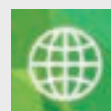


Posebno poročilo

**Podpora EU za sanacijo
po potresu na Haitiju**EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2014

ISBN 978-92-872-0832-3
doi:10.2865/6069

© Evropska unija, 2014
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

Posebno poročilo

Podpora EU za sanacijo po potresu na Haitiju

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Odstavek

Glosar in kratice

I – VII Povzetek

1 – 11 Uvod

1 – 3 **Haiti je nestabilna država**

4 – 5 **Potres leta 2010 je razmere močno poslabšal**

6 – 7 **Tudi delegacija EU je utrpela hude posledice**

8 – 11 **Sanacija je bila kljub mednarodnemu odzivu izziv**

12 – 17 Obseg revizije in revizijski pristop

18 – 63 Opažanja

18 – 27 **Komisija je obravnavala prednostne sanacijske potrebe**

19 – 21 Sanacijske potrebe so bile dobro opredeljene

22 – 24 Podpora EU za sanacijo je bila umeščena v dobro strategijo

25 – 27 Delitev dela med Komisijo in drugimi glavnimi donatorji je bila ustrezna, toda usklajevanje med izvajanjem je bilo težavno

28 – 40 **Kljub nekaterim prizadevanjem Komisije nujna pomoč, sanacija in razvoj niso bili dovolj povezani**

30 – 32 Komisija je uporabljala različne instrumente na prožen način

33 – 35 Usklajevanje s Komisijo ni bilo optimalno

36 – 40 Povezanost nujne pomoči, sanacije in razvoja je bila pri posameznih programih sanacije dobro domišljena, vendar jo je bilo v praksi včasih težko zagotoviti

41 – 63 **Komisija ni v zadostni meri zagotovila uspešnega izvajanja podpore EU za sanacijo**

42 – 54 **Pri večini programov so se pojavile zamude in nekateri so dosegli le omejen napredek**

55 – 58 **Nekatera velika tveganja se niso dovolj dobro obvladovala**

59 – 63 **Spremljanje je temeljilo na ustreznem okviru, vendar zanj ni bilo dodeljenih dovolj sredstev**

64 – 68 **Zaključki in priporočila**

Priloga I – Seznam preučениh programov

Priloga II – Ocenjevalna metodologija

Priloga III – Ocena programov

Odgovori Komisije in ESZD

BDP: Bruto domači proizvod

BND: Bruto nacionalni dohodek

CAED: *Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti* (okvir za usklajevanje zunanje pomoči za podporo razvoju Haitija)

DCI: Instrument za razvojno sodelovanje

Instrument za razvojno sodelovanje je bil vzpostavljen januarja 2007. Pomoč zagotavlja zlasti (i) z geografskimi programi s partnerskimi državami v Latinski Ameriki, Aziji, srednji Aziji, na Bližnjem vzhodu in v južni Afriki za podporo ukrepom na številnih področjih (npr. izobraževanje, zdravje, socialna kohezija in zaposlovanje, upravljanje, demokracija, človekove pravice, pomoč v razmerah po krizi in nestabilne države) ter (ii) s petimi tematskimi programi v zvezi z vlaganjem v ljudi, okoljem in trajnostnim upravljanjem naravnih virov, nedržavnimi akterji in lokalnimi organi, izboljšanjem prehranske preskrbljenosti ter sodelovanjem na področju migracij in azila. Uredba (ES) št. 1905/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja (UL L 378, 27.12.2006, str. 41).

Dipecho: Program pripravljenosti na nesreče ECHO

ECHO je svoj program pripravljenosti na nesreče (Dipecho) vzpostavil leta 1996. Namenjen je ogroženim skupnostim v tistih regijah na svetu, ki so najbolj izpostavljene nesrečam. Programi, ki jih financira Dipecho, običajno zajemajo usposabljanje, gradnjo zmogljivosti, ozaveščanje, zgodnje opozarjanje ter ukrepe načrtovanja in napovedovanja, sredstva pa so usmerjena preko humanitarnih in nevladnih organizacij, ki delujejo v zadevnih regijah.

ECHO: Generalni direktorat za humanitarno pomoč in civilno zaščito

Njegove naloge zajemajo reševanje in zaščito življenj, preprečevanje in lajšanje človeškega trpljenja ter varovanje osebne nedotakljivosti in človeškega dostojanstva skupin prebivalstva, ki so jih prizadele naravne nesreče ali nesreče, ki jih je povzročil človek. Zagotavlja humanitarno pomoč, kratkoročno podporo za sanacijo ter podporo pri preprečevanju nesreč in pripravljenosti nanje.

ERS: Evropski razvojni skladi

ERS so glavni instrument za zagotavljanje pomoči Evropske unije za razvojno sodelovanje v afriških, karibskih in pacifiških (AKP) državah ter čezmorskih državah in ozemljih (ČDO). Sedanji okvir za odnose Evropske unije z državami AKP in ČDO je sporazum o partnerstvu, ki je bil 23. junija 2000 podpisan v Cotonouju („Sporazum iz Cotonouja“) za obdobje 20 let. Usmerjen je predvsem v zmanjševanje in sčasoma izkoreninjenje revščine.

ESZD: Evropska služba za zunanje delovanje

ESZD je nastala 1. decembra 2010. Skupaj z ustreznimi oddelki Komisije pripravlja sklepe Komisije za dodelitev sredstev posameznim državam, državnih in regionalnih strateških načrtov ter nacionalnih in regionalnih indikativnih programov, kar je del ciklusa načrtovanja programov za večino instrumentov zunanjega delovanja.

EuropeAid: Generalni direktorat za razvoj in sodelovanje – EuropeAid izvaja širok razpon instrumentov Komisije za zunanjo pomoč, ki se financirajo iz ERS in splošnega proračuna (vključno z instrumentom za razvojno sodelovanje). Skoraj vsa posredovanja ERS upravlja EuropeAid.

FPI: Služba za instrumente zunanje politike

Služba za instrumente zunanje politike je oddelk Komisije, ki je bil ustanovljen 1. januarja 2011. Poroča neposredno visokemu predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Odhodki, ki jih upravlja, so večinoma povezani z ukrepi, izvedenimi v okviru: (a) skupne zunanje in varnostne politike; (b) instrumenta za stabilnost; (c) misij za opazovanje volitev; (d) instrumenta za industrializirane države.

G12: Skupina 12 donatorjev

V skupini 12 donatorjev (G12) so Brazilija, Francija, Japonska, Kanada, Norveška, Španija, ZDA, Medameriška razvojna banka (IDB), Svetovna banka, Mednarodni denarni sklad (MDS), Združeni narodi in Evropska komisija. Predseduje ji namestnik vodje Minustah kot koordinator humanitarne pomoči. Leta 2013 je predsedovanje začasno prevzela delegacija EU.

IAS: Služba za notranjo revizijo

Služba za notranjo revizijo je generalni direktorat Komisije. Vodi jo notranji revizor Komisije, poroča pa svojem odboru za spremljanje poteka revizij. Njena naloga je dajanje neodvisnega zagotovila o uspešnosti sistemov notranje kontrole in pomoč Komisiji z mnenji, nasveti in priporočili.

IDB: Medameriška razvojna banka**IfS:** Instrument za stabilnost

Instrument za stabilnost je bil vzpostavljen leta 2007 kot hiter in prožen mehanizem za preprečevanje konfliktov, podpiranje politične stabilizacije po konfliktu in zagotavljanje hitrega okrevanja po naravni nesreči. Uredba (ES) št. 1717/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. novembra 2006 o vzpostavitvi instrumenta za stabilnost (UL L 327, 24.11.2006, str. 1.)

IHRC: Začasna komisija za okrevanje Haitija**LRRD:** Povezovanje pomoči, sanacije in razvoja**MDS:** Mednarodni denarni sklad**Minustah:** Misija Združenih narodov za stabilizacijo na Haitiju

NVO: Nevladna organizacija

OCHA: Urad za usklajevanje humanitarnih dejavnosti

PDNA: Presoja potreb po nesreči

PFM: Upravljanje javnih financ

ROM: V rezultate usmerjeno spremljanje

EuropeAid je leta 2000 vzpostavil sistem ROM zaradi krepitve spremljanja, vrednotenja in preglednosti razvojne pomoči. Temelji na kratkih in osredotočenih ocenah, ki jih na kraju samem opravijo zunanji strokovnjaki. Zanj se uporablja strukturirana in nespremenljiva metodologija primerjave s petimi merili: ustreznostjo, učinkovitostjo, uspešnostjo, potencialnim učinkom in verjetno trajnostjo.

SPP: Splošna proračunska podpora

Program splošne proračunske podpore običajno sestavlja podporni sveženj, ki zajema prenos sredstev, ukrepe za gradnjo zmogljivosti, dialog s partnersko državo in določitev pogojev za razdeljevanje sredstev.

WB: Svetovna banka

ZTN: Zmanjševanje tveganja nesreč

Zmanjševanje tveganja nesreč je sistematičen pristop k ugotavljanju, ocenjevanju in zmanjševanju tveganja nesreč. Njegov cilj je zmanjšati socialno-ekonomsko izpostavljenost nesrečam ter obravnavati okoljske in druge nevarnosti, ki povzročajo nesreče.

I

Haiti je ena od najbolj nestabilnih držav na svetu, potres, ki je 12. januarja 2010 prizadel državo, pa je razmere še bistveno poslabšal. Zahteval je velik davek v človeških življenjih, povzročil hudo škodo, močno vplival na nacionalno gospodarstvo in resno omejil zmogljivosti že tako šibke uprave za zagotavljanje osnovnih storitev prebivalstvu.

II

Sodišče je preučilo, ali je bila podpora EU za sanacijo na Haitiju po potresu dobro zasnovana in izvedena.

III

Sodišče je prišlo do zaključka, da je bila podpora EU za sanacijo na Haitiju po potresu leta 2010 na splošno dobro zasnovana, vendar programi niso bili izvedeni dovolj uspešno. Tako kot drugi donatorji je tudi Komisija pri svojih prizadevanjih za podporo sanaciji naletela na resne ovire. Spoprijemala se je z zahtevnim izzivom upravljanja pomoči v partnerstvu s šibkimi nacionalnimi organi (da bi spodbujala lastno odgovornost in prispevala k nastanku delujoče vlade), hkrati pa skušala zagotoviti hitro pomoč. Vseeno pa bi lahko bolje upravljala nekatere dejavnike, na katere je lahko vplivala.

IV

Komisija je obravnavala prednostne sanacijske potrebe. Z drugimi velikimi donatorji je pravilno ugotovila glavne sanacijske potrebe po potresu na Haitiju leta 2010 in sprejela trdno strategijo sodelovanja, ki je obravnavala nove izzive, s katerimi se je spoprijemal Haiti, hkrati pa je še naprej podpirala dolgoročni socialno-ekonomski razvoj. Delitev dela med donatorji je bila ustrezna, toda usklajevanje med izvajanjem je bilo težavno.

V

Kljub nekaterim prizadevanjem Komisije nujna pomoč, sanacija in razvoj (LRRD) niso bili dovolj povezani. Komisija je prožno uporabljala različne instrumente, ki so se medsebojno dopolnjevali, in zasnovala posamezne programe sanacije za zagotavljanje povezanosti nujne pomoči, sanacije in razvoja. Vseeno pa ECHO in EuropeAid nista imela jasne skupne strategije za državo, s katero bi čim bolj izboljšala sinergijo in gladek prehod med njunimi dejavnostmi. Šibka nacionalna uprava in premajhna zavezanost vlade reformam sta bili veliki oviri za uspešnost sanacije in ustvarjanje razmer za trajnostni razvoj.

VI

Komisija ni v zadostni meri zagotovila uspešnega izvajanja podpore EU za sanacijo. Deset od 13 programov, ki jih je preučilo Sodišče, je doseglo načrtovane izločke, ali pa je bilo verjetno, da jih bodo dosegli, čeprav so skoraj pri vseh programih nastale zamude. Trije programi, vključno s programom splošne proračunske podpore 10. ERS, so dosegli majhen napredek. Čeprav se je Komisija dobro zavedala težavnosti razmer, ni dovolj obvladovala nekaterih velikih tveganj za izvajanje in doseganje ciljev programov. Spremljanje programov je temeljilo na ustreznem okviru, vendar Komisija in ESZD nista pravočasno ukrepali, da bi povečali vire delegacije EU. Ta tudi ni imela dovolj zmogljivosti za obiske na kraju samem, ki bi bili v hitro se spreminjajočih razmerah še posebno koristni.

VII

Sodišče priporoča, naj Komisija pri delovanju v razmerah po nesreči ali v nestabilnih razmerah:

- izboljša obvladovanje tveganja;
- sprejme skupno strategijo za zagotovitev povezanosti in sinergije pomoči, sanacije in razvoja;
- pri zagotavljanju proračunske podpore nameni večji poudarek ključnim funkcijam upravljanja javnih financ (PFM) in reforme ter, kadar je ustrezno, določi kratkoročnejše ukrepe za zaščito sredstev EU pred potratom, odtekanjem in neučinkovitostjo ter
- razvije postopke za neprekinjenost poslovanja, vključno s prerazporeditvijo osebja za krizne razmere.

Haiti je nestabilna država

01

Haiti je bil v 18. stoletju vodilni proizvajalec sladkornega trsa in ena od najpremožnejših regij na svetu, vendar ga od pridobitve neodvisnosti leta 1804¹ pestijo etnični konflikti, dolgotrajna obdobja anarhije in politična nestabilnost. Obdobje diktatorjev v drugi polovici 20. stoletja² so zaznamovali zločini zatiranja in ropanje državnega bogastva. Danes je Haiti nestabilna država (glej **okvir 1**).

02

Zaradi nestabilnih političnih in varnostnih razmer se je na koncu leta 2004 začela misija Združenih narodov za stabilizacijo na Haitiju (Minustah)³. Po nemirih zaradi cen hrane leta 2008 država ni imela stabilne vlade, dokler ni marca 2012 premier postal Laurent Lamothe. Varnostne razmere so se izboljšale, vendar kriminaliteta še vedno negativno vpliva na razvoj.

03

Haiti ostaja ena od najrevnejših držav na svetu.⁴ Več kot polovica prebivalstva⁵ živi v skrajni revščini, z manj kot 1,25 USD na dan. Pričakovana življenjska doba je 62 let, 12 let manj od povprečja držav Latinske Amerike. Približno polovica prebivalstva je nepismena, 20 % otrok je podhranjenih, 30 % pa nima dostopa do virov čiste vode.⁶ Haiti ima najvišjo stopnjo okuženosti s HIV/aidso med latinsko-ameriškimi državami.⁷

- 1 Leta 1791 je suženjsko prebivalstvo francoske kolonije začelo vstajo, ki je leta 1804 privedla do neodvisnosti in dve leti pozneje do ustanovitve prve neodvisne črnske republike na svetu. Leta 1844 je bil otok razdeljen na dve državi, Haiti in Dominikansko republiko.
- 2 Od leta 1949 je Haitiju vladalo več diktatorjev: general Paul Magloire, ki ga je nasledil Francois Duvalier (Papa Doc), njega pa nato njegov sin Jean-Claude Duvalier (Baby Doc).
- 3 Minustah naj bi po načrtih zapustil državo šele leta 2016, ko sta predvidena preoblikovanje in konsolidacija misije.
- 4 BND na prebivalca je na Haitiju leta 2012 (metoda Atlas, Svetovna banka) znašal 760 USD, v primerjavi z latinskoameriškimi in karibskimi povprečjem, ki je 8 981 USD.
- 5 Haiti ima skoraj 10 milijonov prebivalcev.
- 6 *Vir: World DataBank – World development indicators 2011 and 2012* (kazalniki svetovnega razvoja, leti 2011 in 2012), poročilo o človekovem razvoju Programa združenih narodov za razvoj (UNDP), CIA – World Factbook.
- 7 Stopnja okuženosti s HIV med prebivalci od 15 do 49 let znaša 2,2 % („Ministère de la Santé Publique et de la Population, Déclaration d’Engagement sur le VIH/SIDA: Rapport de Situation Nationale – Ministrstvo za javno zdravje in prebivalstvo, izjava o zavezi glede HIV/aida: poročilo o razmerah v državi), marec 2012).

Opredelitev nestabilne države

Komisija opredeljuje nestabilnost kot šibke ali pomanjkljive strukture in primere, v katerih je družbena pogodba kršena zaradi nezmožnosti ali nepripravljenosti države, da bi opravljala svoje osnovne naloge, izpolnjevala svoje dolžnosti in odgovornosti v zvezi z zagotavljanjem storitev, upravljanjem virov, pravno državo, enakopravnim dostopom do oblasti, varovanjem in varnostjo prebivalstva ter zaščito in spodbujanjem pravic in svoboščin državljanov.

Vir: COM(2007) 643 final: Korak k odzivu EU na primere ranljivosti – zavzemanje za trajnostni razvoj, stabilnost in mir v težkih razmerah.

Potres leta 2010 je razmere močno poslabšal

04

Še preden si je Haiti opomogel od viharjev leta 2008, je glavno mesto in njegovo okolico (glej **zemljevid**) 12. januarja 2010 prizadel potres z močjo 7,0 stopnje po Richterjevi lestvici. Potres je terjal veliko življenj in povzročil hudo škodo.⁸ Umrlo je približno 230 000 ljudi, kar pomeni, da je bila nesreča enako smrtonosna kot cunami v Indijskem oceanu leta 2004, vendar osredotočena na samo eno državo.⁹ Poškodovanih je bilo 300 000 ljudi, od tega polovica otrok. V glavnem mestu Port-au-Prince je brez strehe nad glavo ostalo približno 1,3 milijona ljudi. Več kot 500 000 jih je zapustilo prizadeto območje, da bi poiskali zatočišče drugje v državi.¹⁰ Slabi sanitarni pogoji, ki so se po potresu še močno poslabšali, so pripomogli k izbruhu epidemije kolere.

05

Veliko javnih stavb, vključno s predsedniško palačo, bolnišnicami, šolami in drugimi javnimi ustanovami, je bilo uničenih, številni uslužbenci, zaposleni v njih, pa so umrli.¹¹ To je močno vplivalo na zmogljivosti vlade Haitija za izvajanje javnih storitev. Potres je prizadel regijo z največ gospodarske dejavnosti v državi, zato je resno vplival na razvoj bruto domačega proizvoda (BDP)¹² in pobiranje davkov. Zakladnica ni imela proračunskih virov za obnovitev delovanja nacionalne uprave in plače javnih uslužbencev.

Tudi delegacija EU je utrpela hude posledice

06

Delegacija EU je zaradi potresa utrpela hude posledice: eden od uslužbencev je izgubil življenje, vodja delegacije je bil hospitaliziran in večina uslužbencev je imela težave zaradi travme ali drugih psiholoških problemov. V 48 urah po nesreči je bilo 30 uslužbencev evakuiranih v Bruselj ali Dominikansko republiko. Stavbe delegacije EU ni bilo mogoče uporabljati in komuniciranje z Brusljem je bilo skoraj nemogoče. Veliko dosjejev je bilo poškodovanih ali izgubljenih.

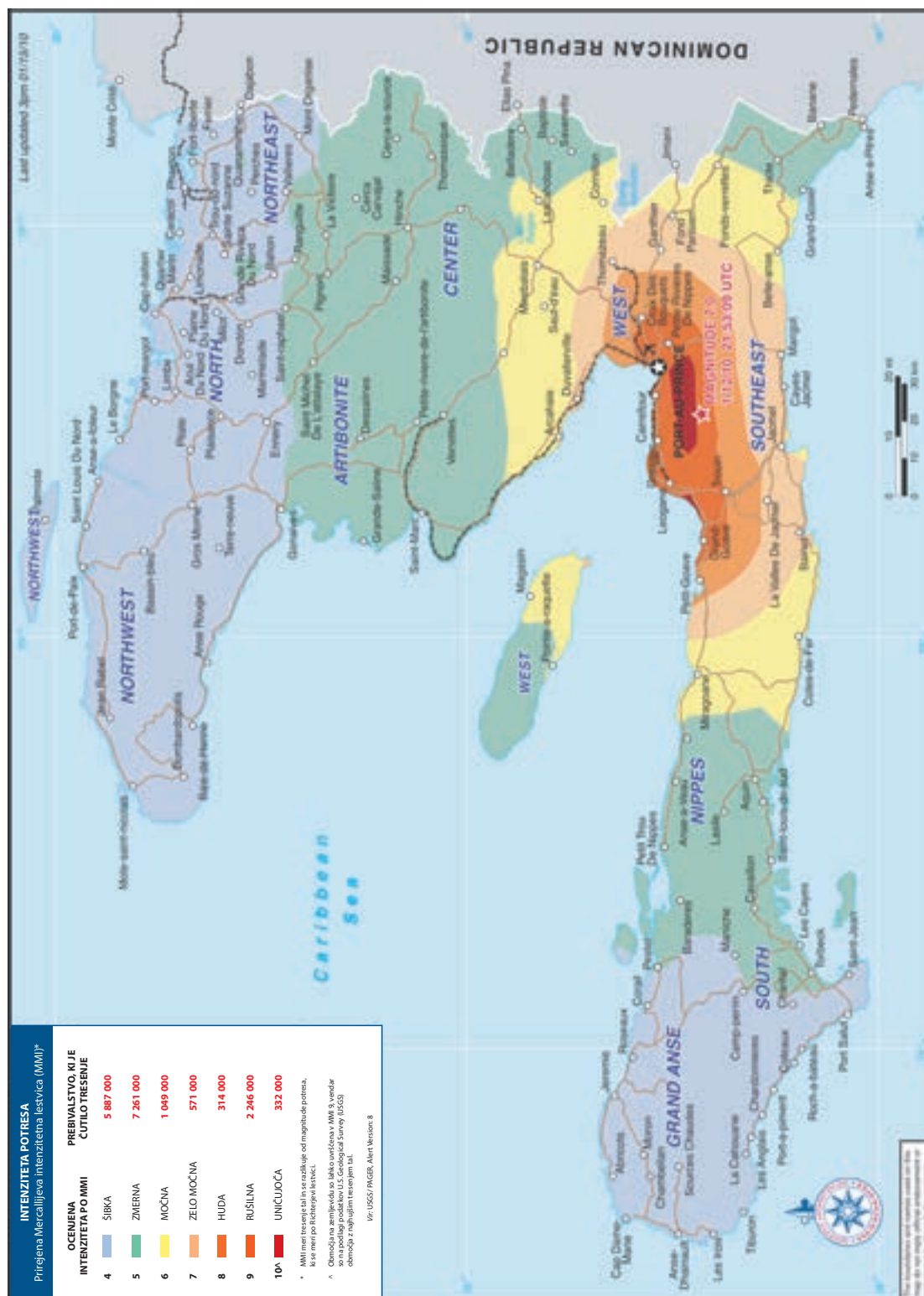
07

Nekateri uradniki so se po nekaj tednih vrnili na Haiti, toda številne spremembe na vodstvenih delovnih mestih in dolga obdobja brez vodje delegacije so imeli zelo dolgo resne posledice za operativne zmogljivosti delegacije EU.

- 8 Potres 12. januarja 2010 je prizadel mesta Port-au-Prince, Léogâne in Jacmel ter poškodoval pristanišče, letališče in glavne ceste.
- 9 „Inter-Agency Standing Committee Real-Time Evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake“ (Stalni medagencijski odbor, vrednotenje na Haitiju v realnem času: trije meseci po potresu), 31. 8. 2010.
- 10 Presoja potreb po nesreči (marec 2010).
- 11 Po vladnih ocenah je bilo uničenih 105 000 in poškodovanih 208 000 hiš, uničenih pa je bilo tudi 60 % bolnišnic v glavnem mestu Port-au-Prince in njegovi okolici ter 5 000 šol. Potres je prizadel približno 3 milijone ljudi. Stroški njegovega učinka po skupni oceni znašajo 7,8 milijarde USD, kar je enakovredno skupnemu BDP Haitija leta 2009.
- 12 Po obdobju relativno stalne rasti od leta 2005 do leta 2009 se je BDP zaradi potresa znižal za 5,4 %.

Zemljevid

Območje, ki ga je 12. januarja 2010 prizadel potres



Vir: Agencija ZDA za mednarodni razvoj (USAID).

Sanacija je bila kljub mednarodnemu odzivu izziv

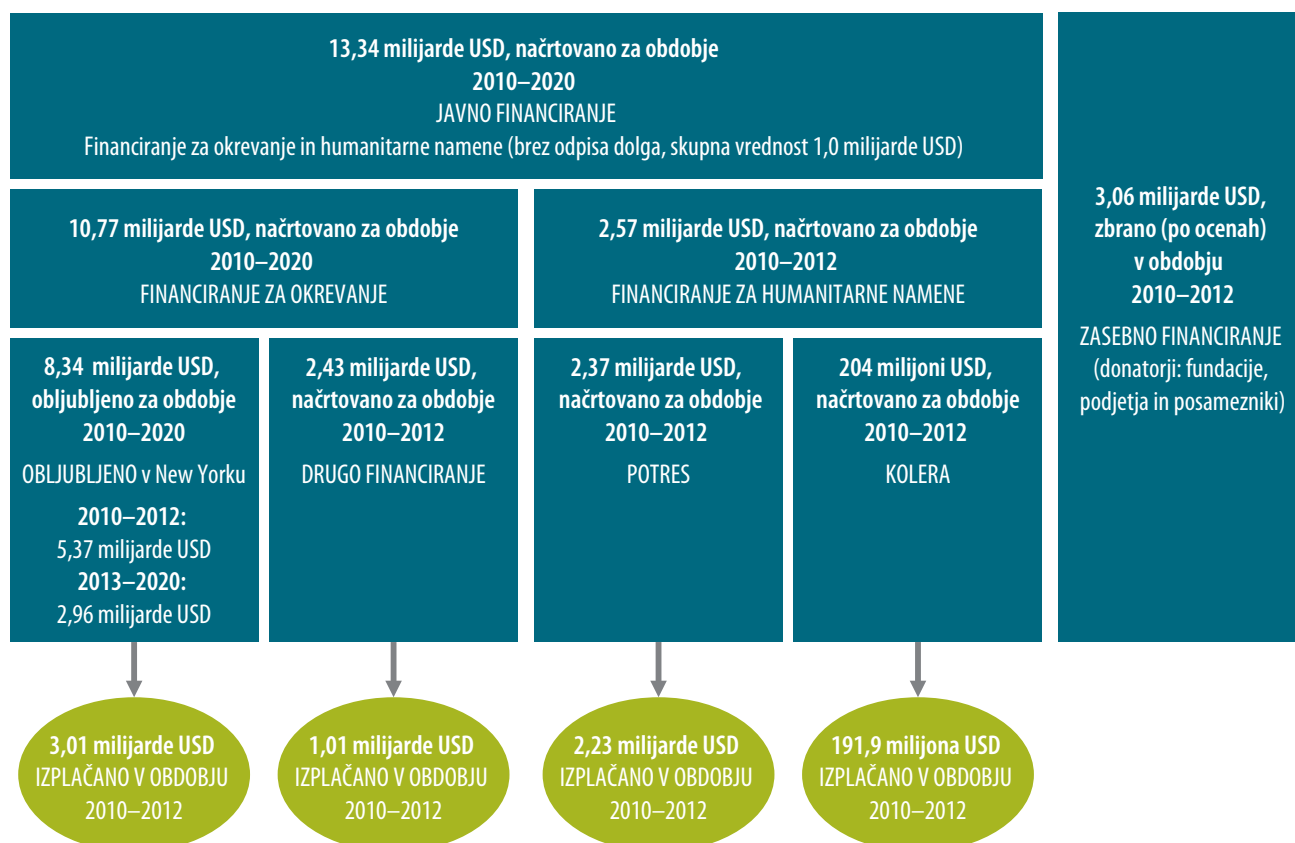
08

Takoj po nesreči se je na nujne humanitarne potrebe odzvalo več sto mednarodnih organizacij, držav in posameznikov z vsega sveta.¹³ Urad Združenih narodov za usklajevanje humanitarnih dejavnosti (OCHA) je poslal „poziv za

takojšnjo pomoč“, s katerim je bilo v 72 urah zbranih 575 milijonov USD. Do konca leta 2012 so donatorji iz javnega sektorja izplačali 2,23 milijarde USD v obliki humanitarne pomoči ter dodatnih 192 milijonov USD za boj proti izbruhu kolere (glej *sliko* spodaj). Poleg tega so agencije Združenih narodov in nevladne organizacije (NVO) od zasebnih donatorjev prejele po ocenah 3 milijarde USD.¹⁴

- 13 Mednarodne organizacije, ki so že dolgo na Haitiju (gibanje Rdečega križa in velike nevladne organizacije), so se lahko odzvale takoj, do maja 2010 pa je humanitarno pomoč zagotovilo več kot 1 000 mednarodnih organizacij.
- 14 Urad posebnega odposlanca za Haiti – ključna dejstva o stanju decembra 2012.

Slika Sredstva, zbrana in izplačana za podporo Haitiju, stanje decembra 2012



Vir: Urad posebnega odposlanca za Haiti na podlagi poročil donatorjev in javno dostopnih podatkov.

09

Združeni narodi so 31. marca 2010 v New Yorku gostili mednarodno konferenco donatorjev z naslovom „Za novo prihodnost Haitija“, da bi pridobili mednarodno podporo za obnovo in nadaljnji razvoj države. Donatorji so se strinjali, da bodo podprli vladni *Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National d'Haiti*¹⁵ (PARDH) in zagotovili pomoč za srednje- in dolgoročno okrevanje zaradi „boljše obnove“ (*build back better*).¹⁶ Na konferenci je 55 donatorjev obljubilo 5,37 milijarde USD za obdobje 2010–2012 in še dodatne 2,96 milijarde za leto 2013 in naprej. Poleg tega je več držav Haitiju odpisalo dolg v skupni vrednosti 1 milijarde USD.¹⁷

10

Evropska unija (EU) je bila ena od glavnih donatoric. Zavezala se je, da bo prispevala skupaj 1,23 milijarde EUR, kar zajema zavezo Komisije (460 milijonov EUR)¹⁸, 18 držav članic in Evropske investicijske banke za sanacijo in razvoj države.¹⁹ Poleg tega je humanitarno pomoč zagotovil Generalni direktorat za humanitarno pomoč in civilno zaščito Komisije (ECHO). V obdobju 2010–2013 je ECHO dodelil skupaj 232 milijonov EUR.²⁰

11

Kljub velikanski finančni pomoči in mednarodnem prizadevanju se država še vedno spoprijema z velikimi izzivi. Odstranjevanje ruševin je trajalo veliko predolgo in je med drugim upočasnilo obnovo.²¹ Po ocenah je na koncu leta 2013 v šotorskih naseljih še vedno živel 210 000 ljudi. Nobena od uničenih vladnih stavb še ni bila v celoti obnovljena. Okrevanje ovirajo strukturni problemi, ki so državo pestili že pred letom 2010. Komaj delujoča javna uprava je še vedno velika ovira za zagotavljanje storitev v sektorjih, kot so zdravstveni, izobraževalni ter vodni in sanitarni sektor. Šibko upravljanje javnih financ otežuje uporabo virov in preprečevanje goljufij in korupcije. Ker ni zemljiškega katastra, prihaja do zemljiških sporov, to pa ovira proces obnove. Huda izpostavljenost kmetijskega sektorja pogostim naravnim nevarnostim in pomanjkanje naložb škodujeta proizvodnji hrane.²²

- 15 Akcijski načrt za nacionalno okrevanje in razvoj Haitija.
- 16 Temeljno načelo PARDH ni bila ponovna vzpostavitev stanja pred potresom, pač pa pri obnovi izkoristiti priložnost za obravnavanje glavnih vzrokov izpostavljenosti v preteklosti in sedanjosti.
- 17 Med temi državami so tudi Belgija, Nemčija, Irska, Francija, Italija, Nizozemska, Finska in Švedska.
- 18 Ta zaveza, ki večinoma zajema sredstva ERS, je bila pozneje povečana na 522 milijonov EUR.
- 19 Za razčlenitev zavez po državah/institucijah glej http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf.
- 20 Odziv Evropske komisije v obliki humanitarne pomoči in civilne zaščite – Dve leti po potresu (2012); informativno gradivo ECHO o Haitiju – april 2013.
- 21 Glej npr. „From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti“ (Od nujne pomoči do okrevanja: podpora dobremu upravljanju na popotresnem Haitiju), Oxfam, 2011. Med najbolj kritičnimi zadevami je bila počasnost odstranjevanja ruševin.
- 22 Zaradi več nesreč, ki so med letoma 1996 in 2010 prizadele Haiti, je bila država že pred potresom v dolgotrajni krizi. 57 % prebivalcev je bilo podhranjenih.

Obseg revizije in revizijski pristop

14

12

Sodišče je preučilo, ali je bila podpora EU za sanacijo na Haitiju dobro zasnovana in izvedena. Revizija je bila osredotočena na tri glavna vprašanja:

- (a) Ali je Komisija obravnavala prednostne sanacijske potrebe?
- (b) Ali je Komisija zagotovila povezanost nujne pomoči, sanacije in razvoja?
- (c) Ali je Komisija zagotovila uspešno izvajanje podpore EU za sanacijo?

13

Revizija se je nanašala na podporo, ki so jo Haitiju v obdobju 2010–2013 zagotavljali ECHO, Generalni direktorat za razvoj in sodelovanje (EuropeAid) in Služba za instrumente zunanje politike (FPI).

14

Revizija je potekala od maja do novembra 2013 in je zajela:

- (a) pregled strategije sodelovanja z državo v okviru 10. ERS in druge ključne dokumente o politikah;
- (b) pogovore z uradniki Komisije in Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD) v Bruslju;

- (c) obisk Haitija od 26. avgusta do 6. septembra 2013, med katerim so potekali pogovori z uslužbenci delegacije EU, predstavniki haitijskih organov, glavnih mednarodnih razvojnih partnerjev, nevladnih organizacij in organizacij civilne družbe ter obiski projektov.

15

Revizija je zajemala pregled 13 programov, ki jih je financirala EU. Njihov namen je bil zagotoviti podporo za sanacijo in zmanjševanje tveganja nesreč (glej **Prilogo I**). V vzorec sta vključeni približno dve tretjini obveznosti (v finančnem smislu), ki jih je za ti področji prevzela Komisija.²³ Sedem programov, ki jih je financiral ECHO, je potekalo na področjih nastanitve (zatočišča), vode, sanitarne oskrbe, pripravljenosti na nesreče in hrane v krajih Port-au-Prince, Petit-Goâve, Léogâne in Jacmel. Trije programi, ki jih je financiral EuropeAid, so se nanašali na splošno proračunsko podporo (SPP), obnovo stanovanjskih območij in izboljšanje prehranske preskrbljenosti v regiji Artibonite. Cilj treh programov Službe za instrumente zunanje politike je bil obnovitev krizne pripravljenosti javne uprave na Haitiju.

16

Pregled je bil osredotočen na ocenjevanje ustreznosti, zasnove in izločkov teh programov. To troje je bilo ocenjeno z ustreznimi merili iz metodologije v rezultate usmerjenega spremljanja (ROM), ki jo uporablja Komisija (glej **Prilogi II in III**).²⁴

23 Komisija je v obdobju od februarja 2010 do decembra 2012 za področji sanacije in zmanjševanja tveganja nesreč prevzela obveznosti, ki so znašale 202 milijona EUR. Skupna vrednost programov v vzorcu je bila 141 milijonov EUR. Od tega zneska je bilo do 31. decembra 2013 izplačanih 81,1 milijona EUR (glej **Prilogo III**).

24 Pri omembah programov v opažanjih je naveden sklic na njihovo številko v **Prilogah I in III**.

17

Revizorji so pri pripravi revizije upoštevali standarde, smernice in dobre prakse, ki jih je razvijala delovna skupina Intosai za odgovornost pri pomoči ob nesrečah in revidiranje te pomoči (AADA).²⁵ Predvsem so upoštevali MSVRI 5510 – Revidiranje zmanjševanja tveganja nesreč in MSVRI 5520 – Revidiranje pomoči pri nesrečah, da bi se ustrezno seznanili s ciklom obvladovanja nesreč, ugotovili tveganja pri upravljanju pomoči pri nesrečah ter pripravili zasnovo programa revizije.

25 Serija MSVRI 5500 o revidiranju pomoči ob nesrečah je bila objavljena oktobra 2013 (glej <http://www.issai.org>).

Komisija je obravnavala prednostne sanacijske potrebe

18

Sodišče je preučilo, ali je Komisija jasno opredelila sanacijske potrebe, določila dobro strategijo sodelovanja ter zagotovila ustrezno usklajevanje prizadevanj in delitev dela z drugimi glavnimi akterji.

Sanacijske potrebe so bile dobro opredeljene

19

Podpora EU za sanacijo po potresu je temeljila na ustrezni oceni potreb, o kateri so se dogovorili strokovnjaki, glavni donatorji in vlada Haitija. Strokovnjaki ECHO so takoj po potresu opravili predhodno večsektorsko oceno potreb. Konec januarja 2010 je skupna ekipa strokovnjakov Komisije ter strokovnjakov iz Belgije, Francije in Španije ocenila potrebe na področjih infrastrukture, upravljanja javnih financ, upravljanja, pravosodja in varnosti ter družbenih storitev (zlasti izobraževanja).

20

Komisija je podprla tudi presojo potreb po nesreči (PDNA),²⁶ katere cilj je bil vzpostaviti okvir za razvoj in rast.²⁷ Ta je bila podlaga akcijskega načrta za okrevanje in razvoj Haitija, ki ga je vlada Haitija 31. marca 2010 predstavila na mednarodni konferenci v New Yorku.

21

Glavne sanacijske potrebe so bile na področjih nastanitve in sanacije mestnih območij, vode, sanitarne oskrbe in higijene, zdravstva, prehranske prekrbljenosti in izobraževanja. Potrebna je bila tudi podpora za upravljanje, upravljanje javnih financ in krepitev javne uprave zaradi razvoja sistemov in politik, ki bi zagotovili ustrezno in trajnostno izvajanje osnovnih storitev. Zaradi skromnosti javnih sredstev je proračunska podpora veljala za bistveno spodbudo ponovnega začetka in okrevanja temeljnih funkcij države v zelo nestabilnih razmerah po nesreči. Vlada in donatorji, ki so sodelovali pri podpori ekonomskemu upravljanju, so se dogovorili o ugotovljenih slabostih v upravljanju javnih financ in akcijskem načrtu prednostnih ukrepov.²⁸

Podpora EU za sanacijo je bila umeščena v dobro strategijo

22

Komisija je na podlagi zgoraj omenjenih ocen in prošelj vlade²⁹ spremenila strategijo sodelovanja s Haitijem v okviru 10. ERS. Cilj spremenjene strategije sodelovanja je bil še naprej podpirati dolgoročni socialno-ekonomski razvoj zaradi izkoreninjenja revščine ob hkratnem odzivanju na popotresne sanacijske potrebe. Prvotni ciljni sektorji so ostali nespremenjeni (infrastruktura, upravljanje in proračunska podpora), dodeljena finančna sredstva pa so se močno povečala. Dodeljena sredstva za programljivo pomoč (sredstva A) so bila dopolnjena s 100 milijoni EUR in tako dosegla 391 milijonov EUR, dodeljena sredstva za kritje stroškov nepredvidenih dogodkov, kot je nujna pomoč (sredstva B), pa so se s 13,6 milijona EUR povečala na 73,6 milijona EUR. Sredstva, ki so bila v okviru programljive pomoči dodeljena za sektorje, so bila spremenjena, kot je prikazano v **tabeli**.

26 Oceno potreb po nesreči je financiral Svetovni sklad za zmanjševanje nesreč in okrevanje po njih s finančno podporo Komisije ter Avstralije, Luksemburga, Norveške, Švedske in Švice. Pri oceni je sodelovalo približno 250 nacionalnih in mednarodnih strokovnjakov ter predstavnikov nevladnih organizacij in civilne družbe na Haitiju. Zajela je osem področij: upravljanje, proizvodnja, družbeni sektorji, infrastruktura, regionalni razvoj, okolje, obvladovanje tveganja nesreč in medsektorske teme, vključno z vprašanji s področja spolov, mladine in ogroženih skupin prebivalstva.

27 Strokovnjaki so menili, da bi bilo v treh letih potrebnih 11,5 milijarde USD: 50 % za družbene sektorje, 17 % za infrastrukturo, 15 % za okolje in obvladovanje tveganja in nesreč, preostanek pa za proizvodne sektorje, upravljanje in medsektorske vidike (spol, mladi, ogrožene skupine prebivalstva).

28 Donatorji proračunske podpore so se v okviru usklajevalne skupine (*Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire* – okvir partnerstva za proračunsko pomoč, ustanovljene 27. februarja 2009) maja 2010 dogovorili o akcijskem načrtu prednostnih ukrepov za izboljšanje finančnih kontrol in uvedbo reform ter skupni matriki kazalnikov za ocenjevanje napredka na teh področjih.

29 Vlada je želela ohraniti skupno usmeritev prvotne strategije sodelovanja v okviru 10. ERS, ki je bila še vedno ustrezna za podporo dolgoročnemu razvoju. Poleg tega se je večina donatorjev osredotočila na območje, ki ga je neposredno prizadel potres, vendar je veljalo za bistveno, da se še naprej podpira preostali del države.

Spremenjena dodeljena sredstva v okviru programljive pomoči iz 10. ERS po potresu

(v milijonih EUR)

Sektor	Prvotne dodelitve	Spremenjene dodelitve
Osrednji sektorji	259	349
Infrastruktura	175	245
Upravljanje	36	27
Splošna proračunska podpora	48	77
Drugo	32	35
Rezerva	0	7
SKUPAJ	291	391

Vir: Strateški dokument države/nacionalni indikativni program 2008–2013 in spremenjen strateški dokument države/nacionalni indikativni program 2011–2013.

23

V zvezi z infrastrukturo so glavno področje podpore EU ostale ceste, vendar je bila v skladu s PARDH dodana obnova mestnih območij (vključno z nastanitvijo). V sektorju upravljanja je bila ohranjena podpora za decentralizacijo in krepitev zmogljivosti države, toda dodatni prednostni področji sta postali razvoj zemljiškognjižnega sistema in zmanjševanje tveganja nesreč (ZTN). Povečanje dodeljenih sredstev za splošno proračunsko podporo je bilo namenjeno ponovni vzpostavitvi javnih storitev, začetku programa obnove in podpori strategijam razvoja in rasti z reformami ekonomskega upravljanja. Poleg tega je bil velik znesek (43,6 milijona EUR) dan na voljo iz splošnega proračuna EU za hrano in kmetijstvo ter zmanjševanje tveganja nesreč.³⁰

24

Programi, ki jih je preučilo Sodišče, so na splošno odražali strategijo, ki jo je sprejela Komisija. Posebne potrebe na področjih, ki jih je podpirala Komisija, so bile med pripravo zasnove posameznih programov pravilno ocenjene (glej **Prilogo III**, Ustreznost).

30 Na področju kmetijstva je bil od leta 2011 do 2012 dan na voljo velik znesek financiranja iz tematskih programov za prehransko preskrbljenost in instrumenta za hrano (skupno 23,6 milijona EUR) ter pobude za razvojne cilje tisočletja (20 milijonov EUR za izboljšanje prehranske preskrbljenosti). Sredstva podpore za pripravljenost na nesreče so prispevali programi Dipecho, instrument za stabilnost in države članice EU.

Delitev dela med Komisijo in drugimi glavnimi donatorji je bila ustrezna, toda usklajevanje med izvajanjem je bilo težavno

25

Haiti je bil izbran kot pilotna država za skupno programsko načrtovanje EU (glej **okvir 2**) v okviru 10. ERS. Kot je bilo že omenjeno, je Komisija tudi spremenila strategijo sodelovanja v okviru 10. ERS, in sicer ob usklajevanju z državami članicami EU, ki so dejavne na Haitiju (Nemčija, Francija in Španija), in drugimi glavnimi donatorji. To je omogočilo uspešno delitev dela. Francija in Španija sta bili večinoma dejavni na jugu države, ZDA na severu, podpora EU pa je bila osredotočena na osrednjo regijo Artibonite. Poleg tega so bili Port-au-Prince in druga mesta, ki jih je prizadel potres, razdeljeni v cone, v katerih so bili dejavni posamezni donatorji in njihovi izvajalski partnerji.

26

Sprotno usklajevanje med Komisijo in drugimi donatorji med izvajanjem programov pa je bilo težavno:

- (a) uspešnost mehanizma za usklajevanje humanitarne pomoči, ki ga upravlja OCHA³¹ in h kateremu je ECHO dejavno prispeval, je bila omejena. Tako je bilo predvsem zaradi zapletenosti mehanizma, zelo velikega števila akterjev na področju humanitarne pomoči z različnimi metodami delovanja, nepripravljenosti nekaterih držav donatorj za medsebojno sodelovanje, jezikovnih težav³² in tega, da so bili sestanki organizirani v vojaški bazi Združenih narodov³³. Poleg tega je usklajevanje med delovnimi skupinami znotraj sektorja ostalo šibko, ker je primanjkovalo izkušenih koordinatorjev, ki bi razmišljali strateško in imeli modulatorske veščine;³⁴

31 Ta usklajevalni mehanizem je temeljil na sektorskih delovnih skupinah, imenovanih „grozdi“. Grozdi so partnerstva med mednarodnimi akterji, nacionalnimi in lokalnimi organi ter civilno družbo. Nastali so, kadar so bile humanitarne potrebe v sektorju jasne in je v njem delovalo več akterjev, nacionalni organi pa so potrebovali pomoč pri usklajevanju. Do leta 2012 je obstajalo 11 delujočih grozdov. Od takrat jih je bilo sedem postopoma ukinjenih, deloma zaradi prehoda na razvoj, vendar tudi zaradi velikega zmanjšanja finančnih sredstev za humanitarne ukrepe v državi.

32 Veliko sestankov je potekalo v angleščini, v tem jeziku pa je bila pripravljena tudi dokumentacija, kar je omejilo udeležbo lokalnih nevladnih organizacij.

33 Nekatere organizacije iz ideoloških razlogov niso hotele v vojaški objekt, drugim, zlasti manjšim lokalnim nevladnim organizacijam, pa vstop ni bil dovoljen. Prostori so bili prezasedeni in o nekaterih vprašanih je bilo težko najti skupna stališča.

34 „Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake“ (Ovrednotenje odziva OCHA na potres na Haitiju), 2011, str. 10 in 11 (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/In%20Line%20Images/programs%20-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

Skupno programsko načrtovanje EU

Cilj skupnega programskega načrtovanja EU je uskladiti delo donatorjev znotraj države v skupnem okviru podpore, pri čemer je vsak donator specializiran za svoje posebne prednosti. To lahko potencialno zmanjša razdrobljenost pomoči in poveča lastno odgovornost, prilagajanje in usklajevanje, hkrati pa poveča prepoznavnost dela EU in omogoči evropskim donatorjem, da enotno nastopijo.

Vir: Komisija EU, Skupno večletno programsko načrtovanje, končno poročilo (2010).

- (b) tudi usklajevalni mehanizmi za razvojno pomoč, ki so bili vzpostavljeni pred potresom, so zapleteni in pri njih sodeluje veliko deležnikov (vlada, donatorji, mednarodne nevladne organizacije, agencije ZN itd.) z različnimi mandati.³⁵ Glavni mednarodni donatorji sodelujejo v „skupini 12 donatorjev“ (G12). Na sektorski ravni so bili usklajevalni mehanizmi koristni za delitev dela in izmenjavo informacij, niso pa privedli do usklajenih ukrepov ali do določitve sektorskih politik;³⁶
- (c) začasna komisija za okrevanje Haitija (IHRC) zaradi razrušenih institucionalnih zmogljivosti nacionalne javne uprave, počasnega odločanja vlade, neustreznosti komunikacij, omejene udeležbe civilne družbe in pomanjkanja vodstvenih veščin ni mogla uspešno usklajevati močno povečane podpore donatorjev (glej **okvir 3**).³⁷ Novembra 2012 so vlada, ZN in G12 zaradi prenosa vodenja usklajevanja pomoči na

haitijske organe uvedli nov sistem usklajevanja: *Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti*³⁸ (CAED), vendar temu še ni uspelo zagotoviti strateških smernic za mednarodno podporo prizadevanjem za obnovo.³⁹

27

Glede proračunske podpore so se donatorji v okviru vzpostavljene usklajevalne skupine⁴⁰ dogovorili o prednostnem akcijskem načrtu⁴¹ za izboljšanje finančnih kontrol in uvedbo reform ter skupni matriki kazalnikov za ocenjevanje napredka⁴². Ta skupna ocena je omogočila tudi prilagajanje komponent tehnične podpore posameznih programov donatorjev, da bi se zagotovilo dopolnjevanje. Vseeno pa so ti spodbudni obeti za usklajeno spremljanje in dialog o politikah z nacionalnimi organi med izvajanjem postopoma zbledeli (glej odstavek 63).

42 V bistvu v zvezi s splošnimi pogoji za splošno proračunsko podporo, tj. zadovoljivim napredkom (i) na poti proti izboljššanemu okviru makroekonomske stabilnosti; (ii) reforme za izboljšanje upravljanja javnih financ; (iii) izvajanja strategij okrevanja in razvoja.

- 35 „Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake“ (Stalni medagencijski odbor, vrednotenje v realnem času: trije meseci po potresu (2010)).
- 36 Urad posebnega odposlanca za Haiti, „Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake“ (Ali se je pomoč spremenila? Usmerjanje pomoči Haitiju pred potresom in po njem), junij 2011, str. 8 (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf).
- 37 Glej npr. „L'aide française à Haiti après le séisme du 12 janvier 2010“, Cour des comptes (Francoska pomoč Haitiju po potresu 12. januarja 2010, Računsko sodišče) (januar 2013) in „From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti“ (Od nujne pomoči do okrevanja: podpora dobremu upravljanju na popotresnem Haitiju), Oxfam, 2011.
- 38 Okvir za usklajevanje zunanje pomoči za podporo razvoju Haitija.
- 39 Sestanki CAED so bili redki ter naloge in pooblastila sektorskih delovnih skupin so bili v času obiska Sodišča še v pripravi.
- 40 *Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire* (okvir partnerstva za proračunsko pomoč), ki je bil formalno ustanovljen 27. februarja 2009 in mu je predsedoval minister za finance.
- 41 Zlasti na podlagi priporočil Mednarodnega denarnega sklada (MDS) iz dokumenta o pregledu javnih odhodkov in finančne odgovornosti, ki ga je Svetovna banka pripravila leta 2007 in spremenila leta 2009.

Začasna komisija za okrevanje Haitija

Ustanovitev začasne komisije za okrevanje Haitija je bila naznanjena na mednarodni konferenci donatorjev z naslovom „Za novo prihodnost Haitija“ v New Yorku. Komisija je bila formalno ustanovljena aprila 2010 za obdobje 18 mesecev. Njena naloga je bila nadziranje izvajanja akcijskega načrta za nacionalno okrevanje in razvoj Haitija in upravljanje sredstev, ki sta jih v sklad za obnovo Haitija prispevali vlada in mednarodna skupnost. Komisiji sta sopedsebovala premier Haitija in nekdanji predsednik ZDA Bill Clinton.

Kljub nekaterim prizadevanjem Komisije nujna pomoč, sanacija in razvoj niso bili dovolj povezani

28

Sodišče je preučilo, ali je Komisija: (i) uporabljala različne instrumente na prožen način; (ii) dobro usklajevala dejavnosti ECHO in EuropeAid ter (iii) obravnavala povezovanje nujne pomoči, sanacije in razvoja pri zasnovi in izvajanju programov EU za obnovo.

29

Glavni cilji podpore EU Haitiju po potresu so se nanašali na zagotavljanje nujne pomoči, sanacijo poškodovane infrastrukture in temeljnih funkcij javne uprave ter ustvarjanje razmer za trajnostni razvoj. Povezovanje nujne pomoči, sanacije in razvoja je bilo torej strateško vprašanje pri sodelovanju EU s Haitijem v obdobju po nesreči leta 2010 (glej **okvir 4**).

Komisija je uporabljala različne instrumente na prožen način

30

Programsko načrtovanje in priprava programov EuropeAid zajemata razpravo z nacionalnimi organi in usklajevanje z drugimi donatorji. Glede na to, da imata Komisija in ESZD veliko dela s pripravami, ta proces ni zasnovan za obravnavanje hitro se spreminjajočih potreb v kriznih razmerah. Toda čeprav sta do uradnega sprejetja spremenjene strategije sodelovanja v okviru 10. ERS minili dve leti,⁴³ je bila splošna usmeritev strategije določena dokaj hitro, kar je omogočilo skrajšati zamude pri začenjanju programov sanacije.

43 Spremenjen strateški dokument države je bil podpisan marca 2012.

Okvir 4

Povezanost nujne pomoči, sanacije in razvoja

Nujna pomoč je zagotavljanje nujne kratkoročne humanitarne pomoči zaradi reševanja in ohranjanja življenj ljudi, ki se zaradi naravnih nesreč ali nasilnih konfliktov spoprijemajo z resnimi težavami. Operacije sanacije so procesi, ki so zasnovani, da postopoma nadomestijo nujno pomoč ter stabilizirajo gospodarske in družbene razmere tako, da pomagajo prizadetemu prebivalstvu pri obnovi infrastruktur, izboljšanju storitev in krepitevi institucij, kar omogoči ustrezen prehod na razvojno sodelovanje. Povezovanje nujne pomoči, sanacije in razvoja zajema ukrepe in posredovanja, ki so zasnovani za zapolnitev vrzeli in/ali okrepitev sinergij med kratkoročno in dolgoročno pomočjo.

Vir: COM(96) 153 final z dne 30. aprila 1996 o povezovanju nujne pomoči, sanacije in razvoja; COM(2001) 153 final z dne 23. aprila 2001 o povezovanju nujne pomoči, sanacije in razvoja – ocena; COM(2012) 586 final z dne 30. oktobra 2012 – Pristop EU k odpornosti: Izkušnje s krizami prehranske varnosti.

31

Ob EuropeAid je pri dejavnostih sanacije sodeloval tudi ECHO. Leta 2010 je bila njegova humanitarna pomoč usmerjena v nujne potrebe (vključno z odstranjevanjem ruševin, pripravo taborišč z zatočišči iz plastičnih prevlek, dovažanjem vode s tovornjakom, sanitarno oskrbo in razdeljevanjem hrane notranje razseljenim osebam), v letih 2011 in 2012 pa se je nadaljevala z dejavnostmi pomoči po nujni fazi. Te so zajemale zmanjševanje tveganja nesreč⁴⁴ in obravnavale razseljenost prebivalstva⁴⁵, večinoma z gradnjo začasnih zatočišč, stranišč in sanitarnih sistemov ter organizacijo programov v gotovini plačanega dela. ECHO je te dejavnosti izvajal kot kratkoročno podporo za sanacijo do takrat, ko bi razvojni partnerji pripravili dolgoročne projekte sanacije.⁴⁶

32

Komisija je za nadaljevanje po programu pripravljenosti na nesreče ECHO (Dipecho) uporabila tudi prožnejši instrument za stabilnost (IFS), ki ga upravlja Služba za instrumente zunanje politike. To naj bi olajšalo prehod na sanacijo in razvoj tako, da bi z velikimi kampanjami za ozaveščanje javnosti in šol, majhnimi ublažitvenimi dejavnostmi in usposabljanjem prostovoljcev v civilni zaščiti pomagalo povečati zmogljivost ljudi za spoprijemanje z nesrečami.⁴⁷

Usklajevanje s Komisijo ni bilo optimalno

33

Komisija je vzpostavila krizno platformo, ki je zajemala redne usklajevalne sestanke predstavnikov EuropeAid, ECHO, generalnega sekretariata Komisije in držav članic EU za usklajevanje odziva EU v prvih tednih po potresu. Tudi ECHO in delegacija EU sta redno izmenjavala informacije (npr. o potrebah notranje razseljenih oseb v taboriščih in začasnih zatočiščih) ter se posvetovala s Službo za instrumente zunanje politike o programu Dipecho zaradi zagotovitve dobrih povezav z drugimi dejavnostmi za zmanjševanje tveganja nesreč. Oddelki Komisije so redno organizirali sestanke skupine za državo.⁴⁸ Zaradi teh usklajevalnih mehanizmov je bilo lažje oceniti potrebe in določiti prednostne naloge.

34

Program za obnovo in razvoj sosesk EuropeAid (program 9) je bil razširjen tako, da je zajel dodatna območja v prestolnici Port-au-Prince. Da bi zagotovil kontinuiteto s prejšnjimi projekti ECHO, je EuropeAid sledil konceptu „isti partner na istem območju“, kar je pomenilo, da je najel izvedbene partnerje ECHO, ki so v teh okoliših delovali v fazi humanitarne pomoči, ter tako izkoristil njihovo dragoceeno znanje in izkušnje na zadevnem področju.⁴⁹

- 44 Skupno 5,5 milijona EUR: 3 milijoni EUR iz humanitarnega izvedbenega načrta za Haiti leta 2011 in 2,5 milijona EUR iz programa Dipecho v karibski regiji, ki je bil neodvisen od odziva na potres.
- 45 Pomoč ECHO je bila leta 2012 osredotočena na obravnavanje razseljenosti prebivalstva (20,25 milijona EUR), odzivanje na izbruh kolere (3 milijoni EUR), odzivanje na nesreče, kot sta bili tropska nevihta Isaac in orkan Sandy (9 milijonov EUR), ter zmanjševanje tveganja nesreč (2 milijona EUR).
- 46 To je v skladu s priporočilom 1, ki ga je Sodišče izreklo v svojem Posebnem poročilu št. 6/2008 o pomoči Evropske komisije za sanacijo po cunamiju in hurikanu Mitch glede hitre zasnove programov sanacije (<http://eca.europa.eu>).
- 47 „Dipecho Study: Lessons learned for an improved strategy and approach“ (Studija Dipecho: pridobljene izkušnje za izboljšanje strategije in pristopa), Inspire Consortium, marec 2013, str. 11 in str. 19 (http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf).
- 48 Eden od izidov je bila odločitev o vzpostavitvi programov obnove v okolici prizadetih območij.
- 49 Npr. nevladna organizacija Concern Worldwide je izvedla projekt vzpostavljanja miru, financiran iz instrumenta za stabilnost, katerega cilj je bil zmanjšati obračunavanje med tolpmami v revni četrti Grand Ravine. Projektu so sledila humanitarna posredovanja z ECHO, nato pa sanacija in izboljšanje iste soseske z EuropeAid.

35

Kljub temu pa ECHO in EuropeAid, kot je leta 2011 poudarila služba za notranjo revizijo (IAS) Komisije, nista imela jasne skupne strategije za državo glede povezanosti nujne pomoči, sanacije in razvoja, s katero bi čim bolj izboljšala sinergijo in gladek prehod med njunimi dejavnostmi. Delegacija Odbora za proračunski nadzor Evropskega parlamenta je med obiskom na Haitiju februarja 2012 ugotovila, da raven usklajevanja med ECHO in delegacijo EU ni zadostna.⁵⁰ Slabosti, ki jih je ugotovilo Sodišče, so bile zlasti povezane z naslednjimi vidiki:

- (a) programi ECHO so kratkoročni, programsko načrtovanje in priprava programov EuropeAid pa zahtevata čas. Čeprav sta oba uporabljala prožen pristop (glej odstavek 30 in 31), je med iztekom podpore ECHO in razpoložljivostjo financiranja EuropeAid za obnovo in razvoj sosek preteklo več mesecev.
- (b) humanitarni in razvojni partnerji, vključno z ECHO in delegacijo EU, so imeli različna stališča o najprimernejšem pristopu k obravnavanju nastanitvenih potreb. Delegacija EU in mnogi drugi razvojni partnerji, s katerimi je govorilo Sodišče, so menili, da gradnja začasnih zatočišč namesto stalnih bivališč tri leta po potresu ni najučinkovitejša rešitev, če se upošteva pomanjkanje prostora in veliko tveganje, da se bodo območja z zatočišči spremenila v revne četrti;
- (c) ECHO ni formalno oblikoval in dokumentiral svoje izhodne strategije in predaje nalog delegaciji EU, zato ni bilo zagotovljeno ustrezno nadaljnje spremljanje.

Gladka premostitev dejavnosti na terenu je bila mogoče samo s samofinanciranjem in motiviranostjo izvajalskih partnerjev;

50 Obisk delegacije CONT, 22.–26. februar 2012, Haiti, sporočilo s povratnimi informacijami (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf).

Fotografija 1

Pomanjkanje prostora je velika omejitev za sanacijo mest na Haitiju



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Povezanost nujne pomoči, sanacije in razvoja je bila pri posameznih programih sanacije dobro domišljena, vendar jo je bilo v praksi včasih težko zagotoviti

36

Programi, ki jih je preučilo Sodišče, so bili ustrezno zasnovani za povezovanje humanitarne in sanacijske faze ali za ustvarjenje razmer za trajnostni razvoj. Cilj dejavnosti je bil obnoviti temeljne funkcije javnih storitev in ustvariti razmere za trajnostni razvoj, vendar pa možnosti za uspeh niso bile obetavne pri 4 od 13 programov, ki jih je preučilo Sodišče. Vzroki za to so bili, da ni bilo ustreznih reform, da organi niso prevzeli lastne odgovornosti in da uprava ni ustrezno delovala (glej **Prilogo III**, Zasnova).

37

Skoraj vsi programi sanacije ECHO so olajševali gladek prehod proti razvoju. Pogosto so bili del celostnih pristopov za določeno sosesko. Ti pristopi so poleg gradnje zatočišč zajemali podporo za preživetje, usposabljanje in podporo lokalnim organom (glej **okvir 5**), vendar pa so zamude pri izvajanju programov (glej odstavek 43) upočasnile ustvarjenje razmer za trajnostni razvoj na zadevnih področjih.

Okvir 5

Celostne rešitve

Cilj programa HELP (program 2), ki ga je financiral ECHO in se je izvajal na obrobjih krajev Petit-Goâve in Léogâne, je bil popravilo hiš in gradnja zatočišč za daljše obdobje. Program je bil del celostnega pristopa za izgradnjo skupnosti. Drugi programi na tem področju so zajemali gradnjo centra za poklicno usposabljanje, ureditev skupnih vrtov, vzpostavitve trga, tlakovanje ulic in izboljšanje javnega prevoza. Na ta način so prizadevanja za sanacijo omogočila, da se ljudje vrnejo v svoje domove in začnejo dejavnosti, ki ustvarjajo prihodek.

38

Na področju mestnega razvoja so bili v okviru shem za zmanjševanje tveganja nesreč, ki so bile del programov podpore vladi in institucionalne podpore, kot je program za obnovo in razvoj sosek (glej program 9), pripravljeni in razposlani protipotresni gradbeni standardi in načrtovane dobre prakse. Glede na načelo boljše obnove je bil pristop ustrezen, vendar pa so bili kljub kampanjam ozaveščanja ti standardi redko upoštevani pri zasebnih hišah na izpostavljenih območjih, ker bi zvišali stroške gradnje in ker ni bilo uspešnih kontrol, ki bi jih izvajala uprava. Napredek programov obnove so ovirala tudi vprašanja lastninske pravice, ki so se pojavila zato, ker je katastrska služba še v povojih.⁵¹ Na dveh območjih mesta Port-au-Prince sta potekala pilotna projekta za razvoj zemljiškega katastra, toda do takrat, ko bo zajel celotno državo, bo verjetno preteklo še veliko časa.

39

Program za hrano instrumenta za razvojno sodelovanje (DCI) (program 8), ki ga je preučilo Sodišče, je sledil humanitarni pomoči, njegov cilj pa je bil premostiti obdobje do ponovnega začetka trajnostnega razvoja, zlasti z vzpostavitvijo stalne preskrbe s kakovostnimi semeni za kmetijsko pridelavo. Vendar pa so bile zaradi šibke uprave možnosti za trajnost rezultatov programa in zaželeni razvoj omejene.

40

Takoj po potresu je program splošne proračunske podpore (program 10) vladi pomagal premostiti pomanjkanje zakladniških sredstev, ki bi lahko povzročilo močno nestabilnost. Podpora vladnim strategijam okrevanja, razvoja in rasti ter izboljševanju ekonomskega upravljanja je bila primeren vzvod za vzpostavljanje boljših razmer. Kljub temu pa je počasen napredek vlade na tem področju oviral gladko izvedbo programa splošne proračunske podpore in njegov mogoči prispevek k prizadevanjem za ponovno vzpostavitev institucij in obnovo (glej odstavka 53 in 54).

51 Vprašanja, povezana z zemljiško pravico, so bila pomemben dejavnik, ki je prispeval tudi k zamudam pri programih drugih donatorjev. Glej npr. „Haiti reconstruction – USAID infrastructure projects have had mixed results and face sustainability challenges“ (Obnova Haitija – infrastrukturni projekti USAID so imeli mešane rezultate in se soočajo z izzivi pri trajnosti), US Government Accountability Office (junij 2013).

Komisija ni v zadostni meri zagotovila uspešnega izvajanja podpore EU za sanacijo

41

Sodišče je preučilo: (i) ali so bili načrtovani izložki zagotovljeni pravočasno; (ii) ali je Komisija ocenila glavna tveganja glede na razmere po nesreči in sprejela ukrepe za njihovo obravnavanje ter (iii) ali je bilo spremljanje ustrezno.

Pri večini programov so se pojavile zamude in nekateri so dosegli le omejen napredek

42

11 od 13 programov, ki jih je preučilo Sodišče, ni bilo izvedenih v prvotno določenem roku. Zamude so trajale od enega do 12 mesecev, kar je zlasti zaskrbljujoče pri programih, ki so bili prvotno načrtovani kot kratkoročni. Trije programi so zagotovili le omejen delež svojih načrtovanih izložkov (glej **Prilogo III**, Izložki). Dva od njih sta bila v finančnem smislu velika programa.⁵²

Projekti ECHO

43

Načrtovani izložki sedmih programov, ki jih je preučilo Sodišče, so zajemali odstranitev ruševin, gradnjo 1 500 začasnih zatočišč, obnovo 800 poškodovanih hiš, gradnjo sistemov za sanitarno infrastrukturo in oskrbo z vodo, zagotovitev opreme za civilno zaščito in usposabljanje, ustanovitev kriznega centra za geografske informacije, zagotovitev mikrokreditov in različne dejavnosti, ki ustvarjajo prihodke. Eden od programov (program 6) je bil izveden v načrtovanem roku. Drugi so zamujali zaradi težavnih razmer po potresu⁵³, pa tudi pomanjkljivosti v njihovi zasnovi ali izvajanju. Izvajalski partnerji niso dovolj upoštevali lokalnih omejitev (npr. obremenjujoči nacionalni upravni postopki) ali tehničnih težav (npr. velikost začasnih zatočišč, ki niso ustrezala razpoložljivemu prostoru).

44

Sčasoma so skoraj vsi programi zagotovili načrtovane izložke, toda v enem primeru⁵⁴ načrtovana vrnitev približno 2 000 družin v njihove domove med izvajanjem programa ni bila dosežena, ker ministrstvo za javne gradnje ni zagotovilo zanesljivih podatkov o stanju hiš.⁵⁵

52 *Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté* (program splošne proračunske podpore za akcijski načrt za nacionalno obnovo in razvoj Haitija ter za nacionalno strategijo za rast in za zmanjševanje revščine – program 10) s prispevkom EU v višini 47 milijonov EUR ter *Strengthening of the Haitian emergency preparedness* (krepitev pripravljenosti Haitija na nujne primere – program 13) s prispevkom EU v višini 14,5 milijona EUR.

53 Razmere za izvajanje programov so bile čedalje slabše zaradi izbruha kolere, orkanov in negotovih varnostnih razmer.

54 *Construction of safe and sustainable shelter solutions* (gradnja varnih in trajnostnih zatočišč – program 1).

55 Ministrstvo za javne gradnje je moralo oceniti, ali:
– stavbe v potresu niso bile poškodovane in je v njih mogoča takojšnja naselitev ali
– so stavbe nevarne in bi moral biti dostop do njih omejen, naselitev pa mogoča šele po nekaterih opravljenih popravilih ali
– so stavbe nevarne in vstop vanje prepovedan, naselitev pa predvidena samo v primeru velikih popravil ali pa jih je treba porušiti.

Začasna zatočišča, zgrajena v okviru programov *Construction of safe transitional shelters and toilets* (gradnja varnih prehodnih zatočišč in stranišč – Léogâne) in *Construction of safe and sustainable shelter solutions* (gradnja varnih in trajnostnih zatočišč – Delmas, Port-au-Prince)



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Instrument za stabilnost

45

Program za obnovitev krizne pripravljenosti haitijske vlade, financiran iz instrumenta za stabilnost, je imel tri komponente: (i) odstranitev ruševin ob zagotavljanju v gotovini plačanega dela ogroženim skupinam prebivalstva; (ii) organizacija niza političnih srečanj na visoki ravni zaradi zadev, povezanih z obnovo, ter (iii) povečanje odpornosti prebivalstva z zagotovitvijo opreme za uporabo v primeru nujne in ustanovitev kriznega središča v glavnem mestu Port-au-Prince.

46

Prvi komponenti (programa 11 in 12) sta bili izvedeni po načrtih. Glavni vzroki zamud pri izvajanju tretje komponente so bili logistične omejitve, pomanjkanje ustreznih izkušenj v državi in jezikovnega znanja izvajalskih partnerjev ter preambiciozni cilji programa. Poleg tega usposabljanje, ki je bilo zagotovljeno, ni bilo v celoti prilagojeno lokalnim razmeram. Oprema za nujno pomoč ni bila dovolj kakovostna in ni bila vedno nameščena na ustreznih krajih.

Obnova in razvoj sosesk

47

Vlada si je kot glavno prednostno nalogo zastavila vrnitev razseljenih ljudi v njihove domače soseske, da bi izboljšala negotovo socialno kohezijo, ki so jo povzročili gibanja prebivalstva in številne žrtve. *Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées*⁵⁶, ki je bil financiran iz ERS, je podpiral obnovo šestih gosto naseljenih sosesk⁵⁷ v glavnem mestu Port-au-Prince in ene v kraju Petit-Goâve. Poleg izboljšanja mestnega načrtovanja in javnih infrastruktur je bila podpora zagotovljena gospodinjstvom, da bi ljudje sami obnovili svoje domove. Z usposabljanjem in mikrofinanciranjem na ravni skupnosti se je zaradi spodbujanja ekonomske neodvisnosti podpiralo razne druge dejavnosti.

48

Pri izvajanju dela programa je sodelovala nacionalna uprava.⁵⁸ Čeprav je bil tak pristop glede na načeli „boljše obnove“ in lastne odgovornosti ustrezen, pa fizičnih izlozkov ni omogočil s hitrostjo, ki bi bila v celoti združljiva s povezanostjo nujne pomoči, sanacije in razvoja. V času obiska Sodišča je bil že dosežen dogovor o splošnem konceptu sanacije, idejni projekti za dovozne ceste in javne infrastrukture so bili pripravljene za vse preučene projekte, toda gradbena dela se še niso začela.

49

Vseeno pa je bil pri sanaciji zmogljivosti javne uprave za mestni razvoj dosežen velik napredek. Dobro so napredovale tudi dejavnosti, ki so jih izvajale partnerske nevladne organizacije. Njihove izkušnje s terena, stalna prisotnost od začetka humanitarnih ukrepov in pragmatičen pristop so omogočili hitro izvedbo pripravljanih del⁵⁹. Poleg tega je njihovemu sodelovanju z organi koristilo izboljšanje razmer po vzpostavitvi komponent institucionalne podpore.

Prehranska preskrbljenost

50

Cilj programa, financiranega iz instrumenta za razvojno sodelovanje (program 8), ki ga je revidiralo Sodišče, je bil izboljšati prehransko preskrbljenost najbolj ogroženih gospodinjstev in kmetijskih proizvajalcev v regiji Artibonite s trajnostnim upravljanjem naravnih virov, dejavnostmi, ki ustvarjajo prihodek, in okrepitevjo zmogljivosti regionalne uprave.

51

V času obiska, ki ga je opravilo Sodišče, je bil program še vedno v zgodnji fazi izvajanja, vendar je že zamujal štiri mesece, kar so zakrivile pomanjkljivosti v njegovi zasnovi (pomanjkljiva analiza upravnega in organizacijskega okolja) in premajhno strokovno znanje izvajalskega partnerja⁶⁰.

- 56 Podporni program za obnovo in razvoj sosesk za omogočanje vrnitve prizadetih skupin prebivalstva (program 9).
- 57 Baillargeau, Martissan, Delmas 9, Christ-Roi, Grand-Ravine, Carrefour.
- 58 Del programa izvaja *Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics* (enota za gradnjo stanovanj in javnih stavb), ki deluje od avgusta 2012 in je priključena uradu premiera.
- 59 Ustanavljanje lokalnih odborov, vzpostavitev vključujočega posvetovanja, priprava socialnih in tehničnih študij, raziskovanje lastništva zemlje.
- 60 Nevladna organizacija brez strokovnega znanja na področju finančnega inženiringa, ki bi ga potrebovala za vzpostavitev posojilne sheme.

Proračunska podpora

52

Skupaj z drugimi donatorji⁶¹ je program splošne proračunske podpore, financirane iz 10. ERS⁶², skušal podpirati izvajanje vladnega akcijskega načrta za obnovo po nesreči⁶³ ter vladne strategije za rast in za zmanjševanje revščine⁶⁴. Program je zajemal 44 milijonov EUR v obliki proračunske podpore in še 3 milijone EUR za dopolnilne ukrepe, kot so tehnična pomoč ali podpora pri pripravi nacionalnih statističnih podatkov.

53

Program je zagotovil nujno potrebna zakladniška sredstva za pomoč pri sanaciji temeljnih funkcij države po potresu. Prva fiksna tranša v višini 26 milijonov EUR je bila izplačana leta 2011 v načrtovanem roku, tj. takoj po podpisu sporazuma o financiranju. Predvsem zaradi počasnega napredka pri ekonomskem upravljanju sta bila druga fiksna tranša v višini 7 milijonov EUR in samo del prve spremenljive tranše⁶⁵ izplačana decembra 2012, torej po koncu fiskalnega leta 2011–2012, za katerega sta bila prvotno predvidena. Zaradi nezadovoljivega napredka reforme upravljanja javnih financ Komisija in drugi donatorji splošne proračunske podpore leta 2013 niso izvršili nadaljnjih izplačil.

54

Pri upravljanju javnih financ je bilo nekaj napredka, kot je enotni zakladniški račun ali uvedba desetih delovnih mest javnega revizorja. Vseeno pa več kot dve leti po začetku tega drugega programa splošne proračunske podpore, financiranega iz 10. ERS, še ni bilo ustreznega in realnega programa reforme upravljanja javnih financ z dobro opredeljenimi in sprejetimi prednostnimi ukrepi in mejniki.

Nekatera velika tveganja se niso dovolj dobro obvladovala

55

Komisija je uspešno analizirala razmere po nesreči in ugotovila glavne dejavnike tveganja. Ti so se nanašali na politično nestabilnost, varnost, pravice iz lastništva zemljišč, pomanjkanje zemljišč in mestno kompleksnost, slabe upravne zmogljivosti, nizke stopnje udeležbe na ravni skupnosti, neustrezno usklajevanje in naravne nevarnosti.

56

Komisija pa ni dobro obvladovala iz tega izhajajočih tveganj za izvajanje programov EU in doseganje ciljev teh programov. Ni ocenila verjetnosti in potencialnega učinka teh tveganj in ni načrtovala ustreznih ukrepov za preprečevanje ali blažitev nekaterih velikih tveganj. Na primer:

- (a) dolge carinske zamude v pristaniščih in na letališču na Haitiju so bile znan problem, ki je močno oviral izvajanje programa gradnje začasnih zatočišč, ki ga je financiral ECHO (program 1);
- (b) pri pripravi programa za hrano instrumenta za razvojno sodelovanje (program 8) je bilo ugotovljeno, da so zmogljivosti ministrstva za kmetijstvo omejene in da ni institucionalne ureditve za zagotavljanje semen, vendar niso bili načrtovani nobeni ustrezní ukrepi, možnosti za trajnost rezultatov programa pa so bile slabe;
- (c) program instrumenta za stabilnost za obnovitev zmogljivosti haitijske vlade za krizno pripravljenost (program 13) ni zadovoljivo dosegel svojih načrtovanih ciljev (glej **okvir 6**).

61 Mednarodni denarni sklad, Svetovna banka, Medameriška svetovna banka, Francija in Španija. Kanada in ZDA pomagata pri ekonomskem upravljanju, ne zagotavljata pa neposredne proračunske podpore.

62 Preučeni program splošne proračunske podpore (program 10) je bil drugi za Haiti v okviru 10. ERS. Za prvi program, podpisan leta 2009, je bilo prvotno namenjenih 27 milijonov EUR, ta znesek pa je bil s sredstvi B in sredstvi iz mehanizma V-FLEX nato povečan na 61 milijonov EUR.

63 PARDH, sprejet leta 2010.

64 „Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté“ (Dokument o nacionalni strategiji za rast in za zmanjševanje revščine) (2008–2010); „Plan Stratégique de Développement d’Haïti, Cadre de Croissance Triennial“ (Strateški načrt za razvoj Haitija, triletni okvir za rast) (2012–2015).

65 Ker ni bilo doseženih osem (od devetih) kazalnikov na področju upravljanja javnih financ, je bilo izplačanih samo 375 000 EUR (od 3 milijonov EUR).

Izkušnje izvajalskega partnerja z državo so bile pomemben dejavnik, ki ni bil dovolj upoštevan.

57

V razmerah, v katerih je bilo temeljno delovanje države močno omajano, je zagotavljanje proračunske podpore pomenilo veliko fiduciarno tveganje.⁶⁶ Komisija je opravila razumno oceno prevladujoče ravni fiduciarnih tveganj, toda glede na omejeno raven podpore drugih donatorjev⁶⁷ dopolnilni sveženj pomoči ni bil zadosten in dovolj osredotočen na ključne funkcije, da bi bilo mogoče uvesti velike in prednostno razvrščene izboljšave za varovanje javnih financ (glej **okvir 7**). Delegacija Odbora za proračunski nadzor Evropskega parlamenta je med obiskom na Haitiju februarja 2012 ugotovila, da nacionalni kontrolni in računovodski sistemi niso ustrezni.⁵⁰

66 Ena od verjetnih posledic šibkih sistemov za upravljanje javnih financ so močno razširjene goljufije in korupcija. Na indeksu zaznavanja korupcije za leto 2013 organizacije Transparency International je Haiti med 177 državami na 163. mestu. Primer goljufij in korupcije velikega obsega je 41 naročil v skupni vrednosti več kot 500 milijonov USD, ki so bila nepravilno oddana v obdobju od novembra 2010 do oktobra 2011.

67 V času obiska, ki ga je opravilo Sodišče, ni noben drug donator izvajal večje institucionalne podpore na področju upravljanja javnih financ. Strokovnjaki Mednarodnega denarnega sklada so leta 2010 pomagali pri kontroli javnih sredstev, vendar skupnost donatorjev ni zagotovila nobenega ustreznega spremljanja.

Okvir 6

Težave pri izvajanju programa za obnovitev zmogljivosti haitijske vlade za krizno pripravljenost, financiranega iz instrumenta za stabilnost (program 13)

Program naj bi pomagal pri obnovitvi zmogljivosti haitijske vlade za krizno pripravljenost. Cilj dostavitve 300 zabojnikov opreme za nujno pomoč na 110 lokacij po vsej državi se je izkazal za preveč ambicioznega, da bi ga bilo mogoče doseči v načrtovanem roku. Izvajalski partner je imel težave pri iskanju ustreznih lokacij, zagotavljanju ustrezne kakovosti materiala in njegovi dostopnosti. Izkazalo se je, da so partnerji, ki niso imeli nobenih predhodnih lokalnih izkušenj, podcenjevali izziv neprehodnih cest, omejenih zmogljivosti pristanišča in letališča, nerazpoložljivosti goriva in carinskih zamud.

Ukrepi za zaščito sredstev EU

Sodišče je v svojem Posebnem poročilu št. 11/2010 – Kako je Komisija upravljala splošno proračunsko podporo v državah AKP ter latinskoameriških in azijskih državah priporočilo, naj Komisija okrepi svoje obvladovanje tveganja. To bi moralo zajemati tudi kratkoročnejše ukrepe v primerih s posebno šibkimi sistemi upravljanja javnih financ. Med temi primeri je tudi Haiti, kot potrjuje ocena javnih odhodkov in finančne odgovornosti (PEFA) leta 2011. Kratkoročnejši ukrepi za boljšo zaščito sredstev EU pred potratom, odtekanjem in neučinkovitostjo bi lahko zajemali revizijo izplačanih plač državnih uradnikov (približno 50 % sedanjega proračuna), okrepitev oddelkov, ki se ukvarjajo s prihodki (carina, davki), posebno podporo za računovodske funkcije in institucionalno podporo neučinkovitemu *Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif* (vrhovno računsko in upravno sodišče).

58

Komisija je med pripravo programa ugotovila politična tveganja⁶⁸ in jih spremljala med izvajanjem, vendar niso bili načrtovani nobeni jasni ukrepi za njihovo obravnavanje, če bi se uredila. Politična nestabilnost in spremenljivost sta pogosto ovirali razvoj in konsolidacijo političnega dialoga in dialoga o politikah med vlado in donatorji splošne proračunske podpore. Pozneje so se tudi premajhna politična volja, počasni zakonodajni procesi in omejena upravna zmogljivost izkazali za velike omejitve za uspešno sprejetje in izvedbo bistvenih reform ter načrtovano izvajanje programa (glej odstavke od 52 do 54).

Spremljanje je temeljilo na ustreznem okviru, vendar zanj ni bilo dodeljenih dovolj sredstev

59

Tudi delegacija EU je, kot je omenjeno v odstavkih 6 in 7, v potresu utrpela hude posledice. Komisija in ESZD nista pravočasno ukrepali in v kritični fazi zagotovili dovolj uslužbencev z ustreznim znanjem in izkušnjami. Kadrovske viri delegacije EU so se povečali šele pred kratkim.⁶⁹ Glede na te razmere so bila prizadevanja delegacije EU za spremljanje izjemna, vendar delegacija ni imela dovolj zmogljivosti⁷⁰ za obiske na kraju samem, ki bi bili v hitro spreminjajočih se razmerah koristni.

68 Npr. menjava vlade, premajhna politična volja za reformo, družbena nestabilnost.

69 Delegacija EU se je na koncu leta 2013 povečala za 11 dodatnih delovnih mest.

70 Po oceni delovne obremenitve EuropeAid ima delegacija EU v prestolnici Port-au-Prince med vsemi predstavništvi EU drugo največjo delovno obremenitev.

60

Sistem spremljanja, ki ga je uporabljal ECHO, je temeljil na obveznem standardiziranem okviru poročanja, ki zagotavlja ustrezne informacije in jih primerja s sklopom dogovorjenih kazalnikov. Pri zamudah ali nepričakovanih težavah je ECHO sprejel pravočasne popravne ukrepe. V primeru programa *Construction of safe and sustainable shelter solutions* (gradnja varnih in trajnostnih zatočišč), katerega izvajanje ni bilo zadovoljivo (glej odstavek 44), je po koncu programa nehal sodelovati z izvajalskim partnerjem.

61

Delegacija je spremljala programe instrumenta za stabilnost na podlagi programskih poročil in obiskov na terenu ter vmesnih in končnih vrednotenj zunanjih strokovnjakov. Več slabosti, ugotovljenih pri vmesnem vrednotenju, je bilo hitro odpravljenih z zamenjavo lokalnega vodje projekta, vzpostavitev natančnejšega spremljanja in izboljšanjem usklajevanja med partnerji.

62

Program EuropeAid za obnovo mestnih območij (program 9) je usmerjen v rezultate. Spremljanje projekta s primerjanjem z jasno opredeljenimi cilji je bilo zagotovljeno s finančnim in opisnim poročanjem partnerjev, obiski vodij programov pri projektih in z obiski v okviru v rezultate usmerjenega spremljanja (ROM). Čeprav je delegacija EU zaradi velike delovne obremenitve opravila le omejeno število obiskov na terenu (glej odstavek 59), pa ni bil načrtovan noben neodvisen tehnični nadzor za pregledovanje kakovosti gradbenih del, kar je bilo pri tem programu zlasti pomembno.

63

Med izvajanjem preučene programa splošne proračunske podpore (program 10) skupina zadevnih donatorjev pod vodstvom Svetovne banke (WB) ni dosledno izvajala načrtovanega skupnega spremljanja napredka pri ekonomskem upravljanju⁷¹, ki naj bi bilo podlaga za usklajene sklepe o izplačilih. Zato so se tudi zmanjšale možnosti za politični dialog in dialog o politikah z vlado. Tako kot drugi donatorji je morala tudi delegacija EU ocene pripravljati sama, vendar pa ni imela dovolj specifičnih kompetenc na področju upravljanja javnih financ, večanje števila njenih kadrovskega virov pa je bilo veliko prepočasno.

71 Na podlagi dogovorjenih kazalnikov.

64

Sodišče je prišlo do zaključka, da je bila podpora EU za sanacijo na Haitiju po potresu leta 2010 na splošno dobro zasnovana, vendar programi niso bili izvedeni dovolj uspešno. Tako kot drugi donatorji je tudi Komisija pri svojih prizadevanjih za podporo sanaciji naletela na resne ovire. Spoprijemala se je z zahtevnim izzivom upravljanja pomoči v partnerstvu s šibkimi nacionalnimi organi (da bi spodbujala lastno odgovornost in prispevala k nastanku delujoče vlade), hkrati pa skušala zagotoviti hitro pomoč. Vseeno pa bi lahko bolje upravljala nekatere dejavnike, na katere je lahko vplivala.

65

Komisija je obravnavala prednostne sanacijske potrebe. Z drugimi velikimi donatorji je pravilno ugotovila glavne sanacijske potrebe po potresu na Haitiju leta 2010 in sprejela trdno strategijo sodelovanja, ki je obravnavala nove izzive, s katerimi se je spoprijemal Haiti, hkrati pa je še naprej podpirala dolgoročni socialno-ekonomski razvoj. Delitev dela med donatorji je bila ustrezna, toda usklajevanje med izvajanjem je bilo težavno (glej odstavke od 18 do 27).

66

Kljub nekaterim prizadevanjem Komisije je nujna pomoč, sanacija in razvoj niso bili dovolj povezani. Komisija je prožno uporabljala različne instrumente, ki so se medsebojno dopolnjevali, in zasnovala posamezne programe sanacije za zagotavljanje te povezanosti. Vseeno pa ECHO in EuropeAid nista imela jasne skupne strategije za državo, s katero bi čim bolj izboljšala sinergijo in gladek prehod med njunimi dejavnostmi. Šibka nacionalna uprava in premajhna zavezanost vlade reformam sta bili veliki oviri za uspešnost sanacije in ustvarjenje razmer za trajnostni razvoj (glej odstavke od 28 do 40).

67

Komisija ni v zadostni meri zagotovila uspešnega izvajanja podpore EU za sanacijo. Deset od 13 programov, ki jih je preučilo Sodišče, je doseglo načrtovane izločke ali pa je bilo verjetno, da jih bodo dosegli, čeprav je skoraj pri vseh programih prišlo do zamud. Trije programi, vključno s programom splošne proračunske podpore 10. ERS, so dosegli omejen napredek. Čeprav se je Komisija dobro zavedala težavnosti razmer, ni dovolj obvladovala nekaterih velikih tveganj za izvajanje in doseganje ciljev programov. Spremljanje programov je temeljilo na ustreznem okviru, vendar Komisija in ESZD nista pravočasno ukrepali, da bi povečali vire delegacije EU. Ta tudi ni imela dovolj zmogljivosti za obiske na kraju samem, ki bi bili v hitro se spreminjajočih razmerah še posebno koristni (glej odstavke od 41 do 63).

Zaključki in priporočila

68

Na podlagi te revizije Sodišče izreka naslednja priporočila za izboljšanje uspešnosti delovanja Komisije v razmerah po nesreči ali nestabilnih razmerah:

Priporočilo 1 Obvladovanje tveganja

Komisija naj na začetku programov in, če je ustrezno, med njihovim izvajanjem ocenjuje verjetnost in potencialni učinek glavnih tveganj za doseganje ciljev programa ter sprejme ukrepe za preprečitev ali ublažitev teh tveganj.

Priporočilo 2 Povezovanje pomoči, sanacije in razvoja

EuropeAid in ECHO naj sprejmeta skupno strategijo za povezovanje pomoči, sanacije in razvoja, da zagotovita uspešno povezanost in sinergijo svojih dejavnosti. Strategija naj določa:

- cilje in pooblastila posameznih oddelkov;
- postopke za pripravo usklajenih akcijskih načrtov za državo;
- izhodne strategije in postopke predaje nalog.

Priporočilo 3 Proračunska podpora

Komisija naj pri zagotavljanju proračunske podpore usklajeno z drugimi donatorji:

- zagotovi ustrezno podporo za gradnjo zmogljivosti in se osredotoči na ključne funkcije upravljanja javnih financ, vključno z odgovornostjo in protikorupcijskimi mehanizmi;
- podpira pravočasno pripravo ustreznega programa reforme upravljanja javnih financ ter
- če je ustrezno, določi kratkoročnejše ukrepe za zaščito sredstev EU pred potrato, odtekanjem in neučinkovitostjo.

Priporočilo 4 Nujni ukrepi za delegacije EU

Komisija in ESZD naj za naravne nesreče ali druge podobne dogodke, zlasti če vplivajo na delovanje delegacije EU, razvijeta postopke za neprekinjenost poslovanja, vključno s prerazporeditvijo osebja za krizne razmere.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi g. Karel PINXTEN, član Računskega sodišča, v Luxembourggu na zasedanju 17. junija 2014.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Seznam preučenih programov

	Partner in naziv projekta	Skupni stroški (prispevek EU)	Obdobje izvajanja
ECHO			
1	UNOPS Shelter (Rehabilitation) - Construction of safe and sustainable shelter solutions (zatočišča (sanacija) – gradnja varnih in trajnostnih zatočišč)	4,2 milijona EUR (EU: 4,1 milijona EUR; 96,5-odstotni delež)	od 1. oktobra 2010 do 14. avgusta 2011 (podaljšano za 2,5 meseca)
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Water and sanitation (Shelter) – Construction of safe transitional shelters and toilets (oskrba z vodo in sanitarna oskrba (zatočišča) – gradnja varnih prehodnih zatočišč in stranišč)	2,7 milijona EUR (EU: 2,2 milijona EUR; 82,51-odstotni delež)	od 1. julija 2012 do 31. decembra 2013 (podaljšano za 8 mesecev)
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV; German Agro Action) Disaster preparedness – Enhancing disaster preparedness and awareness capacities (pripravljenost na nesreče – krepitev zmogljivosti za pripravljenost na nesreče in ozaveščenost)	887 479 EUR (EU: 650 000; 73,24-odstotni delež)	od 1. julija 2011 do 31. oktobra 2012 (podaljšano za 1 mesec) – projekt Dipecho
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Italy) Disaster preparedness (Coordination) – Strengthen the capacities of the Disaster and Risk Management (DRM) (pripravljenost na nesreče (usklajevanje) – krepitev zmogljivosti za obvladovanje nesreč in tveganja)	648 235,00 EUR (EU: 550 000 EUR (84,85 %))	od 13. avgusta 2012 do 31. decembra 2013 (podaljšano za 4,5 meseca)
5	Concern Worldwide Shelter (Water sanitation) – Construction of improved T shelter (zatočišča (oskrba z vodo in sanitarna oskrba) – gradnja izboljšanih časasnih zatočišč (dolgoročno)	5,8 milijona EUR (EU: 5,2 milijona EUR; 90 % skupnih upravičenih stroškov)	od 1. aprila 2010 do 30. junija 2011 (podaljšano za 3 mesece)
6	SI (Solidarités internationales; France) Coordination (Shelter) – Cash-for-work activities, instalment of community committees and disaster preparedness (usklajevanje (zatočišča) – dejavnosti v gotovini plačanega dela, vzpostavitev odborov v skupnostih in pripravljenost na nesreče)	2,9 milijona EUR (EU: 99-odstotni prispevek)	od 1. oktobra 2010 do 31. avgusta 2011
7	SI (Solidarités internationales; France) – FOOD – Improve living conditions, give access to employment and community services (e.g. income-generating activities are permanently installed), help to strengthen food security (izboljšanje življenjskih razmer, dostop do zaposlitve in storitev na ravni lokalne skupnosti (npr. vzpostavitev stalnih dejavnosti, ki ustvarjajo dohodek), pomoč za izboljšanje prehranske preskrbljenosti)	1 milijon EUR (EU: 100 %)	od 1. septembra 2011 do 31. decembra 2012 (podaljšano za 4 mesece)
EuropeAid			
8	FAO (Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo); Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite (izboljšanje prehranske preskrbljenosti in varnosti prehrane za ogrožena gospodinjstva v regiji Artibonite)	1,5 milijona EUR (EU: 80 %)	od 1. novembra 2012 do 31. oktobra 2014 (24 mesecev)
9	Nacionalni odredbodajalec Haitija, AFD, ZN-Habitat, Rdeči križ Francije, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV. Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées (podporni program za obnovo in razvoj sosesk za omogočanje vrnitve prizadetih skupin prebivalstva)	74,5 milijona EUR (EU: 55,8 milijona EUR; Francija: 10,5 milijona EUR; nevladne organizacije: 8 milijonov EUR; ZN-Habitat: 200 000 EUR)	od 7. decembra 2011 do 7. decembra 2016 (60 mesecev, vključno z enim podaljšanjem)
10	Nacionalni odredbodajalec Haitija ter drugi javni in zasebni naročniki. Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP) (program splošne proračunske podpore za akcijski načrt za nacionalno obnovo in razvoj Haitija ter za nacionalno strategijo za rast in za zmanjševanje revščine)	47 milijonov EUR (EU: 100 %)	od 2. maja 2011 do 2. maja 2015 (48 mesecev)

	Partner in naziv projekta	Skupni stroški (prispevek EU)	Obdobje izvajanja
Instrument za stabilnost (IfS)			
Program za podporo obnovitvi zmogljivosti haitijske vlade za krizno pripravljenost; sklep 2010/022-598 – 20 milijonov EUR			
11	UNDP – <i>Cash-for-work for early recovery and stabilisation</i> (v gotovini plačano delo za hitro okrevanje in stabilizacijo)	večdonatorski ukrep v skupni vrednosti 40,9 milijona USD (EU: 5 milijonov EUR; 16 % skupnih projektnih stroškov)	od 13. januarja 2010 do 31. decembra 2012 (prispevek instrumenta za stabilnost med 1. septembrom 2010 in 31. avgustom 2012)
12	Club de Madrid – <i>Strengthening Haiti institutional base and increasing the Haitian leadership's ownership of the recovery process</i> (krepitev institucionalne osnove Haitija in večanje lastne odgovornosti haitijskega vodstva za proces okrevanja)	500 000 EUR (EU: 100 % prispevka)	1. julij 2010 in 29. februar 2012
13	International Management Group (IMG) , Beograd in Skupno raziskovalno središče (JRC) – <i>Strengthening of Haitian emergency preparedness</i> (krepitev pripravljenosti Haitija na nujne primere)	13,25 milijona EUR za skupino IMG (glavni koordinator) in 1,25 milijona EUR (Skupno raziskovalno središče) (EU: 100 % prispevka)	od 14. oktobra 2010 do 31. maja 2012 (IMG), od 20. decembra 2010 do 19. decembra 2012 (Skupno raziskovalno središče)

V drugem sklepu o krepitvi institucionalnih zmogljivosti je zajeta dodatna vsota v višini 7 milijonov EUR. Financiranje je načrtovano od konca leta 2013.¹

¹ Sklep C(2012) 7698 final; (sklep CRIS 2012/024530); podpisan ni bil noben sporazum o prispevku. Projekt je še v fazi načrtovanja in ni bil preučen.

Ocenjevalna metodologija

Za namen revizije so ocene ustreznosti, zasnove in izložkov temeljile na metodologiji Komisije za spremljanje, usmerjeno k rezultatom (ROM). Uporabljena merila so navedena spodaj.

Ustreznost	
A	Projekt je očitno vključen v nacionalne politike in strategijo Komisije, ustreza ugotovljenim prednostnim potrebam in je usmerjen v ogrožene skupine.
B	Se dobro ujema z nacionalnimi politikami in strategijo Komisije (vendar ne vedno izrecno), ustreza ugotovljenim potrebam in je usmerjen v ogrožene skupine.
C	Obstaja nekaj vprašanj/problemov v zvezi s skladnostjo z nacionalnimi politikami in politikami Komisije ali z ustreznostjo usmerjenosti.
D	Nasprotja z nacionalnimi politikami ali strategijo Komisije; ustrezanje potrebam je vprašljivo. Potrebne so velike prilagoditve.
Zasnova	
A	Jasen in dobro strukturiran logičen okvir, izvedljiva in dosledna hierarhična logika ciljev; ustrezni objektivno primerljivi kazalniki SMART; tveganja in lokalne omejitve so jasno opredeljeni in obvladovani; cilji projekta premoščajo obdobje med humanitarno fazo in razvojem, projekt naj bi predvidoma privedel do trajnostnega razvoja, zajeta je gradnja zmogljivosti zaradi zagotavljanja, da bo partner po izteku projekta prevzel polno odgovornost, vzpostavljena izhodna strategija.
B	Ustrezna logika posredovanja, čeprav bi bilo pri hierarhiji ciljev potrebnih nekaj izboljšav, objektivno primerljivi kazalniki, tveganja in omejitve, povezanost nujne pomoči, sanacije in razvoja v glavnem zagotovljena, priprave za predajo odgovornosti v celoti so bile izvedene, vendar svetovane izboljšave glede lastne odgovornosti.
C	Problemi z logiko posredovanja lahko vplivajo na uspešnost projekta ter zmogljivosti spremljanja in vrednotenja napredka; potrebne so izboljšave za zagotovitev lastne odgovornosti in trajnosti.
D	Logika posredovanja je pomanjkljiva in potrebne so večje spremembe, da bi projekt imel možnost za uspeh.
Izložki	
A	Vsi izložki so bili ali verjetno bodo doseženi in kakovostni ter bodo prispevali k izidom, kot je bilo načrtovano; dejavnosti se izvajajo po terminskem načrtu in se redno spremljajo.
B	Izložki so in najverjetneje bodo doseženi po načrtih, vendar bi bilo mogoče izboljšati kakovost, zajatost in pravočasnost. Zamude ne škodujejo doseganju izložkov.
C	Nekateri izložki niso/ne bodo doseženi pravočasno ali z dobro kakovostjo. Potrebne so prilagoditve. Dejavnosti imajo zamudo in so nekoliko nepovezane z logiko posredovanja in načrti.
D	Pri kakovosti in doseganju izložkov so in verjetno bodo resne pomanjkljivosti. Potrebne so velike prilagoditve, da se zagotovi vsaj doseganje ključnih izložkov. Resne zamude in temeljna nepovezanost dejavnosti z logiko posredovanja in načrti.

Ocena programov¹

(v milijonih EUR)

Programi in partnerji		Instrument	Prispevek Komisije	Plačano na dan 31. 12. 2013	Ustreznost	Zasnovava	Izložki	Obdobje izvajanja
1	UNOPS – ECHO/-CR/BUD/2010/02028 <i>Shelter (Rehabilitation) – Construction of safe and sustainable shelter solutions</i> (zatočišča (sanacija) – gradnja varnih in trajnostnih zatočišč)	ECHO	4,1	3,6	B	C	C	10/2010–8/2011
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) – ECHO/HTI/BUD/2012/91008 <i>Water and sanitation (Shelter) – Construction of safe transitional shelters and toilets</i> (oskrba z vodo in sanitarna oskrba (zatočišča) – gradnja varnih prehodnih zatočišč in stranišč)		2,2	1,8	A	A	A	7/2010–12/2013
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action) – ECHO/DIP/BUD/2011/92002 <i>Disaster preparedness – Enhancing disaster preparedness and awareness capacities</i> (pripravljenost na nesreče – krepitev zmogljivosti za pripravljenost na nesreče in ozaveščenost)		0,7	0,6	A	A	B	7/2010–10/2012
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Italy) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 <i>Disaster preparedness (Coordination) – Strengthen the capacities of the Disaster and Risk Management (DRM)</i> (pripravljenost na nesreče (usklajevanje) – krepitev zmogljivosti za obvladovanje nesreč in tveganja)		0,6	0,4	A	A	A	8/2012–1/2013
5	Concern Worldwide – ECHO/-CR/BUD/2010/02010 <i>Shelter (Water sanitation) – Construction of improved T shelter</i> (zatočišča (oskrba z vodo in sanitarna oskrba) – gradnja izboljšanih prehodnih zatočišč) (dolgoročno)		5,2	5,2	A	B	B	4/2010–6/2011
6	SI (Solidarités internationales; France) – ECHO/-CR/BUD/2010/02045 <i>Coordination (Shelter) – Cash for work activities, instalment of community committees and disaster preparedness</i> (usklajevanje (zatočišča) – dejavnosti v gotovini plačanega dela, vzpostavitev odborov v skupnostih in pripravljenost na nesreče)		2,9	2,9	A	A	A	10/2010–8/2011
7	SI (Solidarités internationales; France) – FOOD – <i>Improve the living conditions, give access to employment and community services (e.g. income generating activities are permanently installed), help to strengthen food security</i> (izboljšanje življenjskih razmer, dostop do zaposlitve in storitev na ravni lokalne skupnosti (npr. vzpostavitev stalnih dejavnosti, ki ustvarjajo dohodek), pomoč za izboljšanje prehranske preskrbljenosti)		1,0	1,0	A	B	A	9/2011–12/2012
8	FAO (Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo) (FAO) – DCI-FOOD.2012/299-441; <i>Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite</i> (izboljšanje prehranske preskrbljenosti in varnosti prehrane za ogrožena gospodinjstva v regiji Artibonite)	Program za hrano instrumenta za razvojno sodelovanje	1,5	1,1	A	C	prezgodaj za oceno	11/2012–10/2014

1 Za metodologijo glej Prilogo II.

(v milijonih EUR)

Programi in partnerji	Instru- ment	Prispevek Komisije	Plačano na dan 31. 12. 2013	Ustre- znost	Zasno- va	Izložki	Obdobje izvajanja
9 <i>Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées</i> (podporni program za obnovo in razvoj sosesk za omogočanje vrnitve prizadetih skupin prebivalstva) (CRIS Nr 2011/023-144); nacionalni odredbodajalec Haitija, AFD, ZN-Habitat, Rdeči križ Francije, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV.	ERS	55,8	11,0	A	A	B	12/2011–12/2016
10 <i>Programme d'appui budgétaire générale pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP)</i> (program splošne proračunske podpore za akcijski načrt za nacionalno obnovo in razvoj Haitija ter za nacionalno strategijo za rast in za zmanjševanje revščine) (CRIS Nr2010/022-435); nacionalni odredbodajalec Haitija ter drugi javni in zasebni naročniki		47,0	34,9	A	C	C	5/2011–5/2015
11 UNDP – <i>Cash for work for early recovery and stabilization</i> (v gotovini plačano delo za hitro okrevanje in stabilizacijo)	Instrument za stabilnost	5,0	5,0	A	A	A	9/2010–8/2012
12 Club de Madrid – <i>Strengthening Haiti institutional base and increasing Haitian leadership's ownership of the recovery process</i> (krepitev institucionalne osnove Haitija in večanje lastne odgovornosti haitijskega vodstva za proces okrevanja)		0,5	0,5	A	A	A	7/2010–2/2012
13 International Management Group (IMG), Beograd in Skupno raziskovalno središče (JRC) – <i>Strengthening of the Haitian emergency preparedness</i> (krepitev pripravljenosti Haitija na nujne primere)		14,5	13,1	A	C	C	10/2010–5/2012 (IMG), 12/2010–12/2012 (JRC)
SKUPAJ		141,0	81,1				

Povzetek

III

Komisija in ESZD želita poudariti, da je večina projektov dosegla svoje cilje kljub težavnim razmeram, v katerih so se izvajali.

Komisija je uspela ublažiti vpliv nekaterih zunanjih dejavnikov, ki so povzročali zamude.

V

Čeprav se uradna skupna državna strategija za povezovanje pomoči, sanacije in razvoja (v nadaljnjem besedilu: LRRD) na Haitiju ni zahtevala, so službe Komisije usklajevale svoje pristope in zagotavljale povezovanje pomoči in razvoja na sektorski podlagi. Celovito in sistematično vključevanje pristopa LRRD je bilo vključeno v cikel financiranja za obdobje 2014–2020.

VI

Komisija in ESZD poudarjata, da je večina projektov dosegla načrtovane rezultate.

Komisija in ESZD želita v zvezi s tveganji opozoriti, da delo v nestabilni državi neizogibno vključuje tveganja. Čeprav so bila ta tveganja opredeljena in so bili sprejeti možni ukrepi za njihovo zmanjšanje, sta se Komisija in ESZD v nekaterih primerih odločili, da kljub obstoječim tveganjem izvedeta programe, da bi pomagali prebivalstvu.

Zmogljivost delegacije je bila okrepljena v obsegu, ki so ga dopuščale omejitve proračunskih in človeških virov ter standardni upravni postopki.

Na podlagi izkušenj v zvezi s potresom na Haitiju in kriznimi dogodki v drugih državah sta Komisija in ESZD sprejeli številne ukrepe za hitro odzivanje.

VII Prva alineja

Komisija se strinja s tem priporočilom.

- (i) Od sprejetja novih smernic za proračunsko podporo januarja 2013 se priporočilo že izvaja za programe proračunske podpore.
- (ii) Ustrezno obvladovanje tveganj je pomembno za vse programe. Sprejeti so bili podrobni postopki, ki zagotavljajo presojo verjetnosti, potencialnega vpliva in ukrepov za zmanjšanje tveganj v zasnovi programa. Med izvajanjem se bo obvladovanje tveganj upoštevalo v okviru že obstoječih postopkov.

VII Druga alineja

Komisija se strinja s tem priporočilom. Komisija že izvaja strategijo LRRD in jo bo izvajala še naprej v okviru agende za odpornost.

- Komisija se strinja s tem delom priporočila – cilji skupne strategije so opredeljeni (prilagojeni razmeram) kot del priprave načrtov za državo. Mandati oddelkov so opredeljeni v njihovih izjavah o poslanstvu.
- Komisija se strinja s tem delom priporočila (glej smernice za LRRD in delavnice).
- Komisija se strinja s tem priporočilom kot delom akcijskih načrtov za državo.

VII Tretja alineja

Komisija se strinja s priporočilom Sodišča.

Komisija poudarja, da je treba za nestabilne države v krizi/po krizi pomoč prilagoditi razmeram, da bi se dosegel določen uspeh. V ta namen je Komisija razvila poseben instrument posredovanja, znan tudi kot „pogodba o podpori za konsolidacijo države“, ki vsebuje določbe za take razmere.

Komisija želi poudariti, da je priporočilo 3 Sodišča vključeno v smernice za proračunsko podporo.

VII Četrta alineja

Komisija in ESZD se strinjata s tem priporočilom, vendar bi želeli poudariti, da so bili medtem za vse delegacije sprejeti postopki za neprekinjeno poslovanje, za vzpostavitev katerih je odgovorna ESZD, in določbe za prerazporeditev osebja za krizne razmere. Poleg tega bi želela poudariti, da sta varnost in zaščita osebja EU v kriznih razmerah ali nesrečah v državi, v kateri je prisotno osebje EU, na prvem mestu.

Opažanja

Komisija meni, da so bili glede na težke razmere pomoč, sanacija in razvoj dovolj povezani.

35

Čeprav ni bila uradno določena nobena skupna strategija, je bilo v praksi veliko sestankov med partnerji, ECHO in Europeaid pa sta si izmenjala informacije. To je zagotavljalo dopolnjevanje in povezovanje med dejavnostmi, financiranimi iz humanitarne in razvojne pomoči.

Od obiska delegacije Odbora za proračunski nadzor Evropskega parlamenta na Haitiju se je Komisija zelo potrudila, da bi obvladovala položaj.

Na terenu je usklajevanje med uradniki na terenu ECHO in delegacijo EU zagotovljeno z rednimi sestanki, na katerih se medsebojno obveščajo ter posvetujejo glede oblikovanja programov in doseženega napredka. Obe službi trenutno pripravljata osnutek skupnega humanitarnega in razvojnega okvira. Poleg tega vodja delegacije zastopa humanitarne zadeve v imenu EU.

Dalje, na sedežu je bilo usklajevanje zelo poglobljeno s številnimi dejavnostmi in postopki:

- akcijski načrt za odpornost;
- skupno pismo držav članic EU z navodili o izvajanju pristopa EU k odpornosti, da bi spodbudili učinkovito sodelovanje držav članic EU in povežali humanitarno pomoč, dolgoročno razvojno sodelovanje in stalno politično zavezo na ravni EU in na nacionalni ravni;
- medresorska skupina za prehod;
- smernice za izvajanje LRRD;
- uradni in neuradni postopki svetovanja glede programov.

35 (b)

Po mnenju Komisije obstajajo različni mandati in postopki med službami, mnenja pa se ne razlikujejo. ECHO nima pooblastila za izvajanje dolgoročnih razvojnih naložb in torej ne more financirati stalnih bivališč.

Treba je opozoriti, da je od leta 2013 Komisija prenehala financirati začasna zatočišča v Port-au-Princu, kjer je bila razvita učinkovita sinergija med izkušnjami, ki so jih pridobili partnerji ECHO, ter rekonstrukcijo soseke in razvojnim programom, ki ga je financiral DEVCO. ECHO je financiral nekaj začasnih zatočišč v obliki tradicionalnih kreolskih hiš v regiji Pales, kjer je bil epicenter potresa in kjer je bilo na voljo zemljišče, ki ni bilo predmet spora, ter ni bilo nobenega tveganja, da bi se zaradi tega povečalo število revnih četrti. V veliko primerih, če ne v vseh, je začasno zatočišče za prejemnika pomenilo izboljšanje v primerjavi s tem, kjer je živel pred potresom.

35 (c)

Humanitarni ukrepi, ki jih financira EU, temeljijo na potrebah. Izhodna strategija ECHO za Haiti kot taka ni bila formalno oblikovana. Vendar so bili pogoji za postopno opuščanje humanitarnega instrumenta sistematično navedeni v vseh upoštevnih odločitvah ECHO o financiranju.

37

Zamude so večinoma povzročali zunanji dejavniki, ki so jih določale hitro spreminjajoče se razmere in nad katerimi partnerji ECHO niso imeli nadzora.

40

Filozofija proračunske podpore določa, da se plačilo izvede, ko so doseženi rezultati. To zahteva, da se zagotovi občutljivo ravnotežje med predvidljivostjo in pogojenostjo.

EU in drugi donatorji so poleti 2012 zadržali plačila zaradi nacionalnih revizijskih poročil, ki so navajala pomanjkljivosti v postopkih oddaje javnih naročil med izrednim stanjem leta 2011. Pritisk skupnosti donatorjev je bil povod za oblikovanje posebne revizijske komisije, ki je presojala 41 naročil, oddanih prek postopkov iz zakona o izrednih razmerah. Na podlagi priporočil revizijske komisije in ko je vlada pozneje odpovedala 6 od teh naročil, so donatorji ponovno začeli izvajati plačila. To ponazarja zmožnost vpliva za izboljšano ekonomsko upravljanje, ki ga imajo lahko dejavnosti proračunske podpore, in prispevek k reformi, doseženi s programom.

Komisija in ESZD menita, da je bilo izvajanje podpore EU za sanacijo zelo učinkovito.

42

Kljub težkim razmeram, ki so bile glavni razlog za zamude, je večina programov dosegla nameravane rezultate.

43

Pomoč zaradi nenadnega nastopa krize navadno vključuje raven tveganja, ki lahko bodisi povzroči zamude, ali v nekaterih primerih zahteva ukrepe za zmanjšanje tveganj, da bi se zagotovil pozitiven izid projektov.

Glede na to je šlo primarno za zunanje dejavnike v zapletenem humanitarnem okolju, ki so vse bolj oteževali sodelovanje in vodili do sprememb pri posredovanju. Kljub oviram so bili partnerji zmožni doseči cilje, ki so bili določeni v ukrepih. O spremembah, do katerih je prišlo pri izvajanju projektov, so ECHO in partnerji ustrezno razpravljali, preden so bile odločitve sprejete.

Težko je predvideti tovrstne zaplete pri načrtovanju pogajanj z občinami in nacionalnimi organi.

44

Na izvajanje projekta sanacije sta vplivali dve zadevi.

1. Socialni nemiri na področju Bristou-Bobin, kjer se je izvajal projekt, ki ga je financiral ECHO. Ponavljajoči se nasilni dogodki v zvezi z volitvami ali vprašanji skupnosti so ovirali dejavnosti zaradi varnostnih razlogov.
2. Partner je prav tako med potekom projekta izvedel, da ministrstvo za javna dela (MTPTC) ni ocenilo 30 % stavb v Bristou-Bobin. Treba je bilo opraviti nepričakovano oceno stavb, ki je nato ogrozila doseganje načrtovanih izložkov.

46

Poleg končnega poročila o oceni se je Komisija odločila, da se bo lotila omenjenih vprašanj nezadostnega usposabljanja, ki ni bilo v celoti prilagojeno, neustrezne kakovosti opreme za nujno pomoč in drugih izzivov z naslednjim programom vmesnega odziva, ki je potekal tri leta z drugim izvajalskim partnerjem z več lokalnimi izkušnjami.

48

Komisija skuša doseči ravnotežje med, na eni strani, programi, ki so v celoti v lasti prejemnika in ki jih ta tudi izvaja, zato da se razvijejo njegove sposobnosti, in, na drugi strani, hitrim doseganjem izločkov programa. Komisija je s tem, da je delala z različnimi partnerji, skušala doseči to ravnotežje.

51

Ukrepi za odpravo pomanjkljivosti v zasnovi so bili že izvedeni.

53

Komisija se strinja, da se sredstva niso razdeljevala strogo v skladu z okvirnim časovnim razporedom, vendar meni, da je bilo nujno zadržati plačilo, zato da so se spoštovali pogoji sporazuma o financiranju, in izvajati potreben pritisk, da bi se spodbudilo napredovanje reforme.

54

Smernice za proračunsko podporo ne zahtevajo obstoja ustrezne strategije upravljanja javnih financ kot pogoj za pridobitev proračunske podpore, vendar pa zahtevajo obstoj prizadevanj za reforme, ki se lahko prevede v obstoj „podsektorskih“ strategij upravljanja javnih financ. Na Haitiju, čeprav je vlada šele pred kratkim sprejela obsežno strategijo upravljanja javnih financ, in sicer maja 2014, pa je dolgo časa izvajala številne reformne strategije, ki so se nanašale na različne vidike upravljanja javnih financ. V v prihodnost usmerjenem pristopu proračunske podpore Komisije je bilo poleg tega

sprejetje obsežne in realistične strategije upravljanja javnih financ določeno kot pogoj za prvo plačilo v novem programu proračunske podpore Haitiju, ki je bil sprejet novembra 2013. Ta pogoj je bil zdaj izpolnjen z nedavnim sprejetjem te strategije.

56

Komisija meni, da je ustrezno obvladovala tveganja za izvajanje programov EU. Delo v nestabilni državi nujno vključuje tveganja.

56 (a)

Težave s carino so se poslabšale z zmedo po potresu. Vsi izvajalski partnerji so sistematično opravljali analizo tveganj, potencialne zamude zaradi, med drugim, zamud pri carini pa so se upoštevale in zapisovale v predlogih logičnih okvirjev. Očitno je bilo nemogoče točno predvideti trajanje takih zamud. Ob upoštevanju dejstva, da ni bilo nobene alternative za zadovoljevanje nastanitvenih potreb prebivalstva, razen uvažanja zatočišč, so koristi take dejavnosti prevladale nad opredeljenimi tveganji v zvezi s carinskimi zamudami.

56 (b)

Dopolnilno k institucionalni podpori ministrstvu za kmetijstvo drugih donatorjev, da bi oživili industrijo proizvodnje semen in okrepili njene zmožnosti nadzora kakovosti, je program EU podpiral lokalne skupine kmetov, ki so se ukvarjale z obrtno proizvodnjo semen.

56 (c)

Načrtovani cilji tega projekta so bili doseči takojšen vpliv na operativni ravni, tako da se namesti 300 zabojnikov z opremo za prvo pomoč in usposobijo prostovoljci na lokalni ravni, da uporabljajo to opremo v primeru naravnih nesreč. Čeprav je projekt dejansko uspel namestiti 302 zabojnika v državi s samo dvomesečnim podaljšanjem obdobja izvajanja in izvesti osnovno usposabljanje za 3041 lokalnih prostovoljcev, pa je bil zasnovan kot pilotni projekt, ki bi se lahko podprl s finančnim okvirom za sodelovanje (Evropski razvojni sklad) za Haiti.

Kar zadeva izbiro izvajalskega partnerja, želi Komisija omeniti, da noben partner z dolgoletnimi ustreznimi izkušnjami na Haitiju ni bil na voljo, da bi izpeljal ta ukrep.

Okvir 6

Lokacijo za zabojnike so določili haitijski organi (DPC – Direction de la Protection Civile) in župani zadevnih vasi. DPC je poročal o 10 primerih (od 302), v katerih je bila potrebna premestitev.

Naslednji program vmesnega odziva bo posvečen nezadostnemu usposabljanju prostovoljcev. Poleg tega bo podpiral trajnost mreže prostovoljcev z vključevanjem strukture v regionalne in lokalne organe (*collectivités territoriales*) ter po potrebi obnovil opremo za nujno pomoč.

57

Program proračunske podpore je bil oblikovan po potresu v sodelovanju z drugimi donatorji proračunske podpore. Prednostna naloga je bila vladi zagotoviti nujno potrebna proračunska sredstva in spremljajoče ukrepe za upoštevanje načrtovane tehnične pomoči drugih donatorjev.

V skladu z novim programom proračunske podpore (pogodba o podpori za konsolidacijo države), ki je bil sprejet leta 2013, je bil finančni okvir za tehnično pomoč povečan na 12 milijonov evrov, zato da pokrije potrebe vlade za gradnjo zmogljivosti.

Okvir 7

Nov program za proračunsko podporo za Haiti, ki je bil sprejet novembra 2013, temelji na posebnem postopku za nestabilne države. Med drugimi ukrepi so v to operacijo vključeni revizija izplačanih plač državnih uradnikov, okrepitev oddelkov, ki se ukvarjajo s prihodki, in posebna podpora vrhovnemu računskemu in upravnemu sodišču (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*).

58

Komisija in ESZD sta temeljito razmislili o političnih tveganjih na Haitiju, vendar sta se kljub temu odločili, da posredujeta, saj so potencialne koristi, vključno z možnostjo izvajanja političnega vpliva v podporo reformam, prevladale nad tveganji.

Ukrepi za zmanjšanje tveganj so bili sprejeti naknadno v sprejemljivem obsegu, ob upoštevanju omejene sposobnosti haitijskih institucij in potrebe po spoštovanju suverenosti Haitija. EU je povečala poglobljenost in intenzivnost političnega dialoga s Haitijem, kot dokazujejo številni stiki na visoki ravni v zadnjih dveh letih, ter začela strukturiran in reden politični dialog decembra 2013. Izvajajo se posebni podporni ukrepi, katerih cilj je prispevati k politični stabilnosti. Komisija in ESZD bi prav tako želeli poudariti, da je utrditev demokracije in stabilizacijo političnih razmer na Haitiju mogoče doseči le dolgoročno in z endogenim postopkom, kot nazorno prikazuje uspeh „dialoga na Haitiju“.

59

Komisija in ESZD želita poudariti, da sta okrepili zmožnost do stopnje, ki so jo dopuščali omejitve proračunskih in človeških virov ter stalni upravni postopki. Delegacija je tako kot vsi drugi nacionalni in mednarodni partnerji morala delati v zelo težkih razmerah: stavba delegacije se je štela za nevarno, začasne pisarne pa so bile nameščene v varni rezidenci delegacije. Po potresu je bilo osebje delegacije evakuirano v Dominikansko republiko, medtem ko je vodja delegacije ostal, skupaj z glavnim varnostnim in upravnim osebjem.

Podporne ukrepe sta zagotavljala delegacija v Dominikanski republici in sedež.

63

V letih 2010 in 2011 je omejene vire v delegaciji dopolnjevala povečana podpora s strani sedeža. Na primer, za proračunsko podporo so strokovnjaki iz sedeža redno odhajali na misije na Haiti ter tam zastopali EU na usklajevalnih sestankih donatorjev z vlado.

Zaključki in priporočila

64

Komisija in ESZD pozdravljata pozitivne elemente sklepa Sodišča. Večina projektov je svoje cilje dosegla kljub težkim razmeram, v katerih so se izvajali.

66

Medtem ko se ni zahtevala uradna skupna državna strategija za LRRD na Haitiju, so službe Komisije usklajevale svoje pristope ter zagotavljale povezovanje pomoči in razvoja na sektorski podlagi. Celovito in sistematično vključevanje pristopa LRRD je bilo vključeno v cikel financiranja za obdobje 2014–2020.

67

Komisija in ESZD poudarjata, da je večina projektov dosegla načrtovane rezultate.

Komisija in ESZD želita v zvezi s tveganji opozoriti, da delo v nestabilni državi neizogibno vključuje tveganja. Čeprav so bila ta tveganja opredeljena in so bili sprejeti možni ukrepi za zmanjšanje tveganja, se je Komisija v nekaterih primerih odločila, da izvede programe kljub obstoječim tveganjem, da bi pomagala prebivalstvu.

Zmožnost delegacije se je okrepila do stopnje, ki so jo dopuščali omejitve proračunskih in človeških virov ter standardni upravni postopki.

Na podlagi izkušenj v zvezi s potresom na Haitiju in kriznimi dogodki v drugih državah sta Komisija in ESZD sprejeli številne ukrepe za hitro odzivanje.

Priporočilo 1

Komisija se strinja s tem priporočilom.

- (i) Od sprejetja novih smernic za proračunsko podporo januarja 2013 se priporočilo že izvaja za programe proračunske podpore.
- (ii) Ustrezno obvladovanje tveganj je pomembno za vse programe. Sprejeti so bili podrobni postopki, ki zagotavljajo presojo verjetnosti, potencialnega vpliva in ukrepov za zmanjšanje tveganj v zasnovi programa. Med izvajanjem se bo obvladovanje tveganj upoštevalo v okviru že obstoječih postopkov.

Priporočilo 2

Komisija se strinja s tem priporočilom. Komisija že izvaja strategijo LRRD in jo bo izvajala še naprej v okviru agende za odpornost.

Priporočilo 2 – Prva alineja

Komisija se strinja s tem delom priporočila – cilji skupne strategije so opredeljeni (prilagojeni razmeram) kot del priprave načrtov za državo. Mandati oddelkov so opredeljeni v njihovih izjavah o poslanstvu.

Priporočilo 2 – Druga alineja

Komisija se strinja s tem delom priporočila (glej smernice za LRRD in delavnice).

Priporočilo 2 – Tretja alineja

Komisija se strinja s tem priporočilom kot delom akcijskih načrtov za državo.

Priporočilo 3

Komisija se strinja s priporočilom Sodišča.

Komisija poudarja, da je treba za nestabilne države v krizi/po krizi pomoč prilagoditi razmeram, da bi dosegli uspeh. V ta namen je Komisija razvila poseben instrument posredovanja, znan tudi kot „pogodba o podpori za konsolidacijo države“, ki vsebuje določbe za take razmere.

Komisija želi poudariti, da je priporočilo 3 Sodišča vključeno v smernice za proračunsko podporo.

Priporočilo 4

Komisija in ESZD se strinjata s tem priporočilom, vendar bi želeli poudariti, da so bili medtem za vse delegacije sprejeti postopki za neprekinjeno poslovanje, za vzpostavitev katerih je odgovorna ESZD, in določbe za prerazporeditev osebja za krizne razmere. Poleg tega bi želela poudariti, da sta varnost in zaščita osebja EU v kriznih razmerah ali nesrečah v državi, v kateri je prisotno osebje EU, na prvem mestu.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Plačljive naročnine:

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm).

Potres, ki je 12. januarja 2010 prizadel Haiti, je terjal velik davek v človeških življenjih in povzročil hudo škodo v glavnem mestu in njegovi okolici. V tem poročilu je Evropsko računsko sodišče preučilo, ali je bila podpora EU za sanacijo na Haitiju dobro zasnovana in izvedena ter ali je Komisija ustrezno povezala zagotavljanje nujne pomoči s prizadevanji za sanacijo in razvojno pomočjo. Prišlo je do zaključka, da je bila podpora za sanacijo na splošno dobro zasnovana in je obravnavala glavne potrebe države, vendar izvajanje programov ni bilo dovolj uspešno, nujna pomoč, sanacija in razvoj pa niso bili dovolj povezani. To so deloma zakrivile težavne razmere, deloma pa tudi pomanjkljivosti pri upravljanju nekaterih dejavnikov, na katere bi Komisija lahko vplivala.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije