. februára 2009) v máji 2010 darcovia rozpočtovej podpory odsúhlasili prioritný akčný plán na zlepšenie finančných kontrol a zavedenie reforiem, a spoločný vzor ukazovateľov na posúdenie pokroku v týchto oblastiach.

29 Vláda si želala ponechať celkové riadenie stratégie spolupráce 10. ERF, ktorá zostala relevantná z hľadiska podpory dlhodobého rozvoja. Okrem toho, hoci sa väčšina darcov zamerala na oblasť, ktorá bola priamo zasiahnutá zemetrasením, považovalo sa za zásadne dôležité pokračovať v podpore zvyšnej časti krajiny.

Revidované sektorové prídely v rámci programovateľnej pomoci 10. ERF po zemetrasení

(mil. EUR)

Sektor	Počiatkový prídely	Revidovaný prídely
Hlavné sektory	259	349
Infraštruktúra	175	245
Správa	36	27
Podpora všeobecného rozpočtu (PVR)	48	77
Iné	32	35
Rezerva	0	7
SPOLU	291	391

Zdroj: CSP/NIP 2008 – 2013 a revidované CSP/NIP 2011 – 2013.

23

Pokiaľ ide o infraštruktúru, cesty zostali naďalej hlavnou oblasťou podpory EÚ, ale obnova miest (vrátane ubytovania) bola pridaná v súlade s PARDH. V sektore správy bola ponechaná podpora decentralizácie a posilnenia kapacít štátu, ale vývoj systému katastra nehnuteľností a znižovanie rizika katastrof boli ďalšími prioritnými oblasťami. Zvýšený prídely na PVR mal za cieľ pomôcť obnoviť verejné služby, spustiť program rekonštrukcie a podporiť stratégie rozvoja a rastu prostredníctvom reforiem hospodárskej správy. Značné finančné prostriedky (43,6 mil. EUR) boli taktiež sprístupnené v rámci všeobecného rozpočtu EÚ na potravinu a poľnohospodárstvo a zníženie rizika katastrof³⁰.

24

Programy, ktoré preskúmal Dvor audítorov, vo všeobecnosti odrážali stratégiu prijatú Komisiou. Špecifické potreby v oblastiach, ktoré podporovala Komisia, boli posúdené správne v čase návrhu jednotlivých programov (pozri **prílohu III**, Relevantnosť).

30 V poľnohospodárstve bolo sprístupnené značné financovanie v rokoch 2011a 2012 prostredníctvom tematických programov potravinovej bezpečnosti a potravinového nástroja (spolu 23,6 mil. EUR) a iniciatívy miléniových rozvojových cieľov (20 mil. EUR na zlepšenie potravinovej bezpečnosti). Pripravenosť na katastrofy bola podporovaná v rámci programov DIPECHO, NS a členských štátov EÚ.

Rozdelenie práce medzi Komisiou a ostatnými hlavnými darcami bolo priradené, ale koordinácia v priebehu realizácie bola náročná

25

Haiti bolo vybrané ako pilotná krajina pre spoločné programovanie EÚ (pozri **rámček 2**) v rámci 10. ERF. Ako je uvedené vyššie, revízia stratégie spolupráce 10. ERF bola taktiež vypracovaná Komisiou v spolupráci s členskými štátmi EÚ aktívnymi na Haiti (Nemecko, Francúzsko a Španielsko) a ostatnými hlavnými darcami. To umožnilo účinné rozdelenie práce. Zatiaľ čo Francúzsko a Španielsko boli zväčša aktívne na juhu krajiny a USA na severe, podpora EÚ sa zamerala na centrálny región Artibonite. Okrem toho Port-au-Prince a ďalšie mestá zasiahnuté zemetrasením boli rozdelené do zón, v ktorých pôsobili jednotliví darcovia a ich implementační partneri.

26

Avšak každodenná koordinácia medzi Komisiou a ostatnými darcami počas realizácie programov bola náročná:

- a) účinnosť koordinačného mechanizmu humanitárnej pomoci, ktorý viedol OCHA³¹ a na ktorom sa aktívne zúčastnilo ECHO, bola obmedzená. Hlavnými dôvodmi bola zložitosť, veľmi vysoký počet humanitárnych aktérov s rôznymi operačnými postupmi, zdráhanie sa niektorých krajín, ktoré poskytli pomoc, spolupracovať, jazykové problémy³² a skutočnosť, že zasadnutia boli organizované na vojenskej základni OSN³³. Okrem toho medzisektorová koordinácia pracovných skupín zostala slabá z dôvodu chýbajúcich skúsených koordinátorov so strategickým myslením a schopnosťami podporovania³⁴;

31 Tento koordinačný mechanizmus bol založený na sektorových pracovných skupinách nazvaných „zoskupenia“. Zoskupenia sú partnerstvá medzinárodných aktérov, vnútroštátnych a miestnych orgánov, a občianskej spoločnosti. Boli vytvorené, keď v rámci sektoru existovali jasné humanitárne potreby, keď boli početní aktéri v rámci sektorov a vnútroštátne orgány potrebovali koordinačnú podporu. Do roku 2012 bolo 11 funkčných zoskupení. Odvtedy bolo sedem z nich postupne ukončených čiastočne z dôvodu prechodu na rozvoj, ale aj z dôvodu prudkého poklesu finančných zdrojov na humanitárnej akcie v krajine.

32 Mnoho zasadnutí sa konalo a veľa dokumentácie vypracovalo v angličtine. To obmedzilo účasť miestnych MVO.

33 Niektoré organizácie nevstúpili do vojenských priestorov z ideologických dôvodov; iným, najmä menším miestnym MVO, nebol vstup povolený. Miestnosti boli preplnené a bolo ťažké nájsť spoločné stanovisko k niektorým záležitostiam.

34 Hodnotenie reakcie OCHA na zemetrasenie na Haiti, 2011, s. 10 a 11 (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/In%20Line%20Images/programs%20-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

Spoločné programovanie EÚ

Spoločné programovanie EÚ má za cieľ koordinovať prácu darcov v krajine na základe spoločného rámca podpory, pričom každý sa špecializuje v ich silných stránkach. To má potenciál znížiť roztrieštenie pomoci a zvýšiť vlasťníctvo, zosúladienie a harmonizáciu pri súčasnom zlepšení profilu práce EÚ a umožniť európskym darcom hovoriť jednotlivo.

Zdroj: Komisia EÚ, spoločné viacročné programovanie, záverečná správa (2010).

- b) koordinačné mechanizmy rozvojej pomoci, ktoré boli zavedené pred zemetrasením, sú taktiež zložité a je do nich zapojených mnoho zúčastnených strán (vláda, darcovia, medzinárodné MVO, agentúry OSN atď.) s rôznymi mandátmi³⁵. Hlavní medzinárodní darcovia sú zoskupení v skupine 12 darcov (G12). Na sektorovej úrovni boli koordinačné mechanizmy užitočné na rozdelenie práce a výmenu informácií, ale nevedli ku koordinovaným akciám či stanoveniu sektorových politík³⁶;
- c) z dôvodu skolabovanej inštitucionálnej kapacity vnútroštátnej správy, pomalého procesu rozhodovania vlády, neprimeranej komunikácie, obmedzeného zapojenia občianskej spoločnosti a chýbajúcich schopností viesť nebol Dočasný výbor pre obnovu Haiti (IHRC) (pozri **rámček 3**) schopný účinne koordinovať³⁷ značne zvýšenú darcovskú podporu po zemetrasení. V novembri 2012 vláda, OSN a G12 spustili

nový koordinačný systém s cieľom presunúť vedenie koordinácie pomoci na haitské orgány: *Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti*³⁸ (CAED). CAED však nebol ešte schopný poskytnúť strategické usmernenia k medzinárodnej podpore úsilia na obnovu³⁹.

27

Pokiaľ ide o rozpočtovú podporu, v máji 2010 v rámci zriadenej koordinačnej skupiny⁴⁰ darcovia odsúhlasili prioritný akčný plán⁴¹ na zlepšenie finančných kontrol a zavedenie reforiem, a spoločný vzor ukazovateľov na posúdenie pokroku v týchto oblastiach⁴². Toto spoločné posúdenie taktiež umožnilo prispôbiť zložky technickej podpory ich príslušných programov, aby sa zabezpečila ich doplnkovosť. Avšak tieto povzbudzujúce výhľady na koordinované monitorovanie a politický dialóg s vnútroštátnymi orgánmi sa postupne vytratili v priebehu realizácie (pozri bod 63).

- 35 Medziagentúrne hodnotenie v reálnom čase na Haiti: 3 mesiace po zemetrasení (2010).
- 36 Úrad osobitného vyslanca na Haiti: Zmenila sa pomoc? Poskytovanie pomoci Haiti pred zemetrasením a po ňom, jún 2011, s. 8 (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf).
- 37 Pozri napríklad *L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010, Cour des comptes* (január 2013) a *Od pomoci k obnove: Podpora dobrej správy vecí verejných po zemetrasení na Haiti*, Oxfam 2011.
- 38 Rámec pre koordináciu externej pomoci pre rozvoj Haiti.
- 39 Zasadnutia CAED sa nekonali často a zadávacie podmienky sektorových pracovných skupín sa v čase konania auditu Dvora auditorov ešte len vypracúvali.
- 40 *Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire* (CPAB), oficiálne zavedený 27. februára 2009, predsedal mu minister financií.
- 41 Najmä na základe odporúčaní MMF z revízie preskúmania verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti z roku 2009. Toto preskúmanie bolo vypracované v roku 2007.
- 42 V zásade ohľadom všeobecných podmienok PVR, t. j. uspokojivé napredovanie i) smerom k posilnenému makroekonomickému rámcu stability; ii) reforma s cieľom zlepšiť správu verejných financií (SVF); iii) zavedenie stratégií obnovy a rozvoja.

Dočasný výbor pre obnovu Haiti

Vytvorenie IHRC bolo oznámené na medzinárodnej konferencii darcov nazvanej Pre novú budúcnosť Haiti, ktorá sa uskutočnila v New Yorku, a oficiálne vznikol v apríli 2010 na obdobie 18 mesiacov. Úlohou IHRC bolo dohliadať nad realizáciou akčného plánu na národnú obnovu a rozvoj Haiti (APNRD) a riadiť finančné prostriedky zozbierané vládou a medzinárodným spoločenstvom vo Fonde na obnovu Haiti. Výboru IHRC spolupredsedal premiér Haiti a Bill Clinton, bývalý prezident USA.

Napriek určitej snahe Komisie pomoc, obnova a rozvoj neboli dostatočne prepojené

28

Dvor audítorov skúmal, či Komisia: i) využila rôzne nástroje pružne; ii) koordinovala činnosti ECHO a EuropeAid dobre; a iii) riešila prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja pri navrhovaní a realizácii programov obnovy EÚ.

29

Hlavné ciele podpory EÚ na Haiti po zemetrasení sa týkali poskytnutia pomoci, obnovy poškodenej infraštruktúry a základných verejných služieb, a vytvorenia podmienok pre udržateľný rozvoj. Prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja bolo preto strategickou záležitosťou pre spoluprácu EÚ s Haiti v období po katastrofe z roku 2010 (pozri **rámček 4**).

Komisia využila rôzne nástroje pružne

30

Súčasťou plánovania a prípravy programu EuropeAid sú rozhovory s vnútroštátnymi orgánmi a koordinácia s ostatnými darcami. Vzhľadom na značnú prípravnú prácu, ktorú musí vykonať Komisia a ESVČ, nie je tento proces koncipovaný tak, aby riešil rýchlo sa meniace potreby v krízovej situácii. Hoci oficiálne prijatie revidovanej stratégie spolupráce 10. ERF po zemetrasení trvalo dva roky⁴³, jej celkové smerovanie bolo prijaté primerane rýchlo, čo umožnilo znížiť oneskorenia pri začatí programov obnovy.

43 Revidovaná stratégia krajiny bola podpísaná v marci 2012.

Prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja

Úlohou núdzovej pomoci je poskytnúť urgentnú krátkodobú humanitárnu pomoc s cieľom zachrániť a zachovať život ľudí, ktorí čelia závažným ťažkostiam v dôsledku prírodných katastrof alebo násilných konfliktov. Operácie na obnovu sú procesy, ktoré sú koncipované s cieľom postupne prejsť z núdzovej pomoci a stabilizovať ekonomickú a spoločenskú situáciu poskytnutím pomoci postihnutým na obnovu infraštruktúry, zlepšenie služieb a posilnenie inštitúcií, čo umožní vhodný prechod k rozvojovej spolupráci. Prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja sa týka opatrení a činností navrhnutých na vyplnenie medzier a/alebo posílenie synergií medzi krátkodobou a dlhodobou pomocou.

Zdroj: KOM(96) 153 v konečnom znení z 30. apríla 1996 o prepojení pomoci, obnovy a rozvoja; KOM(2001) 153 v konečnom znení z 23. apríla 2001 o prepojení pomoci, obnovy a rozvoja – Posúdenie; COM(2012) 586 final z 30. októbra 2012 o prístupe EÚ k zvyšovaniu odolnosti: poučenie z kríz v oblasti potravinovej bezpečnosti.

31

Okrem EuropeAid bolo do činností obnovy zapojené aj ECHO. Zatiaľ čo humanitárna pomoc, ktorú poskytlo ECHO v roku 2010, bola nasmerovaná na núdzové potreby (vrátane odstránenia sutín, zriadenia kempov s umelohmotnými plachtami, prevážania vody kamióňmi, sanitácie a distribúcie potravín osobám vysídleným v rámci krajiny), jeho pomoc v roku 2011 a 2012 pokračovala za rámec núdzovej fázy. Išlo o zníženie rizika katastrof⁴⁴ a riešilo sa presídlenie⁴⁵, najmä formou výstavby dočasných prístreškov, vybudovania toaliet a sanitačných systémov a zorganizovania programov hotovosti za prácu. ECHO vykonávalo tieto činnosti v rámci krátkodobej podpory na obnovu, kým rozvojoví partneri pripravujú dlhodobé projekty obnovy⁴⁶.

32

Komisia taktiež nasadila pružnejší Nástroj stability (NS), ktorý riadi FPI, s cieľom nadviazať na program pripravenosti na katastrofy ECHO (DIPECHO). Cieľom bolo umožniť prechod na obnovu a rozvoj tým, že sa zvýši kapacita ľudí vysporiadať sa s katastrofami vďaka celoplošným verejným a školským kampaniam pripravenosti, činnostiam na zmiernenie v malom rozsahu a školeniam dobrovoľníkov v oblasti civilnej ochrany⁴⁷.

Koordinácia s Komisiou nebola optimálna

33

Komisia vytvorila krízovú platformu, ktorá pozostávala z pravidelných koordinačných zasadnutí medzi EuropeAid, ECHO, generálnym sekretariátom Komisie a členskými štátmi EÚ s cieľom koordinovať reakciu EÚ v prvých týždňoch po zemetrasení. ECHO a delegácia EÚ taktiež zdieľali informácie pravidelne (napr. o potrebách nútené premiestnených osôb v táboroch a dočasných prístreškoch) a komunikovali s FPI o programe DIPECHO s cieľom zabezpečiť dobré prepojenie s ostatnými činnosťami znižovania rizika katastrof. Zasadnutia národných tímov sa pravidelne organizovali medzi útvarmi Komisie⁴⁸. Tieto koordinačné mechanizmy uľahčili primerane posúdiť potreby a stanoviť priority.

34

Program susedskej obnovy a rozvoja EuropeAid (program 9) bol rozšírený o ďalšie oblasti v Port-au-Prince. S cieľom zabezpečiť kontinuitu s predchádzajúcimi projektmi ECHO dodržiaval EuropeAid koncept „ten istý partner v tej istej oblasti“, čo znamenalo pre-najímanie implementačných partnerov ECHO, ktorí boli prítomní v danom obvode v priebehu fázy humanitárnej pomoci, čím sa využili ich cenné znalosti v danej situácii⁴⁹.

- 44 Spolu 5,5 mil. EUR: 3 mil. EUR z Humanitárneho implementačného plánu Haiti na rok 2011 a 2,5 mil. EUR z programu DIPECHO v Karibiku, čo bolo nezávislé od reakcie na zemetrasenie.
- 45 Pomoc ECHO sa v roku 2012 zamerala na riešenie presídlenia (20,25 mil. EUR), reakciu na cholera (3 mil. EUR), reakciu na katastrofy ako tropická búrka Izak a hurikán Sandy (9 mil. EUR), a zníženie rizika katastrof (2 mil. EUR).
- 46 Je to v súlade s odporúčaním Dvora audítorov č. 1 z osobitnej správy č. 6/2008 o pomoci Európskej komisie na obnovu po cunami a hurikáne Mitch v súvislosti s rýchlym návrhom programov obnovy (<http://eca.europa.eu>).
- 47 „Štúdia DIPECHO: Ponaučenia získané z vylepšenej stratégie a prístupu“, Inspire Consortium, marec 2013, s. 11 a 19 (http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf).
- 48 Jedným z výstupov bolo rozhodnutie zriadiť programy obnovy susedstva v postihnutých oblastiach.
- 49 Napr. MVO Concern Worldwide realizovala mierový projekt financovaný z NS, ktorého cieľom bolo znížiť ozbrojený gangy bojujúce v chudobnej štvrti Grand Ravine. Po projekte nasledovali humanitárne zásahy ECHO a potom obnova a zlepšenie tohto susedstva za pomoci EuropeAid.

35

Avšak ako v roku 2011 zdôraznil útvaru vnútorného auditu Komisie (IAS), ECHO a EuropeAid nemali jasnú spoločnú stratégiu krajiny o LRRD, aby optimalizovali synergie a zosúlادili prechod medzi svojimi činnosťami. Počas návštevy na Haiti vo februári 2012 delegácia Výboru pre kontrolu rozpočtu Európskeho parlamentu zistila nedostatčnú koordináciu medzi ECHO a delegáciou EÚ⁵⁰. Nedostatky, ktoré zistil Dvor audítorov, sa týkali najmä týchto aspektov:

- a) programy ECHO sú krátkodobé, zatiaľ čo plánovanie a príprava programov EuropeAid si vyžadujú čas. Hoci oba subjekty prijali pružný prístup (pozri body 30 a 31), uplynulo niekoľko mesiacov od ukončenia podpory ECHO a sprístupnením financovania EuropeAid na obnovu a rozvoj susedstva. Hladké preklenutie operácií v teréne bolo možné len prostredníctvom samofinancovania a motivovaním implementačných partnerov;
- b) humanitárni a rozvojoví partneri mali rôzne názory, vrátane ECHO a delegácie EÚ, pokiaľ ide o najprimeranejší prístup k riešeniu potrieb ubytovania. Podľa delegácie EÚ a mnohých ďalších rozvojových partnerov, s ktorými Dvor audítorov uskutočnil rozhovory, výstavba dočasných prístreškov namiesto trvalých domov tri roky po zemetrasení nie je najefektívnejším riešením, ak sa vezme do úvahy nedostatok priestoru a taktiež prináša vysoké riziko, že sa oblasti s prístreškami zmenia na chudobné štvrte;
- c) stratégia ukončenia angažovanosti ECHO a odovzdanie delegácii EÚ neboli formálne stanovené a zdokumentované. Tým sa nezabezpečila primeraná následná kontrola.

50 Návšteva delegácie Výboru pre kontrolu rozpočtu, 22. – 26. februára 2012, Haiti, oznámenie o spätnej väzbe (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf).

Fotografia 1

Nedostatok priestoru je hlavnou prekážkou obnovy miest na Haiti



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja bolo dobre premyslené, pokiaľ ide o návrh jednotlivých programov obnovy, ale niekedy bolo ťažké ich zabezpečiť v praxi

36

Programy, ktoré preskúmal Dvor audítorov, boli primerane navrhnuté, aby prepájali humanitárnu fázu s fázou obnovy alebo aby viedli k vytvoreniu podmienok pre udržateľný rozvoj. Cieľom činností bolo obnoviť základné funkcie verejných služieb a vytvoriť podmienky pre udržateľný rozvoj. Avšak výhľady na dosiahnutie tohto cieľa neboli nádejné v prípade štyroch z 13 programov, ktoré preskúmal Dvor audítorov, pretože sa nevykonali náležité reformy, vnútroštátne orgány neprevzali vlastníctvo a štátna správa nefungovala primerane (pozri **prílohu III**, Koncepcia).

37

Takmer všetky programy obnovy ECHO umožnili hladký prechod smerom k rozvoju. Často boli súčasťou integrovaných prístupov v danej susedskej oblasti. Okrem výstavby prístreškov bola súčasťou týchto prístupov podpora základných životných potrieb, školenia a podpora miestnych orgánov (pozri **rámček 5**). Oneskorenia v realizácii programov (pozri bod 43) však spomalili vytvorenie podmienok pre udržateľný rozvoj v príslušných oblastiach.

Integrované riešenia

Program HELP (program 2) financovaný ECHO v okrajových oblastiach Petit-Goâve a Léogâne mal za cieľ opraviť domy a vybudovať polotrvalé prístrešky. Bol súčasťou integrovaného prístupu znovu vybudovať komunitu. Súčasťou ďalších programov v tejto oblasti bolo vybudovanie strediska odborného vzdelávania, výsadba komunitných záhrad, vybudovanie trhu, vydláždenie ciest a zlepšenie verejnej dopravy. Týmto spôsobom úsilie o obnovu umožnilo ľuďom nielen vrátiť sa do svojich domov, ale aj začať zárobkovú činnosť.

38

V oblasti mestského rozvoja sa plánovalo vypracovanie a šírenie noriem a osvedčených postupov proti zemetraseniu v rámci systémov zníženia rizika katastrof, ktoré boli súčasťou programov podpory vlády a inštitúcií, napr. program susedskej obnovy a rozvoja (pozri program 9). Bol to primeraný prístup s cieľom „lepšej opätovnej výstavby“. Napriek kampaniam na zvýšenie povedomia sa však tieto normy len zriedka dodržiavali pri súkromných domoch v zraniteľných oblastiach z dôvodu vyšších nákladov na výstavbu a chýbajúce účinné kontroly zo strany štátnej správy. Napredovanie programov obnovy bolo taktiež brzdené problémami s vlastníckymi právami, keďže služba katastra nehnuteľností bola len v počiatočnom štádiu⁵¹. Cieľom pilotných projektov, ktoré prebiehali v dvoch obvodoch Port-au-Prince, bolo vyvinúť kataster nehnuteľností, ale pokrytie celej krajiny bude pravdepodobne dlhodobý proces.

39

Program DCI-Food, ktorý preskúmal Dvor audítorov (program 8), nasledoval po humanitárnej pomoci a jeho cieľom bolo vytvoriť premostenie smerom k obnove udržateľného rozvoja najmä prostredníctvom zabezpečenia priebežnej dodávky osiva dobrej kvality pre poľnohospodársku výrobu. Avšak pre slabú štátnu správu boli výhľady na udržateľnosť a želaný rozvoj výsledkov tohto programu len obmedzené.

40

Bezprostredne po zemetrasení program PVR (program 10) pomohol vláde prekonať nedostatok zdrojov v štátnej pokladnici, čo mohlo spôsobiť veľkú nestabilitu. Podpora stratégií vlády na obnovu, rozvoj a rast a zlepšenie hospodárskej správy bola relevantnou pákou smerom k zlepšeniu situácie. Avšak pomalé napredovanie, ktoré vláda dosiahla v tejto oblasti, spomaľovalo hladkú realizáciu programu PVR a jeho potenciálny prínos k úsiliu inštitucionálnej a fyzickej obnovy (pozri body 53 a 54).

51 Problémy s vlastníckymi právami boli dôležitým faktorom, ktorý prispel k oneskoreniam aj v programoch ostatných darcov. Pozri napríklad: Obnova Haiti – projekty infraštruktúry USAID mali zmiešané výsledky a čelili problémom udržateľnosti, Štátny kontrolný úrad (jún 2013).

Komisia nezabezpečila dostatočne účinnú implementáciu podpory EÚ na obnovu

41

Dvor audítorov preskúmal, či: i) plánované výstupy boli dodané včas; ii) Komisia posúdila hlavné riziká po kríze a prijala opatrenia na ich riešenie; a iii) bolo monitorovanie primerané.

Väčšina programov mala oneskorenia a niektoré dosiahli obmedzený pokrok

42

Jedenásť z 13 programov, ktoré preskúmal Dvor audítorov, nebolo zrealizovaných podľa pôvodného harmonogramu. Oneskorenia sa pohybovali od jedného do dvanástich mesiacov, čo je obzvlášť problematické pri programoch, ktoré mali byť pôvodne krátkodobé. Tri programy dodali obmedzenú časť plánovaných výstupov (pozri **prílohu III**, Výstupy). Dva z nich boli veľké programy z finančného hľadiska⁵².

Projekty ECHO

43

Plánované výstupy siedmich programov, ktoré preskúmal Dvor audítorov, zahŕňali odstránenie sutín, výstavbu 1 500 dočasných prístreškov, obnovu 800 poškodených domov, výstavbu sanitárnych a vodovodných systémov, zabezpečenie vybavenia a školení civilnej ochrany, zriadenie geografického informačného centra, poskytovanie mikroúverov a rôzne zárobkové činnosti. Jeden program (program 6) bol zrealizovaný v súlade s plánovaným harmonogramom. Ostatné mali oneskorenia z dôvodu ťažkej situácie po zemetrasení⁵³, ale aj pre nedostatky v ich koncepcii alebo realizácii. Implementační partneri nezážili dostatočne dobre miestne obmedzenia (napr. ťažkopádne vnútroštátne administratívne postupy) alebo technické ťažkosti (napr. veľkosť dočasných prístreškov nebola vhodná vzhľadom na dostupný priestor).

44

Takmer všetky programy napokon dosiahli plánované výstupy. V jednom prípade⁵⁴ však plánovaný návrat približne 2 000 rodín do ich domov nebol dosiahnutý v priebehu realizácie programu, pretože ministerstvo verejných prác nedodalo spoľahlivé údaje o stave domov⁵⁵.

- 52 Program podpory všeobecného rozpočtu v rámci akčného plánu na národnú obnovu a rozvoj Haiti a národnej stratégie rastu a zníženia chudoby (program 10), s príspevkom EÚ vo výške 47 mil. EUR; a Posilnenie núdzovej pripravenosti Haiti, s príspevkom EÚ vo výške 14,5 mil. EUR (program 13).
- 53 Zhoršenie podmienok pre realizáciu programov v dôsledku prepuknutia cholery, hurikánov alebo neistých bezpečnostných podmienok.
- 54 Výstavba bezpečných a udržateľných prístreškov (program 1).
- 55 Ministerstvo verejných prác muselo posúdiť, či budovy:
 - neboli poškodené zemetrasením a mohli byť okamžite obývané;
 - alebo to boli nebezpečné budovy, do ktorých by mal byť vstup obmedzený a ktoré bolo možno obývať len po vykonaní určitých opráv;
 - alebo to boli nebezpečné budovy, do ktorých je vstup zakázaný a ktoré možno obývať len po vykonaní značných opráv, alebo si vyžadujú zbúranie.

Dočasné prístrešky vybudované v rámci programov Výstavba bezpečných prechodných prístreškov a toaliet (Léogâne) a Výstavba bezpečných a udržateľných prístreškov (Delmas, Port-au-Prince)



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Nástroj stability

45

Program podpory na obnovu kapacít haitskej vlády na krízovú pripravenosť, ktorý sa financoval z NS, mal tri zložky: i) odstraňovanie sutín pri súčasnom poskytnutí hotovosti za prácu zraniteľnému obyvateľstvu; ii) zorganizovanie niekoľkých zasadnutí na vysokej politickej úrovni o problematike opätovnej výstavby, stratégiách poskytovania pomoci, ústavnej reforme a obnovení fungovania vlády; a iii) zvýšenie odolnosti obyvateľstva poskytnutím vybavenia, ktoré sa má použiť v prípade núdze, a zriadením krízovej miestnosti v Port-au-Prince.

46

Prvé dve zložky (programy 11 a 12) boli zrealizované podľa plánu. Hlavné príčiny oneskorení v realizácii tretej zložky boli logistické prekážky, chýbajúce vhodné znalosti o krajine a jazykové vedomosti implementačných partnerov a celkovo príliš ambiciózne ciele programu. Okrem toho poskytnuté školenia neboli dostatočné a neboli plne prispôbené miestnym podmienkam. Núdzové súpravy nemali primeranú kvalitu a nie vždy boli umiestnené na vhodnom mieste.

Obnova a rozvoj susedstva

47

Návrat nútene premiestnených osôb do ich domovov bolo kľúčovou prioritou vlády s cieľom napraviť slabú sociálnu súdržnosť zapríčinenú presunom obyvateľstva a mnohými obeťami. Z ERF sa financoval *Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées*⁵⁶, v rámci ktorého sa podporovala rekonštrukcia šiestich husto obývaných mestských štvrtí⁵⁷ v Port-au-Prince a jedného v meste Petit-Goâve. Okrem zlepšenia mestského plánovania a verejných infraštruktúr sa podpora poskytla aj domácnostiam na vlastnú opravu domov. Rôzne ďalšie činnosti boli podporované prostredníctvom školení a mikrofinancovania na úrovni komunity s cieľom podporiť ekonomickú autonómiu.

48

Časť programu bola zrealizovaná štátnou správou⁵⁸. Hoci to bolo relevantné z hľadiska „lepšej opätovnej výstavby“ a zásad vlastníctva, takýto prístup neumožnil dodať fyzické výstupy tempom, ktoré bolo plne kompatibilné s LRRD. V čase konania auditu Dvora audítorov bol dohodnutý všeobecný koncept obnovy a boli navrhnuté základné plány prístupových ciest a verejných infraštruktúr vo všetkých preskúmaných projektoch, ale výstavba ešte nezačala.

49

Napriek tomu sa dosiahol značný pokrok v obnove kapacity verejnej správy pre mestský rozvoj. Dobrý pokrok sa taktiež dosiahol v činnostiach realizovaných partnermi z MVO. Ich skúsenosti z terénu, nepretržitá prítomnosť od začiatku humanitárnej akcie a pragmatický prístup umožnili rýchlo vykonať prípravné práce⁵⁹. Okrem toho ich interakcie so štátnymi orgánmi mali prospech zo zlepšenia v nadväznosti na zavedenie zložiek inštitucionálnej podpory.

Potravinová bezpečnosť

50

Program financovaný z DCI, ktorý preskúmal Dvor audítorov (program 8), mal za cieľ zlepšiť potravinovú bezpečnosť najzraniteľnejších domácností a poľnohospodárskych výrobcov v regióne Artibonite prostredníctvom udržateľného hospodárenia s prírodnými zdrojmi, zárobkových činností a posilnenia kapacít regionálnej štátnej správy.

51

V čase konania auditu Dvora audítorov bol tento program len v počiatočnej fáze realizácie, ale už bol oneskorený o štyri mesiace z dôvodu nedostatkov v koncepcii programu (nedostatočná analýza administratívneho a organizačného prostredia) a nedostatočné odborné znalosti jedného implementačného partnera⁶⁰.

- 56 Program podpory na obnovu a rozvoj mestských štvrtí s cieľom umožniť návrat postihnutého obyvateľstva (program 9).
- 57 Baillargeau, Martissan, Delmas 9, Christ-Roi, Grand-Ravine, Carrefour.
- 58 Časť programu je realizovaná oddelením *Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics*, ktoré je v prevádzke od augusta 2012 a je súčasťou úradu premiéra.
- 59 Zriadenie miestnych výborov, konzultácia účasti, spoločenské a technické štúdie, prieskum vlastníctva pozemkov.
- 60 MVO nemala odborné znalosti o finančných nástrojoch potrebné na zriadenie systému pôžičiek.

Rozpočtová podpora

52

V spoločnom úsilí s ostatnými darcami⁶¹ bolo cieľom programu PVR financovaného z 10. ERF⁶² podporiť realizáciu akčného plánu vlády obnovy po katastrofe⁶³ a jej stratégiu rastu a zmiernenia chudoby⁶⁴. Súčasťou programu bola rozpočtová podpora vo výške 44 mil. EUR a ďalšie 3 mil. EUR na doplnkové akcie, napr. technickú pomoc alebo podporu vypracovania národných štatistík.

53

V rámci programu sa poskytli tak veľmi potrebné zdroje pre štátnu pokladnicu s cieľom pomôcť obnoviť základné funkcie štátu bezprostredne po zemetrasení. Prvá fixná tranža vo výške 26 mil. EUR bola vyplatená v roku 2011 podľa plánovaného harmonogramu, t. j. okamžite po podpísaní dohody o financovaní. Najmä pre pomalé napredovanie v hospodárskej správe bola druhá fixná tranža vo výške 7 mil. EUR a len časť prvej variabilnej tranže⁶⁵ vyplatené v decembri 2012; t. j. po ukončení fiškálneho roka 2011 – 2012, na ktorý sa pôvodne plánovali. Z dôvodu neuspokojivého pokroku reformy SVF Komisia a ďalší darcovia rozpočtovej podpory neuhradili ďalšie platby v roku 2013.

54

V oblasti SVF sa dosiahol istý pokrok, napr. zriadenie jediného účtu štátnej pokladnice alebo vytvorenie desiatich pozícií štátnych účtovníkov. Napriek tomu viac než dva roky od začiatku druhého programu PVR financovaného z 10. ERF ešte neexistoval primeraný a realistický program reformy SVF s dobre definovanými a schválenými prioritnými činnosťami a míľnikmi.

Niektoré významné riziká neboli dostatočne riadené

55

Komisia zanalyzovala situáciu po katastrofe účinne a určila hlavné rizikové faktory, ktoré sa týkali politickej nestability, bezpečnosti, pozemkových vlastníckych práv, nedostatku pozemkov a zložitosti miest, slabej administratívnej kapacity, nízkej účasti na úrovni komunity, neprimeranej koordinácie a prírodných rizík.

56

Komisia však neriadila vyplývajúce riziká z hľadiska realizácie programov EÚ a dosiahnutia ich cieľov dobre. Neposúdila pravdepodobnosť a potenciálny dosah týchto rizík a nenaplánovala primerané opatrenia na zmiernenie niektorých významných rizík. Napríklad:

- dlhé oneskorenia na colnici v prístavoch a na letiskách Haiti boli dobre známym problémom, ktorý výrazne brzdil realizáciu programu výstavby dočasných prístreškov financovaného ECHO (program 1);
- obmedzená kapacita a nedostatočná inštitucionálna základňa ministerstva poľnohospodárstva na zabezpečenie pestovateľských osí boli identifikované počas prípravy programu Food financovaného z DCI (program 8). Neplánovali sa však nijaké primerané opatrenia a výhľady na udržateľnosť výsledkov programu boli slabé;
- z dôvodu svojej zložitosti a ambiciózneho konceptu program NS podpory na obnovu kapacít haitskej vlády na krízovú pripravenosť (program 13) nedosiahol plánované ciele uspokojivo (pozri **rámček 6**). Relevantná skúsenosť

61 MMF, SB, IDB, Francúzsko a Španielsko. Kanada a USA pomáhajú v oblasti hospodárskej správy, ale neposkytujú priamu rozpočtovú podporu.

62 Preskúmaný program PVR (program 10) bol druhým programom v rámci 10. ERF pre Haiti. Prvý program, podpísaný v roku 2009, mal pôvodnú výšku 27 mil. EUR a bol navýšený na 61 mil. EUR z balíka B a fondov VFLEX.

63 PARDH prijatý v roku 2010.

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

65 Len 375 000 EUR (z 3 mil. EUR) bolo vyplatených z dôvodu nedosiahnutia ôsmich ukazovateľov (z deviatich) v oblasti SVF.

implementačného partnera v danej krajine bola dôležitým faktorom, ktorý nebol dostatočne zohľadnený.

57

V situácii, keď bolo základné fungovanie štátu výrazne oslabené, poskytnutie rozpočtovej podpory predstavovalo vysoké fiduciárne riziko⁶⁶. Komisia vykonala primerané posúdenie prevládajúcej úrovne fiduciárneho rizika. Avšak vzhľadom na obmedzenú mieru podpory od ostatných darcov⁶⁷ doplnkový balík podpory bol nedostatočný a nebol primerane zameraný na kľúčové funkcie s cieľom umožniť významné a priorizované zlepšenia, ktoré boli potrebné na zabezpečenie verejných zdrojov (pozri **rámček 7**). Počas návštevy Haiti vo februári 2012 delegácia Výboru pre kontrolu rozpočtu Európskeho parlamentu zistila nedostatočné vnútroštátne kontrolné a účtovné systémy⁵⁰.

66 Jedným z pravdepodobných dôsledkov zlých systémov SVF je rozšírenosť podvodov a korupcie. Haiti bolo v rebríčku vnímania korupcie organizácie Transparency International v roku 2013 na 163. mieste zo 177 krajín. Príkladom podvodu a korupcie vo veľkej miere je prípad 41 zmlúv v celkovej výške nad 500 mil. USD, ktoré boli nesprávne udelené v období od novembra 2010 do októbra 2011.

67 Počas auditu Dvora audítorov ostatní darcovia neposkytovali značnú inštitucionálnu podporu v oblasti SVF. V roku 2010 odborníci MMF pomáhali kontrolovať verejné zdroje, ale darcovská komunita nezabezpečila primeranú následnú kontrolu.

Ťažkosti s realizáciou Programu podpory na obnovu kapacít haitskej vlády na krízovú pripravenosť (program 13), financovaného z NS

Cieľom programu bolo obnoviť kapacitu krízovej pripravenosti haitskej vlády. Cieľ dodať 300 kontajnerov núdzového vybavenia do 140 lokalít po celej krajine sa ukázal ako príliš ambicióznym v plánovanom termíne. Implementačný partner mal ťažkosti nájsť vhodné miesta, zabezpečiť dostatočnú kvalitu materiálu a jeho dostupnosť. Nepriechodné cesty, obmedzená kapacita v prístave a na letisku, nedostupnosť paliva a oneskorenia na colnici sa ukázali byť podcenenými výzvami pre partnera bez akejkolvek predchádzajúcej skúsenosti.

Opatrenia na ochranu finančných prostriedkov EÚ

V osobitnej správe č.11/2010 o riadení podpory všeobecného rozpočtu Komisiou v krajinách AKT, Latinskej Ameriky a Ázie Dvor audítorov odporučil, aby Komisia posilnila riadenie rizík. Súčasťou by mali byť krátkodobé opatrenia, keď sú systémy SVF obzvlášť slabé, čo je prípad Haiti, čo sa potvrdilo aj preskúmaním verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti (PEFA) v roku 2011. Krátkodobé opatrenia, aby sa zamedzilo plytvaniu, úniku a neefektívnosti finančných prostriedkov EÚ, by mohli pozostávať z auditu miezd štátnych úradníkov (asi 50 % súčasného rozpočtu), posilnenie príjmových útvarov (colné, daňové), špecifická podpora účtovníctva a inštitucionálna podpora nefunkčného *Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*.

58

Komisia identifikovala politické riziká pri príprave programu⁶⁸ a monitorovaní jeho realizácie, ale neplánovali sa žiadne jasné opatrenia na ich riešenie, ak by nastali. Politická nestabilita a premenlivosť pravidelne narúšajú rozvoj a konsolidáciu politického a strategického dialógu medzi vládou a darcami PVR. Nedostatočná politická vôľa, pomalé legislatívne procesy a obmedzené administratívne kapacity sa následne ukázali byť hlavnými prekážkami pre prijatie a účinné vykonanie zásadných reforiem a pre zrealizovanie programu podľa plánu (pozri body 52 až 54).

Monitorovanie bolo založené na primeranom rámci, ale neboli naň vyčlenené dostatočné zdroje

59

Ako je uvedené v bodoch 6 a 7, delegácia EÚ bola sama závažne postihnutá zemetrasením. Komisia a ESVČ neprijali včasné opatrenia a nevyslali dostatočný počet zamestnancov s relevantnými zručnosťami a znalosťami v kritickej fáze. Ľudské zdroje delegácie EÚ boli zvýšené len nedávno⁶⁹. Vzhľadom na tieto okolnosti delegácia EÚ vyvinula pozoruhodné úsilie na monitorovanie, ale mala nízku kapacitu na vykonávanie kontrol na mieste⁷⁰, ktoré by boli užitočné v rýchlo sa vyvíjajúcej situácii.

68 Napr. výmena vlády, nedostatočná politická vôľa na reformu, spoločenská nestabilita.

69 Delegácia EÚ bola posilnená o ďalších 11 pracovných miest koncom roka 2013.

70 Delegácia EÚ v Port-au-Prince má druhú najväčšiu pracovnú záťaž spomedzi všetkých zastúpení EÚ podľa hodnotenia pracovnej záťaže EuropeAid.

60

Monitorovací systém, ktorý používa ECHO, bol založený na povinne štandardizovanom rámci výkazníctva, ktorý poskytuje primerané informácie a porovnáva ich so súborom odsúhlasených ukazovateľov. Keď došlo k oneskoreniam alebo neočakávaným ťažkostiam, ECHO prijalo nápravné kroky včas. V prípade programu Výstavba bezpečných a udržateľných prístreškov, ktorý sa nerealizoval uspokojivo (pozri bod 44), ECHO zrušilo spoluprácu s implementačným partnerom po ukončení programu.

61

Pokiaľ ide o programy NS, monitorovanie delegáciou EÚ bolo založené na programových správach a návštevách v teréne, ako aj na priebežných a konečných hodnoteniach externými odborníkmi. Niekoľko nedostatkov, ktoré boli zistené počas priebežného hodnotenia, bolo rýchlo vyriešených nahradením miestneho projektového manažéra, zavedením prísnejšieho monitorovania a zlepšením koordinácie partnerov.

62

Program mestskej opätovnej výstavby EuropeAid (program 9) je orientovaný na výsledky. Monitorovanie pokroku oproti jasne definovaným ukazovateľom bolo zabezpečené prostredníctvom finančných a opisných správ partnerov, kontrolami projektov manažermi programu a návštevami v rámci systému monitorovania orientovaného na výsledky (ROM). Napriek obmedzenému počtu návštev v teréne zo strany delegácie EÚ z dôvodu vysokého pracovného zaťaženia (pozri bod 59) nebol plánovaný nijaký nezávislý technický dohľad na skontrolovanie kvality stavebných prác, ktoré boli obzvlášť dôležité pre tento program.

63

V priebehu realizácie preskúmaného programu PVR (program 10) skupina príslušných darcov vedená Svetovou bankou (SB) nevykonávala konzistentne plánované monitorovanie napredovania hospodárskej správy⁷¹, čo malo byť základom koordinovaných rozhodnutí o vyplatení prostriedkov. Táto situácia taktiež znížila možnosti na politický a strategický dialóg s vládou. Rovnako ako ostatní darcovia aj delegácia EÚ musela vykonať jej vlastné posúdenia. Delegácia EÚ však nemala dostatočné špecifické kompetencie v oblasti SVF a posilnenie ľudských zdrojov delegácie EÚ bolo príliš pomalé.

71 Na základe dohodnutých ukazovateľov.

64

Dvor audítorov dospel k záveru, že podpora EÚ na obnovu na Haiti po zemetrasení v roku 2010 bola celkovo dobre navrhnutá, ale programy neboli zrealizované dostatočne účinne. Spolu s ostatnými darcami Komisia čelila vážnym prekážkam v jej úsilí podporiť obnovu. Bola konfrontovaná s ťažkou výzvou, keď musela riadiť svoju pomoc spolu so slabými vnútroštátnymi orgánmi – aby podporila vlastníctvo a prispela k zostaveniu funkčnej vlády – zatiaľ čo sa snažila zabezpečiť rýchlu pomoc. Komisia by však mohla zlepšiť riadenie niektorých faktorov, ktoré má pod kontrolou.

65

Komisia riešila prioritné potreby obnovy. Spolu s ostatnými veľkými darcami Komisia určila hlavné potreby Haiti po zemetrasení v roku 2010 správne a prijala dobrú stratégiu spolupráce, ktorá riešila nové výzvy, ktorým krajina čelila, zatiaľ čo pokračovala v podpore dlhodobého spoločenskoekonomického rozvoja. Rozdelenie práce medzi darcami bolo primerané, ale koordinácia v priebehu realizácie bola náročná (pozri body 18 až 27).

66

Napriek snahe Komisie pomoc, obnova a rozvoj neboli dostatočne prepojené. Komisia použila rad doplnkových nástrojov pružne a navrhla individuálne programy obnovy s cieľom zabezpečiť prepojenie medzi pomocou, obnovou a rozvojom. ECHO a EuropeAid nemali jasnú spoločnú stratégiu krajiny, aby optimalizovali synergie a zosúladili prechod medzi svojimi činnosťami. Slabá štátna správa a nedostatočné odhodlanie vlády k reforme boli značnými výzvami pre účinnú obnovu a vytvorenie podmienok pre udržateľný rozvoj (pozri body 28 až 40).

67

Komisia nezabezpečila dostatočne účinnú implementáciu podpory EÚ na obnovu. Desať z 13 programov, ktoré preskúmal Dvor audítorov, dosiahlo alebo by pravdepodobne dosiahlo plánované výstupy, hoci takmer všetky s oneskorením. Tri programy dosiahli obmedzený pokrok, vrátane programu podpory všeobecného rozpočtu z 10. ERF. Hoci si Komisia uvedomovala zložitý kontext, neriadila dostatočne niektoré významné riziká z hľadiska realizácie a dosiahnutia cieľov jej programov. Monitorovanie programov bolo založené na primeranom rámci, ale Komisia a ESVČ neprijali včasné opatrenia na posilnenie zdrojov delegácie EÚ a mala nedostatočnú kapacitu na vykonanie kontrol na mieste, ktoré by boli obzvlášť užitočné v rýchlo sa vyvíjajúcej situácii (pozri body 41 až 63).

68

Na základe tohto auditu Dvor audítorov vyjadruje odporúčania na zlepšenie účinnosti operácií Komisie v kontexte situácie po katastrofe alebo nestabilnej situácie:

Odporúčanie 1 Riadenie rizík

Komisia by mala na začiatku programov a v prípade potreby v priebehu ich realizácie posudzovať pravdepodobnosť a potenciálny dosah hlavných rizík na dosiahnutie cieľov programov a prijať opatrenia na zabránenie alebo zmiernenie týchto rizík.

Odporúčanie 2 Prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja

EuropeAid a ECHO by mali prijať spoločnú stratégiu týkajúcu sa prepojenia pomoci, obnovy a rozvoja s cieľom zabezpečiť účinné prepojenie a synergiu medzi ich príslušnými činnosťami. V stratégii by mali byť stanovené:

- ciele a mandáty príslušných útvarov;
- postupy na vypracovanie koordinovaných akčných plánov v krajine;
- stratégie ukončenia a postupy odovzdania.

Odporúčanie 3 Rozpočtová podpora

Pri schvaľovaní rozpočtovej podpory by Komisia mala v spolupráci s ostatnými darcami:


- poskytovať primeranú podporu na budovanie kapacít a zamerať sa na hlavné funkcie SVF, vrátane povinnosti zodpovedať sa a protikorupčných mechanizmov;
- podporovať včasné vypracovanie primeraného programu reformy SVF;
- v prípade potreby stanoviť krátkodobé opatrenia, aby sa zamedzilo plytvaniu, úniku a neefektívnosti finančných prostriedkov EÚ.

Odporúčanie 4 Núdzové ustanovenia pre delegácie EÚ

V prípadoch prírodných katastrof alebo iných podobných udalostí, a najmä takých, ktoré ovplyvňujú fungovanie delegácie EÚ, by Komisia a ESVČ mali vypracovať postupy kontinuity činnosti vrátane ustanovení o presune núdzových pracovníkov.

Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Karel PINXTEN, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 17. júna 2014.

Za Dvor audítorov



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
predseda

Zoznam preskúmaných programov

	Partner a názov projektu	Celkové náklady (príspevok EÚ)	Obdobie realizácie
ECHO			
1	UNOPS Prístrešky (Obnova) – Výstavba bezpečných a udržateľných prístreškov	4,2 mil. EUR (EÚ: 4,1 mil. EUR; 96,5 % podiel)	1. október 2010 až 14. august 2011 (2,5-mesačné predĺženie)
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Voda a sanita (Prístrešky) – Výstavba bezpečných prechodných prístreškov a toaliet	2,7 mil. EUR (EÚ: 2,2 mil. EUR; 82,51 % podiel)	1. júl 2012 – 31. december 2013 (8-mesačné predĺženie)
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); Nemecká poľnohospodárska akcia) Pripravenosť na katastrofy – Posilnenie kapacít pripravenosti na katastrofy a povedomia	887 479 EUR (EÚ: 650 000 EUR; 73,24 % podiel)	1. júl 2011 – 31. október 2012 (1-mesačné predĺženie), projekt DIPECHO
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Taliansko) Pripravenosť na katastrofy (Kordinácia) – Posilniť kapacity riadenia katastrof a rizík	648 235,00 EUR (EÚ: 550 000 EUR; podiel 84,85 %)	13. august 2012 – 31. december 2013 (4,5-mesačné predĺženie)
5	Concern Worldwide Prístrešok (Vodná sanita) – Výstavba vylepšeného T prístrešku (dlhodobého).	5,8 mil. EUR (EÚ: 5,2 mil. EUR, 90 % celkových oprávnených nákladov)	1. apríl 2010 – 30. jún 2011 (3-mesačné predĺženie)
6	SI (Solidarités Internationales; Francúzsko) Kordinácia (Prístrešky) – Činnosti za hotovosť, zriadenie komunitných výborov a pripravenosť na katastrofy	2,9 mil. EUR (EÚ: 99 % príspevok)	1. október 2010 – 31. august 2011
7	SI (Solidarités Internationales; Francúzsko) – FOOD – Zlepšiť životné podmienky, sprostredkovať zamestnanie a komunitné služby (napr. zárobkové činnosti sa neustále zavádzajú), pomôcť posilniť potravinovú bezpečnosť	1 mil. EUR (EÚ: 100 %)	1. september 2011 – 31. december 2012 (4-mesačné predĺženie)
EuropeAid			
8	FAO (Organizácia OSN pre výživu a poľnohospodárstvo); Zlepšiť situáciu v potravinovej a výživovej bezpečnosti zraniteľných domácností v regióne Artibonite	1,5 mil. EUR (EÚ: 80 %)	1. november 2012 – 31. október 2014 (24 mesiacov)
9	Ordonnateur National d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Croix-Rouge France, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV. Program podpory na obnovu a rozvoj mestských štvrtí s cieľom umožniť návrat postihnutého obyvateľstva; Program podpory na obnovu a rozvoj mestských štvrtí s cieľom umožniť návrat postihnutého obyvateľstva	74,5 mil. EUR (EÚ: 55,8 mil. EUR; Francúzsko: 10,5 mil. EUR; MVO: 8 mil. EUR; UN-Habitat: 200 000 EUR)	7. december 2011 až 7. december 2016 (60 mesiacov vrátane predĺženia)
10	Ordonnateur National d'Haïti a ďalšie verejné a súkromné zmluvné subjekty. Program podpory všeobecného rozpočtu v rámci akčného plánu na národnú obnovu a rozvoj Haiti (PARDH) a národnej stratégie rastu a zníženia chudoby (SNCRP)	47 mil. EUR (EÚ: 100 %)	2. máj 2011 – 2. máj 2015 (48 mesiacov)

	Partner a názov projektu	Celkové náklady (príspevok EÚ)	Obdobie realizácie
Nástroj stability (NS)			
Program podpory na obnovu kapacít haitskej vlády na krízovú pripravenosť; rozhodnutie 2010/022-598 – 20 mil. EUR			
11	UNDP – Hotovosť za prácu na počiatočnej obnove a stabilizácii	Akcia viacerých darcov v celkovej výške 40,9 mil. USD (EÚ: 5 mil. EUR (16 % celkových projektových nákladov)	13. január 2010 až 31. december 2012 (Príspevok NS od 1. septembra 2010 do 31. augusta 2012)
12	Club de Madrid – Posilnenie inštitucionálnej základne Haiti a zvýšenie zapojenia Haiti do procesu obnovy	500 000 EUR (EÚ: 100 % príspevok)	1. júl 2010 – 29. február 2012
13	International Management Group (IMG), Belehrad a Spoločné výskumné stredisko (JRC) – Posilnenie núdzovej pripravenosti Haiti	13,25 mil. EUR od skupiny IMG (hlavný koordinátor) a 1,25 mil. EUR (Spoločné výskumné stredisko) (EÚ: 100 % príspevok)	14. október 2010 až 31. máj 2012 (IMG), 20. december 2010 až 19. december 2012 (JRC)

Ďalších 7 mil. EUR je krytých v rámci druhého rozhodnutia o posilnení inštitucionálnej kapacity a financovanie sa plánuje od konca roka 2013¹.

¹ Rozhodnutie C(2012) 7698 final; (rozhodnutie CRIS 2012/024530); Dohoda o príspevku nebola podpísaná. Projekt je stále vo fáze návrhu a nebol preskúmaný.

Metodika bodovania

Na účely auditu bolo bodovanie relevantnosti, koncepcie a výstupov založené na metodike Komisie v oblasti monitorovania orientovaného na výsledky (ROM). Použité kritériá sú uvedené nižšie:

Relevantnosť	
A	Projekt je jasne začlenený v národných politikách a stratégií EK, je vysoko relevantný pre identifikované potreby cieľových skupín.
B	Vhodne zapadá do národných politík a stratégie EK (nie vždy explicitne), je relevantný pre identifikované potreby cieľových skupín.
C	Vynárajú sa otázky/problémy v súvislosti so zosúladenosťou s národnými politikami a politikami EK alebo relevantnosťou zamerania.
D	Rozpory s národnými politikami a stratégiou EK, relevantnosť potrieb je pochybná. Sú potrebné veľké úpravy.
Koncepcia	
A	Jasný a dobre štruktúrovaný logický rámec; realizovateľná a dôsledná vertikálna logika cieľov; primerane SMART OOU (objektívne overiteľné ukazovatele); jasne identifikované a riadené riziká a predpoklady; ciele projektu sú premostením medzi humanitárnou a rozvojovou fázou, cieľom projektu je obnoviť udržateľný rozvoj, súčasťou je budovanie kapacít, aby partner prevzal plnú zodpovednosť po ukončení projektu, zavedená stratégia ukončenia.
B	Primeraná intervenčná logika, hoci môžu byť potrebné niektoré zlepšenia ohľadom hierarchie cieľov, OOU, rizík a obmedzení, prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja zväčša zabezpečené, opatrenia na plné prevzatie zodpovednosti boli vykonané, odporúčajú sa však zlepšenia v oblasti vlastníctva.
C	Problémy v súvislosti s intervenčnou logikou môžu mať vplyv na výkonnosť projektu a schopnosť monitorovať a hodnotiť pokrok; sú potrebné zlepšenia s cieľom zabezpečiť vlastníctvo a udržateľnosť.
D	Intervenčná logika je chybná a vyžaduje si veľkú revíziu, aby mal projekt šancu na úspech.
Výstupy	
A	Všetky výstupy boli alebo pravdepodobne budú dodané v dobrej kvalite a prispievajú k plánovaným účinkom, činnosti sú realizované podľa plánu a sú pravidelne monitorované.
B	Dodanie výstupov je alebo pravdepodobne bude podľa plánu, ale existuje priestor na zlepšenie z hľadiska kvality, pokrytia a načasovania. Oneskorenia neohrozujú dodanie výstupov.
C	Niektoré výstupy sú/budú dodané včas alebo v dobrej kvalite. Sú potrebné úpravy. Činnosti sú oneskorené a do istej miery oddelené od intervenčnej logiky a plánov.
D	Kvalita a dodanie výstupov má a najpravdepodobnejšie bude mať závažné nedostatky. Sú potrebné veľké úpravy na zabezpečenie dodania aspoň hlavných výstupov. Vážne oneskorenia a fundamentálne oddelenie činností od intervenčnej logiky a plánov.

Programy a partneri¹

(mil. EUR)

Programy a partneri		Nástroj	Príspevok EK	Vyplatené k 31. 12. 2013	Relevantnosť	Koncepcia	Výstupy	Obdobie realizácie
1	UNOPS - ECHO/-CR/BUD/2010/02028 Prístrešky (Obnova) – Výstavba bezpečných a udržateľných prístreškov	ECHO	4,1	3,6	B	C	C	10/2010 – 8/2011
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) - ECHO/HTI/BUD/2012/91008 Vodná sanita (Prístrešky) – Výstavba bezpečných prechodných prístreškov a toaliet		2,2	1,8	A	A	A	7/2010 – 12/2013
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action - ECHO/DIP/BUD/2011/92002 Pripravenosť na katastrofy – Posilnenie kapacít pripravenosti na katastrofy a povedomia		0,7	0,6	A	A	B	7/2010 – 10/2012
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Italy) - ECHO/HTI/BUD/2012/91016 Pripravenosť na katastrofy (Kordinácia) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 - Posilniť kapacity riadenia katastrof a rizík (DRM)		0,6	0,4	A	A	A	8/2012 – 1/2013
5	Concern Worldwide - ECHO/-CR/BUD/2010/02010 Prístrešky (Vodná sanita) – Výstavba vylepšeného T prístrešku (dlhodobého)		5,2	5,2	A	B	B	4/2010 – 6/2011
6	SI (Solidarités internationales; France) - ECHO/-CR/BUD/2010/02045 Kordinácia (Prístrešky) – Činnosti za hotovosť, zriadenie komunitných výborov a pripravenosť na katastrofy		2,9	2,9	A	A	A	10/2010 – 8/2011
7	SI (Solidarités internationales; France) – FOOD – Zlepšiť životné podmienky, sprostredkovať zamestnanie a komunitné služby (napr. zárobkové činnosti sa neustále zavádzajú), pomôcť posilniť potravinovú bezpečnosť		1,0	1,0	A	B	A	9/2011 – 12/2012
8	FAO (Organizácia OSN pre výživu a poľnohospodárstvo) (FAO)- DCI-FOOD.2012/299-441; Zlepšiť situáciu v potravinovej a výživovej bezpečnosti zraniteľných domácností v regióne Artibonite	DCI – Food	1,5	1,1	A	C	príliš skoro na hodnotenie	11/2012 – 10/2014

1 Metodiku pozri v prílohe II.

(mil. EUR)

Programy a partneri	Nástroj	Príspevok EK	Vyplatené k 31. 12. 2013	Relevantnosť	Koncepcia	Výstupy	Obdobie realizácie
9 Program podpory na obnovu a rozvoj mestských štvrtí s cieľom umožniť návrat postihnutého obyvateľstva (CRIS č. 2011/023-144); Ordonnateur National d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Croix-Rouge France, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV.	ERF	55,8	11,0	A	A	B	12/2011 – 12/2016
10 Program podpory všeobecného rozpočtu v rámci akčného plánu na národnú obnovu a rozvoj Haiti (PARDH) a národnej stratégie rastu a zníženia chdoby (SNCRP) (CRIS Nr2010/022-435); Ordonnateur National d'Haïti, a ďalšie verejné a súkromné zmluvné subjekty		47,0	34,9	A	C	C	5/2011 – 5/2015
11 UNDP - Hotovosť za prácu na počiatočnej obnove a stabilizácii	NS	5,0	5,0	A	A	A	9/2010 – 8/2012
12 Club de Madrid – Posilnenie inštitucionálnej základne Haiti a zvýšenie zapojenia Haiti do procesu obnovy		0,5	0,5	A	A	A	7/2010 – 2/2012
13 International Management Group (IMG), Belehrad a Spoločné výskumné stredisko (JRC) – Posilnenie núdzovej pripravenosti Haiti		14,5	13,1	A	C	C	10/2010 – 5/2012 (IMG), 12/2010–12/2012 (JRC)
SPOLU		141,0	81,1				

Zhrnutie

III

Komisia a ESVČ by chceli zdôrazniť, že väčšina projektov dosiahla svoje ciele aj napriek náročným okolnostiam, za ktorých sa realizovali.

Komisii sa podarilo zmierniť vplyv niektorých vonkajších faktorov, ktoré spôsobovali oneskorenia.

V

Hoci formálna spoločná stratégia na prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja na Haiti nebola požadovaná, útvary Komisie svoje prístupy koordinovali a zabezpečili prepojenie medzi pomocou a rozvojom v jednotlivých odvetviach. Plné a systematické začlenenie prístupu prepojenia pomoci, obnovy a rozvoja je súčasťou cyklu financovania na obdobie rokov 2014 – 2020.

VI

Komisia a ESVČ zdôrazňujú, že väčšina projektov dosiahla zamýšľané výsledky.

Pokiaľ ide o riziká, Komisia a ESVČ by chceli pripomenúť, že práca v nestabilnej krajine nevyhnutne zahŕňa riziká. Hoci tieto riziká boli identifikované a boli zavedené možné zmierňujúce opatrenia, Komisia a ESVČ sa v niektorých prípadoch rozhodli realizovať programy aj napriek hroziacim rizikám, aby prispeli k zlepšeniu situácie miestneho obyvateľstva.

Kapacita delegácie bola posilnená do tej miery, do akej to umožňovali obmedzenia z hľadiska počtu a ľudských zdrojov a platné administratívne postupy.

Na základe skúseností získaných pri zemetrasení na Haiti a z krízových udalostí v iných krajinách Komisia a ESVČ zaviedli viacero opatrení rýchlej reakcie.

VII Prvá zarážka

Komisia prijíma toto odporúčanie:

- i) od januára 2013, keď boli prijaté nové usmernenia k rozpočtovej podpore, sa už toto odporúčanie uplatňuje v rámci programov rozpočtovej podpory;
- ii) primerané riadenie rizík je dôležité pre všetky programy. Zaviedli sa podrobné postupy, ktorými sa má zabezpečiť, že pri príprave koncepcie programu sa budú posudzovať pravdepodobnosť a potenciálny vplyv rizík a opatrenia na zmiernenie. Počas realizácie sa bude riadenie rizík zohľadňovať v rámci už existujúcich postupov.

VII Druhá zarážka

Komisia prijíma toto odporúčanie. Komisia už uskutocňuje stratégiu na prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja a bude v tom pokračovať v rámci agendy v oblasti odolnosti.

- Komisia prijíma túto časť odporúčania; ciele spoločnej stratégie sa vymedzujú (v závislosti od konkrétnych súvislostí) v rámci prípravy plánov pre danú krajinu. Mandáty jednotlivých útvarov sú vymedzené vo vyhláseniach o ich poslaní.
- Komisia prijíma túto časť odporúčania (pozri usmernenia k prepojeniu pomoci, obnovy a rozvoja a k workshopom).
- Komisia prijíma toto odporúčanie ako súčasť akčných plánov krajiny.

VII Tretia zarážka

Komisia prijíma odporúčanie Dvora audítorov.

Komisia zdôrazňuje, že v prípade krajín, ktoré sa nachádzajú v nestabilnej situácii, v kríze, resp. v období po kríze, sa pomoc musí prispôbiť danej situácii, aby sa dosiahla určitá miera úspechu. Komisia na tento účel vypracovala osobitný nástroj intervencie známy ako zmluva o podpore konsolidácie štátu, ktorý zahŕňa ustanovenia pre prípad takýchto situácií.

Komisia by chcela zdôrazniť, že odporúčanie 3 Dvora audítorov je zahrnuté v usmerneniach k rozpočtovej podpore.

VII Štvrtá zarážka

Komisia a ESVČ prijímajú toto odporúčanie, ale chceli by poukázať na to, že medzičasom boli v oblasti pôsobnosti ESVČ stanovené postupy na zabezpečenie kontinuity a predpisy na prerozdelenie personálu v núdzových situáciách, ktoré platia pre všetky delegácie. Okrem toho by Komisia chcela poukázať na to, že najvyššou prioritou v krízových situáciách alebo pri katastrofách v krajine, v ktorej sa nachádzajú zamestnanci EÚ, je zaistiť bezpečnosť a ochranu personálu EÚ.

Pripomienky

Komisia sa domnieva, že pomoc, obnova a rozvoj boli vzhľadom na ťažké okolnosti dostatočne prepojené.

35

Hoci spoločná stratégia nebola formálne stanovená, v praxi sa uskutočnili mnohé stretnutia medzi partnermi a prebiehala výmena informácií medzi GR ECHO a GR EuropeAid. Tým sa zabezpečila doplnkovosť a prepojenie medzi činnosťami financovanými v humanitárnej a rozvojovej oblasti.

Od návštevy výboru Európskeho parlamentu pre kontrolu rozpočtu na Haiti Komisia vyvinula značné úsilie na riešenie tejto situácie.

V teréne sa koordinácia medzi pracovníkmi GR ECHO a delegácie EÚ zabezpečuje prostredníctvom pravidelných stretnutí, ktorých cieľom je vzájomne sa informovať a poradiť sa o koncepcii programov a dosiahnutom pokroku. Oba útvary v súčasnosti pracujú na návrhu spoločného rámca humanitárnej a rozvojovej pomoci. Vedúci delegácie navyše zastupuje EÚ v záležitostiach humanitárnej pomoci.

Koordinácia na úrovni ústredia bola ďalej výrazne posilnená viacerými činnosťami a postupmi:

- akčný plán na zvyšovanie odolnosti;
- spoločný list členských štátov EÚ zahŕňajúci pokyny k uplatňovaniu prístupu EÚ na zvyšovanie odolnosti s cieľom podporiť účinnú spoluprácu členských štátov EÚ, v ktorej sa spája humanitárna pomoc, dlhodobá rozvojová spolupráca a trvalá politická angažovanosť na úrovni EÚ, ako aj na úrovni jednotlivých štátov;
- medziútvarová skupina pre nadväznosť operácií;
- usmernenia pre zabezpečenie prepojenia pomoci, obnovy a rozvoja;
- formálne a neformálne postupy konzultácií týkajúcich sa programov.

35 b)

Podľa názoru Komisie majú tieto útvary rôzne mandáty a postupy, ale nerozhádzajú sa v názoroch. GR ECHO nie je poverené realizáciou dlhodobých investícií do rozvoja, a preto nemôže financovať výstavbu trvalých domov.

Je potrebné poznamenať, že od roku 2013 Komisia zastavila financovanie dočasných prístreškov v Port-au-Prince, kde sa účinne prepojili skúsenosti, ktoré nadobudli partneri GR ECHO, s programom na obnovu a rozvoj susedstva financovaným GR DEVCO. GR ECHO financovalo niekoľko dočasných prístreškov, ktoré mali podobu tradičných kreolských domov, v regióne Palmes, kde sa nachádzalo epicentrum zemetrasenia, boli tam k dispozícii pozemky nezaťažené spormi a neexistovalo riziko, že dôjde k rozširovaniu slumov. V mnohých prípadoch, ak nie vo väčšine, predstavovali dočasné prístrešky pre príjemcu zlepšenie v porovnaní s tým, v čom žili pred zemetrasením.

35 c)

Humanitárne opatrenia financované EÚ vychádzajú z konkrétnych potrieb. Stratégia GR ECHO pre ukončenie angažovanosti na Haiti nebola ako taká formalizovaná. Podmienky pre postupné ukončovanie nástroja humanitárnej pomoci však boli systematicky uvádzané vo všetkých príslušných rozhodnutiach GR ECHO o financovaní.

37

Oneskorenia boli väčšinou spôsobené externými faktormi vyplývajúcimi z rýchlo sa vyvíjajúcich okolností, ktoré boli mimo kontroly partnerov GR ECHO.

40

Podľa filozofie rozpočtovej podpory sa platby realizujú po dosiahnutí výsledkov. To si vyžaduje, aby bola zabezpečená krehká rovnováha medzi predvídateľnosťou a podmienenosťou.

K nevyplateniu platieb, ku ktorému v lete 2012 pristúpila EÚ a iní darcovia, došlo na základe vnútroštátnych audítorských správ, z ktorých vyplývali nedostatky v postupoch verejného obstarávania uskutočňovaných počas výnimočného stavu v roku 2011. Na nátlak spoločenstva darcov bola vytvorená osobitná audítorská komisia, ktorá mala posúdiť 41 zmlúv prijatých na základe postupov stanovených v zákone o výnimočnom stave. V nadväznosti na odporúčania audítorskej komisie a následné zrušenie šiestich z týchto zmlúv zo strany vlády darcovia obnovili platby. To je názorný príklad pákového efektu, ktorý môžu mať operácie rozpočtovej podpory na zlepšenie správy hospodárskych záležitostí, a tiež príklad príspevku k reforme, ktorý program dosiahol.

Komisia a ESVČ sa nazdávajú, že podpora EÚ na obnovu sa prevažne realizovala účinne.

42

Väčšina programov dosiahla plánované výsledky aj napriek ťažkým okolnostiam, ktoré boli hlavným dôvodom oneskorení.

43

Zásahy núdzovej pomoci, ktoré sa uskutočňujú v reakcii na náhle vzniknuté krízy, zvyčajne zahŕňajú určitú mieru rizika, ktoré môže spôsobiť oneskorenie, alebo si v niektorých prípadoch môže vyžadovať zmierňujúce opatrenia potrebné na zabezpečenie pozitívnych výsledkov projektov.

V tejto súvislosti to boli predovšetkým externé faktory v zložitom humanitárnom prostredí, ktoré čoraz väčšmi sťažovali spoluprácu a viedli k zmene v oblasti intervencie. Partneri napriek prekážkam dokázali splniť ciele stanovené v opatreniach. Predtým, než sa prijalo rozhodnutie o zmenách pri realizácii projektov, GR ECHO tieto zmeny riadne prediskutovalo so svojimi partnermi.

Pri plánovaní rokovaní so obcami alebo vnútroštátnymi orgánmi je ťažké tento druh komplikácií predvídať.

44

Realizáciu projektu obnovy ovplyvnili dva problémy:

- 1) V oblasti Bristou-Bobin, kde sa realizoval projekt financovaný GR ECHO, dochádzalo k sociálnym nepokojom. V dôsledku opakovaných násilných incidentov spojených s voľbami alebo problémami v rámci miestneho spoločenstva boli činnosti z bezpečnostných dôvodov zastavené.
- 2) Partner projektu okrem toho v priebehu projektu zistil, že Ministerstvo verejných prác (MTPTC) nezhodnotilo 30 % budov v Bristou-Bobin. Bolo potrebné vykonať neplánované hodnotenie týchto budov, čo ešte väčšmi ohrozilo dodanie plánovaných výstupov.

46

V nadväznosti na záverečnú hodnotiacu správu sa Komisia rozhodla riešiť uvedené problémy (s nedostatočnou odbornou prípravou, ktorá nebola plne prispôbena podmienkam, s nedostatočnou kvalitou materiálov v núdzových súpravách, ako aj iné výzvy) prostredníctvom nadväzujúceho programu dočasnej reakcie, ktorý sa bude realizovať počas troch rokov s iným realizačným partnerom, ktorý má viac skúseností z Haiti.

48

Cieľom Komisie je dosiahnuť rovnováhu medzi programami, ktorých gestorom je príjemca, ktorý ich v záujme rozvoja kapacít aj plne realizuje, na jednej strane a rýchlym dosahovaním cieľov programu na strane druhej. Komisia sa snažila túto rovnováhu dosiahnuť prostredníctvom spolupráce s rôznymi partnermi.

51

Opatrenia na nápravu nedostatkov v koncepcii programu sa už prijali.

53

Komisia súhlasí s tým, že platby sa nevyplácali v prísnom súlade s orientačným harmonogram, ale naďalej zastáva názor, že v záujme dodržania podmienok dohody o financovaní a vyvinutia potrebného pákového efektu na podporu postupu v reformách bolo potrebné platby zdržať.

54

V podmienkach oprávnenosti na rozpočtovú podporu stanovených v usmerneniach k rozpočtovej podpore sa nevyžaduje, aby existovala vhodná stratégia SVF, musí však existovať reformné úsilie, ktoré možno považovať za existenciu stratégií SVF pre jednotlivé čiastkové odvetvia. Haitská vláda len nedávno prijala komplexnú stratégiu SVF (v máji 2014), no dlhý čas realizovala viacero reformných stratégií týkajúcich sa rôznych aspektov SVF. Okrem

toho, v perspektívnom prístupe Komisie v rámci rozpočtovej podpory bolo medzi podmienky na vyplatenie prvej splátky v rámci nového programu rozpočtovej podpory pre Haiti prijatého v novembri 2013 zaradené prijatie komplexnej a realistickej stratégie SVF. Táto podmienka je už vďaka nedávnemu prijatiu tejto stratégie splnená.

56

Komisia sa domnieva, že riziká ohrozujúce realizáciu programov EÚ riadila primerane. Práca v nestabilnej krajine nevyhnutne zahŕňa riziká.

56 a)

Problémy s colnými konaniami ešte zhoršoval chaos, ktorý nastal po zemetrasení. Všetci realizační partneri systematicky vykonávali analýzu rizík, pričom potenciálne oneskorenia spôsobené okrem iného zdĺhavými colnými konaniami boli zohľadnené a zaznamenané do logických rámcov návrhov. Bolo zjavne nemožné presne predvídať, ako dlho tieto oneskorenia budú trvať. Vzhľadom na to, že neexistovala iná možnosť ako naplniť potreby obyvateľov, pokiaľ ide o bývanie, než dovoz prístreškov, prínosy takejto operácie prevážili nad identifikovanými rizikami spojenými s oneskorením pri colných konaniach.

56 b)

Program EÚ dopĺňal inštitucionálnu podporu poskytovanú inými darcami ministerstvu poľnohospodárstva na účely oživenia sektoru produkcie osiva a zvýšenie jeho kapacít na kontrolu kvality, pričom podporoval skupiny miestnych poľnohospodárov, ktoré sa zaoberali drobnou produkciou osiva.

56 c)

Plánovanými cieľmi tohto projektu bolo dosiahnuť okamžitý účinok na operačnej úrovni tým, že sa rozmiestni 300 kontajnerov s vybavením na prvú pomoc a výškolenia sa dobrovoľníci na miestnej úrovni, aby s týmto vybavením v prípade prírodných katastrof dokázali narábať. V rámci projektu sa skutočne podarilo rozmiestniť v krajine 302 kontajnerov (pričom čas realizácie projektu sa pretiahol len o dva mesiace) a uskutočniť základné školenie pre 3 041 miestnych dobrovoľníkov. Tento projekt bol však zároveň koncipovaný aj ako pilotný projekt, v ktorom by bolo možné pokračovať s využitím prostriedkov na spoluprácu (Európsky rozvojový fond) s Haiti.

Pokiaľ ide o výber realizačného partnera, Komisia by chcela uviesť, že ani jeden z partnerov s dlhodobými relevantnými skúsenosťami z Haiti nebol na realizáciu tohto opatrenia k dispozícii.

Rámček 6

Miesta pre kontajnery určovali haitské úrady (DPC – *Direction de la Protection Civile*) a starostovia dotknutých dedín. DPC informovalo len o desiatich prípadoch (z 302), v ktorých bolo potrebné kontajnery premiestniť.

Nedostatočnú odbornú prípravu dobrovoľníkov bude riešiť nadväzujúci program dočasnej reakcie. Tento program okrem toho prehľbí aj udržateľnosť siete dobrovoľníkov tým, že ju začlení do štruktúry regionálnych a miestnych orgánov (*collectivités territoriales*) a v prípade potreby obnoví vybavenie núdzových súprav.

57

Program rozpočtovej podpory bol vypracovaný po zemetrasení v koordinácii s ostatnými poskytovateľmi rozpočtovej podpory. Prioritou bolo poskytnúť vláde tak veľmi potrebné rozpočtové prostriedky a zabezpečiť sprievodné opatrenia, v ktorých sa mala zohľadniť plánovaná technická pomoc iných darcov.

V rámci nového programu rozpočtovej podpory (zmluva o podpore konsolidácie štátu) prijatého v roku 2013 boli finančné prostriedky na technickú pomoc zvýšené na 12 mil. EUR s cieľom pokryť potreby vlády v oblasti budovania kapacít.

Rámček 7

Nový program rozpočtovej podpory pre Haiti, ktorý bol prijatý v novembri 2013, vychádza z prístupu špecifického pre nestabilné krajiny. Táto operácia zahŕňa okrem iných opatrení aj audit miezd štátnych úradníkov, posilnenie finančných útvarov a špecifickú podporu najvyššieho kontrolného úradu (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*).

58

Komisia a ESVČ dôkladne zvážili politické riziká na Haiti, ale napriek tomu sa rozhodli zasiahnuť, pretože potenciálne prínosy vrátane možnosti vyvíjať politický tlak na podporu reforiem, prevažovali nad rizikami.

Následne sa v najväčšej možnej miere prijali zmierňujúce opatrenia, pričom sa zohľadňovala obmedzená kapacita haitských inštitúcií a potreba rešpektovať zvrchovanosť Haiti. EÚ prehĺbila a zintenzívnila svoj politický dialóg s Haiti, o čom svedčia početné kontakty na vysokej úrovni za posledné dva roky, ako aj začatie štruktúrovaného a pravidelného politického dialógu v decembri 2013. Uskutočňujú sa konkrétne podporné opatrenia zamerané na podporu politickej stability. Komisia a ESVČ by takisto chceli zdôrazniť, že upevňovanie demokracie a stabilizáciu politickej situácie na Haiti je možné dosiahnuť iba v dlhodobom horizonte a prostredníctvom procesu vychádzajúceho zvnútra, o čom svedčí nedávny pokrok v rámci „haitského vnútorného dialógu“ (*Inter Haitian Dialogue*).

59

Komisia a ESVČ by chceli zdôrazniť, že kapacitu posilnili v tej miere, v akej to umožňovali obmedzenia v oblasti rozpočtu a ľudských zdrojov a platné administratívne postupy. Delegácia, rovnako ako všetci ostatní partneri z Haiti a zo zahraničia, musela pracovať vo veľmi náročných podmienkach: budova delegácie nebola považovaná za bezpečnú, a preto boli dočasné kancelárie boli zriadené v inom bezpečnom sídle delegácie. Bezprostredne po zemetrasení boli zamestnanci delegácie evakuovaní do Dominikánskej republiky, zatiaľ čo vedúci delegácie zostal spolu s kľúčovými zamestnancami z oblasti bezpečnosti a administratívy na Haiti.

Dodatočnú podporu poskytovali delegácia v Dominikánskej republike a ústredie.

63

V priebehu rokov 2010 a 2011 boli obmedzené zdroje v delegácii doplnené zvýšenou podporou z ústredia. Napríklad v prípade rozpočtovej podpory experti z ústredia často cestovali na misie na Haiti a zastupovali EÚ na koordinačných stretnutiach darcov s vládou.

Závery a odporúčania

64

Komisia a ESVČ vítajú kladné prvky v záveroch Dvora audítorov. Väčšina projektov dosiahla svoje ciele, a to aj napriek náročným okolnostiam, za ktorých sa realizovali.

66

Hoci formálna spoločná stratégia na prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja na Haiti nebola požadovaná, útvary Komisie svoje prístupy koordinovali a zabezpečili prepojenie medzi pomocou a rozvojom v jednotlivých odvetviach. Plné a systematické začlenenie prístupu prepojenia pomoci, obnovy a rozvoja je súčasťou cyklu financovania na obdobie rokov 2014 – 2020.

67

Komisia a ESVČ zdôrazňujú, že väčšina projektov dosiahla zamýšľané výsledky.

Pokiaľ ide o riziká, Komisia a ESVČ by chceli pripomenúť, že práca v nestabilnej krajine nevyhnutne zahŕňa riziká. Hoci tieto riziká boli identifikované a boli zavedené možné zmierňujúce opatrenia, Komisia sa v niektorých prípadoch rozhodla realizovať programy aj napriek hroziacim rizikám, aby prispela k zlepšeniu situácie miestneho obyvateľstva.

Kapacita delegácie bola posilnená v miere, v akej to umožňovali obmedzenia z hľadiska rozpočtu a ľudských zdrojov a platné administratívne postupy.

Na základe skúseností získaných pri zemetrasení na Haiti a z krízových udalostí v iných krajinách Komisia a ESVČ zaviedli viacero opatrení rýchlej reakcie.

Odporúčanie 1

Komisia prijíma toto odporúčanie:

- i) od januára 2013, keď sa prijali nové usmernenia k rozpočtovej podpore, sa už toto odporúčanie uplatňuje v rámci programov rozpočtovej podpory;
- ii) primerané riadenie rizika je dôležité pre všetky programy. Zaviedli sa podrobné postupy, ktorými sa má zabezpečiť, že pri príprave koncepcie programu sa budú posudzovať pravdepodobnosť a potenciálny vplyv rizík a opatrenia na zmiernenie. Počas realizácie sa bude riadenie rizík zohľadňovať v rámci už existujúcich postupov.

Odporúčanie 2

Komisia prijíma toto odporúčanie. Komisia už uskutočňuje stratégiu na prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja a bude v tom naďalej pokračovať v rámci agendy v oblasti odolnosti.

Odporúčanie 2 - Prvá zarážka

Komisia prijíma túto časť odporúčania; ciele spoločnej stratégie sa vymedzujú (v závislosti od konkrétnych súvislostí) v rámci prípravy plánov pre danú krajinu. Mandáty jednotlivých útvarov sú vymedzené vo vyhláseniach o ich poslaní.

Odporúčanie 2 - Druhá zarážka

Komisia prijíma túto časť odporúčania (pozri usmernenie k prepojeniu pomoci, obnovy a rozvoja a k workshopom).

Odporúčanie 2 - Tretia zarážka

Komisia prijíma toto odporúčanie ako súčasť akčných plánov krajiny.

Odporúčanie 3

Komisia prijíma odporúčanie Dvora audítorov.

Komisia zdôrazňuje, že v prípade krajín, ktoré sa nachádzajú v nestabilnej situácii, v kríze, resp. v období po kríze, sa pomoc musí prispôbiť danej situácii, aby sa dosiahla určitá miera úspechu. Na tento účel Komisia vypracovala osobitný nástroj intervencie známy ako „zmluva o podpore konsolidácie štátu“, ktorý zahŕňa ustanovenia pre prípad takýchto situácií.

Komisia by chcela zdôrazniť, že odporúčanie 3 Dvora audítorov je zahrnuté v usmerneniach k rozpočtovej podpore.

Odporúčanie 4

Komisia a ESVČ prijímajú toto odporúčanie, ale chceli by poukázať na to, že medzičasom boli v oblasti pôsobnosti ESVČ stanovené postupy na zabezpečenie kontinuity a predpisy na prerozdelenie personálu v núdzových situáciách, ktoré platia pre všetky delegácie. Okrem toho by Komisia chcela poukázať na to, že najvyššou prioritou v krízových situáciách alebo pri katastrofách v krajine, v ktorej sa nachádzajú zamestnanci EÚ, je zaistiť bezpečnosť a ochranu personálu EÚ.

AKO ZÍSKAŤ PUBLIKÁCIE EÚ

Bezplatné publikácie:

- jeden kus:
prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- viac kusov alebo plagátov/máp:
na zastúpeniach Európskej únie (http://ec.europa.eu/represent_sk.htm); v delegáciách, ktoré sídlia v nečlenských krajinách EÚ (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sk.htm); kontaktovaním služby Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sk.htm);
na bezplatnom telefónnom čísle 00 800 6 7 8 9 10 11 (v rámci EÚ) (*).

(*) Za poskytnutie informácií sa neplatí, podobne ako za väčšinu hovorov (niektorí mobilní operátori, verejné telefónne automaty alebo hotely si však môžu účtovať poplatok).

Platené publikácie:

- prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Predplatné:

- prostredníctvom obchodných distribútorov Úradu pre vydávanie publikácií Európskej únie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sk.htm).

Zemetrasenie, ktoré zasiahlo Haiti

12. januára 2010, si vyžiadalo veľa ľudských životov a spôsobilo obrovské škody v hlavnom meste a jeho okolí. V tejto správe Európsky dvor audítorov preskúmava, či podpora EÚ na obnovu krajiny po zemetrasení bola dobre navrhnutá a zrealizovaná a či Komisia náležite prepojila poskytnutie pomoci s úsilím o obnovu a rozvojovou pomocou. Dvor audítorov dospel k záveru, že podpora na obnovu bola celkovo dobre navrhnutá, pričom sa riešili hlavné problémy krajiny. Avšak programy neboli zrealizované dostatočne účinne a pomoc, obnova a rozvoj neboli dostatočne prepojené. Čiastočne to bolo spôsobené náročnou situáciou a nedostatkami vnútroštátnych orgánov, ale aj nedostatkami v riadení niektorých faktorov, ktoré mala pod kontrolou Komisia.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie