

SV

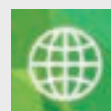
2014

nr

13

Särskild rapport

EU:s återanpassningsstöd efter jordbävningen i Haiti



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tfn +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2014

ISBN 978-92-872-0833-0
doi:10.2865/61226

© Europeiska unionen, 2014
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

Särskild rapport

EU:s återanpassningsstöd efter jordbävningen i Haiti

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

Punkt

Förkortningar och akronymer

I – VII Sammanfattning

1 – 11 Inledning

1 – 3 **Haiti är en instabil stat**

4 – 5 **Jordbävningen 2010 ledde till en dramatisk försämring**

6 – 7 **EU-delegationen blev också hårt drabbad**

8 – 11 **Trots den internationella responsen innebar återanpassningen en stor utmaning**

12 – 17 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

18 – 63 Iakttagelser

18 – 27 **Kommissionen tog itu med prioriterade återanpassningsbehov**

19 – 21 Återanpassningsbehoven identifierades väl

22 – 24 EU:s återanpassningsstöd fastställdes inom en god strategi

25 – 27 Kommissionen och andra huvudsakliga givare hade en lämplig arbetsfördelning men hade svårt att samordna genomförandet

28 – 40 **Trots vissa ansträngningar från kommissionen knöts katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbiståndet inte samman tillräckligt**

30 – 32 Kommissionen använde olika instrument på ett flexibelt sätt

33 – 35 Samordningen inom kommissionen var inte optimal

36 – 40 Sammanknytningen av katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd var en god tanke med hänsyn till utformningen av enskilda återanpassningsprogram, men ibland svår att genomföra i praktiken

- 41 – 63 **Kommissionen såg inte i tillräcklig utsträckning till att EU:s återanpassningsstöd genomfördes ändamålsenligt**
- 42 – 54 De flesta programmen blev försenade och en del av dem gjorde begränsade framsteg
- 55 – 58 Vissa betydande risker åtgärdades inte tillräckligt
- 59 – 63 Övervakningen byggde på en lämplig ram men fick inte tillräckligt med resurser
- 64 – 68 **Slutsatser och rekommendationer**
- Bilaga I — Förteckning över granskade program**
 - Bilaga II — Poängsättningsmetod**
 - Bilaga III — Poängsättning av program**

Kommissionens och Europeiska utrikestjänstens svar

BNI: bruttonationalinkomst

BNP: bruttonationalprodukt

CAED: samordningsram för externt bistånd till stöd för Haitis utveckling (*Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti*)

CIRH: en tillfällig kommission för återuppbyggnad av Haiti (*Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti*)

DCI: finansieringsinstrument för utvecklingsamarbete

Finansieringsinstrumentet, som lanserades i januari 2007, tillhandahåller bistånd främst genom i) geografiska program med partnerländer i Latinamerika, Asien, Centralasien, Mellanöstern och Sydafrika för att stödja åtgärder på en rad olika områden (t.ex. utbildning, hälsovård, social sammanhållning och sysselsättning, goda styrelseformer, demokrati, mänskliga rättigheter, stöd efter en kris och stöd till instabila stater) och ii) fem tematiska program på områden som rör investering i människor, miljö och hållbar förvaltning av naturresurser, icke-statliga aktörer och lokala myndigheter, tryggad livsmedelsförsörjning samt migration och asyl. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 av den 18 december 2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingsamarbete (EUT L 378, 27.12.2006, s. 41).

Dipecho: program för katastrofberedskap vid generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd (Echo) Echo påbörjade sitt program för katastrofberedskap Dipecho 1996. Programmet riktar sig till sårbara lokalsamhällen i de mest katastrofutsatta regionerna i världen. I regel omfattar Dipechofinansierade program utbildning, kapacitetsuppbyggnad, upplysningskampanjer, tidig varning och planerings- och prognosåtgärder där medlen kanaliseras via biståndsorgan och frivilligorganisationer som arbetar i de berörda regionerna.

DRR: katastrofriskreducering (*Disaster Risk Reduction*)

DRR är en systematisk metod för att identifiera, bedöma och minska riskerna för katastrofer. Syftet är att minska den socioekonomiska utsattheten vid katastrofer och hantera miljömässiga och andra faror som utlöser dem.

Echo: generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd

I dess uppdrag ingår att rädda och bevara liv, förebygga och lindra mänskligt lidande och bevara integriteten och den mänskliga värdigheten hos befolkningar som drabbats av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människan. Echo ger humanitärt bistånd, kortsiktigt återanpassningsstöd och stöd till katastrofberedskap och katastrofförebyggande åtgärder.

EUf: Europeiska utvecklingsfonden

EUf är det främsta instrumentet för Europeiska unionens bistånd för utvecklingsamarbete till staterna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS) och till utomeuropeiska länder och territorier (ULT). Det partnerskapsavtal som undertecknades i Cotonou den 23 juni 2000 för en tjugoårsperiod (Cotonouavtalet) är den nuvarande ramen för EU:s förbindelser med AVS- och ULT-stater. EUf är främst inriktad på att minska och på sikt utrota fattigdomen.

EuropeAid: generaldirektoratet för utveckling och samarbete – EuropeAid

EuropeAid genomför en rad av kommissionens olika instrument för bistånd till tredjeland som finansieras genom EUF och den allmänna budgeten (däribland DCI). Nästan alla EUF-insatser förvaltas av EuropeAid.

Europeiska utrikestjänsten: Europeiska utrikestjänsten inledde sin verksamhet den 1 december 2010.

Europeiska utrikestjänsten bereder kommissionens beslut för anslag per land, landstrategidokument och regionala strategidokument samt nationella och regionala vägledande program tillsammans med berörda kommissionsavdelningar som en del av planeringscykeln för merparten av instrumenten för bistånd till tredjeland.

FPI: tjänsten för utrikespolitiska instrument

FPI är en avdelning vid kommissionen som inrättades den 1 januari 2011 och rapporterar direkt till den höga representanten för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Utgifter som förvaltas av FPI gäller främst åtgärder som genomförs inom följande: a) den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, b) stabilitetsinstrumentet, c) EU:s valobservatörsuppdrag och d) instrument för samarbete med industriländer.

G12: gruppen av tolv givare.

G12 består av Brasilien, Kanada, Frankrike, Japan, Norge, Spanien, USA, Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB), Världsbanken, Internationella valutafonden (IMF), FN och Europeiska kommissionen. Ordförande är den biträdande chefen för FN:s fredsbevarande styrka i Haiti (Minustah) i dennes egenskap av humanitär samordnare. EU-delegationen var tillförordnad ordförande 2013.

GBS: allmänt budgetstöd

Programmen för allmänt budgetstöd består vanligtvis av ett stödpaket som inbegriper överföring av medel, åtgärder för kapacitetssuppleering, dialog med partnerlandet och införande av utbetalningsvillkor.

IAS: tjänsten för internrevision

IAS är ett generaldirektorat vid kommissionen. Det leds av kommissionens internrevisor och rapporterar till kommittén för revisionsuppföljning. Dess uppgift är att ge oberoende garantier för att systemen för intern kontroll är ändamålsenliga och bistå kommissionen med yttranden, råd och rekommendationer.

IDB: Interamerikanska utvecklingsbanken

IfS: stabilitetsinstrument

Instrumentet inrättades 2007 och ska vara en snabb och flexibel mekanism som förebygger konflikter, ger stöd till politisk stabilitet efter en konflikt och garanterar snabb återanpassning efter en naturkatastrof. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1717/2006 av den 15 november 2006 om upprättande av ett stabilitetsinstrument (EUT L 327, 24.11.2006, s. 1).

IMF: Internationella valutafonden

LRRD: att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*)

Minustah: FN:s stabiliseringsuppdrag i Haiti

Ocha: kontoret för samordning av humanitära frågor

PDNA: behovsbedömning efter katastrofer

PFM: förvaltning av offentliga finanser

ROM: resultatorienterad övervakning

EuropeAid införde ROM-systemet 2000 för att stärka övervakningen och utvärderingen av samt insynen i utvecklingsbiståndet. Det grundas på korta, riktade bedömningar på plats av externa experter. Det använder en strukturerad och enhetlig metod som utgår från fem kriterier: relevans, effektivitet, ändamålsenlighet, potentiell effekt och trolig hållbarhet.

I

Haiti är en av de mest instabila staterna i världen och jordbävningen som drabbade landet den 12 januari 2010 ledde till en dramatisk försämring av situationen. Jordbävningen skördade många människoliv, orsakade massiv förstörelse, inverkade kraftigt på den nationella ekonomin och minskade markant den redan svaga förvaltningens kapacitet att erbjuda befolkningen grundläggande tjänster.

II

Revisionsrätten granskade om EU:s återanpassningsstöd i Haiti efter jordbävningen utformades och genomfördes väl.

III

Revisionsrätten drar slutsatsen att EU:s återanpassningsstöd i Haiti efter jordbävningen 2010 var väl utformat på ett övergripande plan men att programmen inte genomfördes tillräckligt ändamålsenligt. I likhet med andra givare stötte kommissionen på svåra hinder när den skulle tillhandahålla återanpassningsstöd. Den ställdes inför den svåra uppgiften att tvingas förvalta biståndet i partnerskap med svaga nationella myndigheter – för att uppmuntra egenansvar och bidra till framväxten av fungerande offentliga myndigheter – samtidigt som den försökte garantera ett snabbt bistånd. Kommissionen kunde dock ha hanterat vissa faktorer som den ansvarade för bättre.

IV

Kommissionen tog itu med prioriterade återanpassningsbehov. Tillsammans med andra större givare gjorde kommissionen en korrekt bedömning av de stora återanpassningsbehoven i Haiti efter jordbävningen 2010; den fastställde en god samarbetsstrategi och antog de nya utmaningar som landet stod inför samtidigt som den fortsatte att ge stöd till en långsiktig socioekonomisk utveckling. Kommissionen och andra huvudsakliga givare hade en lämplig arbetsfördelning men hade svårt att samordna genomförandet.

V

Trots vissa ansträngningar från kommissionen knöts inte katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd samman tillräckligt. Kommissionen använde en rad olika kompletterande instrument på ett flexibelt sätt och utarbetade enskilda återanpassningsprogram för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd. Men generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd (Echo) och generaldirektoratet för utveckling och samarbete (EuropeAid) hade ingen tydlig gemensam landstrategi för att optimera synergier och garantera en smidig övergång mellan sina respektive verksamheter. Den svaga nationella förvaltningen och regeringens bristande reformvilja var stora hinder för en ändamålsenlig återanpassning och skapande av förutsättningar för en hållbar utveckling.

VI

Kommissionen såg inte i tillräcklig utsträckning till att EU:s återanpassningsstöd genomfördes ändamålsenligt. Tio av de 13 program som revisionsrätten granskade levererade eller skulle sannolikt leverera den planerade outputen, även om nästan alla blev förse-nade. Tre program gjorde begränsade framsteg, bland annat tionde EUF:s program för allmänt budgetstöd. Kommissionen var väl medveten om den svåra kontexten, men hanterade inte i tillräcklig utsträckning vissa betydande risker för genomförandet och uppfyllelsen av programmålen. Övervakningen av programmen grundades på en lämplig ram men kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vidtog inte åtgärder tillräckligt snabbt för att stärka resurserna vid EU-delegationen, som inte hade tillräcklig kapacitet att göra besök på plats. Det hade varit särskilt värdefullt i en situation som snabbt förändrades.

VII

Revisionsrätten rekommenderar att kommissionen vid insatser efter en naturkatastrof eller i en sårbar situation gör följande:

- Förbättrar riskhanteringen.
- Fastställer en gemensam strategi som garanterar att katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd knyts samman och att synergier skapas.
- Inriktar sig på centrala funktioner i förvaltningen av de offentliga finanserna och reformer av den när den ger budgetstöd och vid behov vidtar kortsiktigare åtgärder för att skydda EU-medlen och motverka slöseri, läckage och ineffektivitet.
- Utarbetar rutiner för verksamhetens kontinuitet, däribland bestämmelser för utplacering av räddningstjänstpersonal.

Haiti är en instabil stat

01

På 1700-talet var Haiti en ledande sockerrörsproducent och en av de mest välbärgade regionerna i världen. Men sedan självständigheten 1804¹ har landet plågats av etniska konflikter och långvariga perioder av anarki och politisk instabilitet. Under 1900-talets andra hälft avlöste diktatorerna varandra² och deras tid vid makten präglades av förtryck och plundring av landets välstånd. I dag är Haiti en instabil stat (se **ruta 1**).

02

Landets instabila politiska situation och instabila säkerhetsläge ledde till att FN:s stabiliseringsuppdrag i Haiti (Minustah) sattes in i slutet av 2004³. Efter upplöpp på grund av stigande matpriser 2008 hade landet ingen stabil regering förrän Laurent Lamothe blev premiärminister i mars 2012. Säkerhetsläget har förbättrats, men kriminaliteten inverkar fortfarande negativt på utvecklingen.

03

Haiti är fortfarande ett av de fattigaste länderna i världen⁴. Mer än halva befolkningen⁵ lever i extrem fattigdom på mindre än 1,25 US-dollar om dagen. Den förväntade livslängden är 62 år, tolv år under Latinamerikas genomsnitt. Omkring hälften av befolkningen är analfabeter, 20 % av barnen är undernärdade och 30 % har inte tillgång till rent vatten⁶. Haiti har den största förekomsten av hiv/aids i Latinamerika⁷.

- 1 År 1791 gjorde slaverna i den franska kolonin uppror, vilket ledde till att landet blev självständigt 1804 och till att världens första självständiga svarta republik grundades två år senare. År 1844 delades ön upp i två länder: Haiti och Dominikanska republiken.
- 2 Sedan 1949 har Haiti letts av flera diktatorer: General Paul Magloire, som efterträddes av François Duvalier (Papa Doc) och hans son Jean-Claude (Baby Doc).
- 3 Minustah ska inte lämna landet förrän 2016 när uppdraget ska omstruktureras och konsolideras.
- 4 BNI per capita i Haiti 2012 (Atlasmetoden, Världsbanken) var 760 US-dollar jämfört med genomsnittet i Latinamerika och Västindien på 8 981 US-dollar.
- 5 Haiti har nära 10 miljoner invånare.
- 6 *Källor: World DataBank – World development indicators* (indikatorer för världsutveckling) 2011 och 2012, FN:s utvecklingsprogram (UNDP) FN:s utvecklingsrapport (*Human Development report*), CIA – The World Factbook.
- 7 Förekomsten av hiv hos befolkningen i åldrarna 15–49 ligger på 2,2 % (*Ministère de la Santé Publique et de la Population, Déclaration d'Engagement sur le VIH/SIDA, Rapport de Situation Nationale*, folkhälso- och befolkningsministeriet, åtagandeförklaring om hiv/aids, rapport om det nationella läget, mars 2012).

Ruta 1

Definition av en instabil stat

Med instabilitet menar kommissionen svaga eller bristande strukturer och situationer då samhällskontraktet brutits till följd av statens oförmåga eller ovilja att sköta sina grundläggande uppgifter, fullgöra sina skyldigheter och sitt ansvar när det gäller att tillhandahålla tjänster, förvalta resurser, rättsstatsprincipen, rättvis tillgång till makt, befolkningens säkerhet och främjande av medborgarnas fri- och rättigheter.

Källa: KOM(2007) 643 slutlig *EU:s hantering av instabila situationer – insatser för hållbar utveckling, stabilitet och fred i svåra förhållanden*.

Jordbävningen 2010 ledde till en dramatisk försämring

04

I en tid då Haiti fortfarande återhämtade sig efter orkanerna och stormarna 2008 drabbades huvudstaden och dess omgivning den 12 januari 2010 av en jordbävning som mätte 7,0 på Richterskalan (se **kartan**) och krävde många människoliv och orsakade massiv förstörelse⁸. Cirka 230 000 människor omkom, vilket betyder att katastrofen skördade lika många dödsoffer som tsunamin i Indiska oceanen 2004 men i ett enda land⁹. 300 000 människor skadades, hälften av dem barn. Omkring 1,3 miljoner människor förlorade sina hem i Port-au-Prince och mer än 500 000 lämnade katastrofområdet för att söka skydd i resten av landet¹⁰. Dåliga sanitära förhållanden, som försämrades dramatiskt efter jordbävningen, gjorde att en koleraepidemi bröt ut.

05

Många administrativa byggnader, bland annat presidentpalatset, sjukhus, skolor och andra offentliga inrättningar, förstördes och många av de anställda omkom¹¹. Den haitiska statens kapacitet att tillhandahålla tjänster drabbades därmed hårt. Eftersom jordbävningen ägde rum i den region i landet som har den största ekonomiska verksamheten hade katastrofen stor inverkan på bruttonationalproduktens (BNP) utveckling¹² och skatteuppbörden. Statskassan saknade budgetresurser för att återupprätta nationella förvaltningsinsatser och betala ut lön till statstjänstemän.

EU-delegationen blev också hårt drabbad

06

EU-delegationen drabbades hårt av jordbävningen: en anställd omkom, delegationschefen behövde sjukhusvård och de flesta anställda chockskadades eller drabbades av andra psykiska besvär. Inom 48 timmar evakuerades 30 tjänstemän till Bryssel eller Dominikanska republiken. EU-delegationens byggnad var obrukbar och det gick knappt att kommunicera med Bryssel. Många handlingar skadades eller gick förlorade.

07

En del tjänstemän återvände till Haiti efter några veckor men på grund av många förändringar i de administrativa tjänsterna och långa perioder utan en delegationschef var EU-delegationens operativa kapacitet kraftigt nedsatt under lång tid.

- 8 Jordbävningen den 12 januari 2010 drabbade städerna Port-au-Prince, Léogâne och Jacmel och skadade hamnen, flygplatsen och huvudleder.
- 9 FN:s permanenta samordningskommittés utvärdering i realtid i Haiti: Tre månader efter jordbävningen, 31.8.2010.
- 10 Behovsbedömning efter katastrofen (mars 2010).
- 11 105 000 hus förstördes, 208 000 hus skadades och 60 % av sjukhusen i och runt Port-au-Prince och 5 000 skolor ödelades enligt regeringens uppskattning. Omkring tre miljoner människor drabbades av jordbävningen. De totala kostnaderna för jordbävningen uppskattas till 7,8 miljarder US-dollar, vilket motsvarar Haitis totala BNP 2009.
- 12 Efter en period av relativt konstant tillväxt mellan 2005 och 2009 sjönk BNP med 5,4 % efter jordbävningen.

Trots den internationella respsen innebar återanpassningen en stor utmaning

08

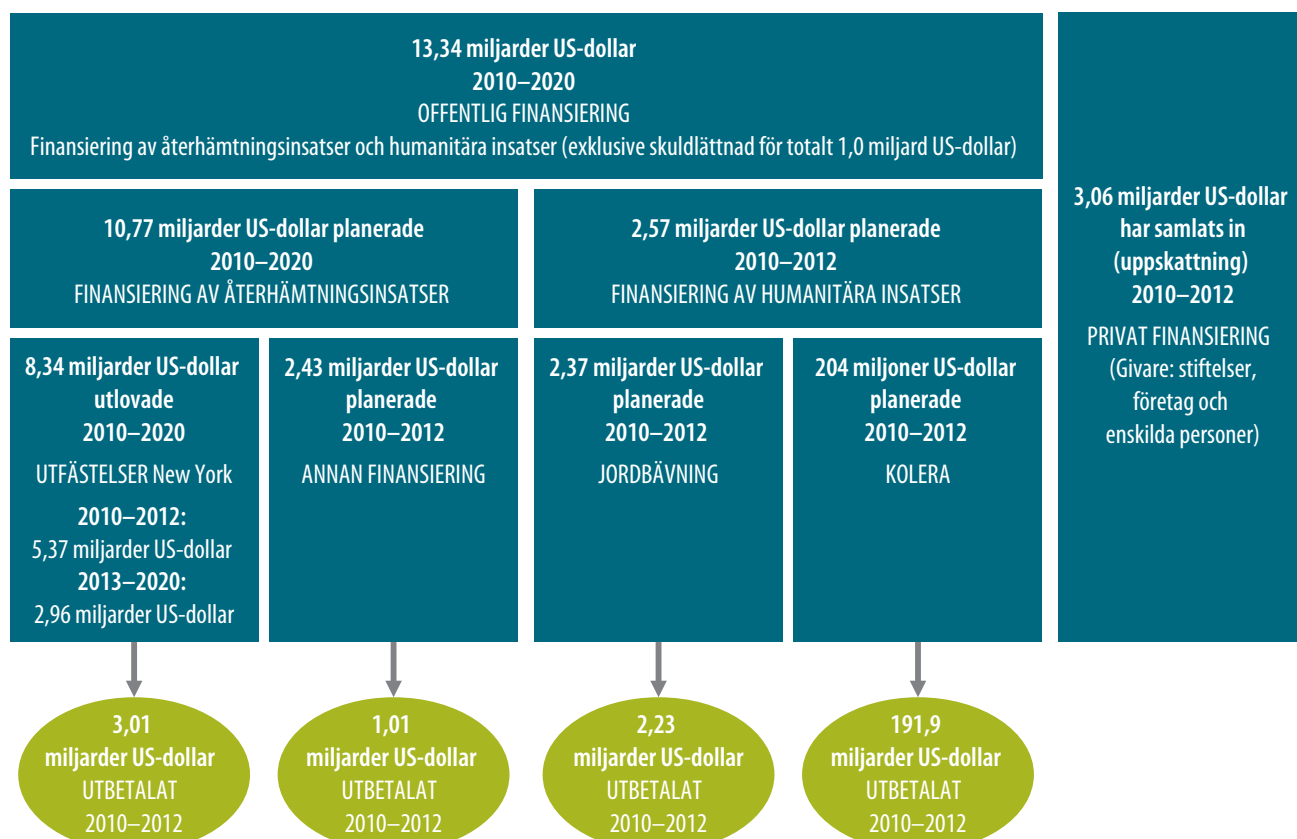
Omedelbart efter katastrofen reagerade flera hundra internationella organisationer, länder och enskilda individer från hela världen på de akuta humanitära behoven¹³. Förenta nationernas (FN) kontor för samordning av

humanitära frågor (Ocha) gick ut med en vädjan om akut hjälp som ledde till att 575 miljoner US-dollar samlades in på 72 timmar. Vid utgången av 2012 hade givare från den offentliga sektorn betalat ut 2,23 miljarder US-dollar i humanitärt bistånd och ytterligare 192 miljoner US-dollar för att bekämpa kolerautbrottet (se **diagrammet** nedan). Vidare bidrog privata givare med uppskattningsvis 3 miljarder US-dollar till FN-byråer och frivilligorganisationer¹⁴.

- 13 Internationella organisationer som länge varit etablerade i Haiti (Röda korset och större frivilligorganisationer) kunde ge akut hjälp, och i maj 2010 hade över 1 000 internationella organisationer gett humanitärt bistånd.
- 14 Kontoret för Haitis särskilda sändebud – viktiga fakta i december 2012.

Diagram

Insamlade och utbetalade medel i stöd till Haiti i december 2012



Källa: Kontoret för Haitis särskilda sändebud, utifrån givarnas rapportering och offentligt tillgängliga uppgifter.

09

För att mobilisera internationellt stöd till återuppbyggnad och vidareutveckling av landet stod FN värd för en internationell givarkonferens – *Towards a New Future for Haiti* (mot en ny framtid för Haiti) – i New York den 31 mars 2010. Givarna kom överens om att stödja regeringens *Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National d'Haiti* (PARDH)¹⁵ och ge återhämtningsstöd på medellång och lång sikt för en "bättre återuppbyggnad"¹⁶. Vid konferensen utlovade 55 givare 5,37 miljarder US-dollar för perioden 2010–2012 och ytterligare 2,96 miljarder US-dollar för 2013 och framåt. Dessutom avskrev flera länder sammanlagt 1 miljard US-dollar av Haitis skuld¹⁷.

10

Europeiska unionen (EU) var en av de främsta givarna. Den gjorde en enskild utfästelse på 1,23 miljarder euro. I den ingick utfästelser om stöd till återanpassning och utveckling av landet från kommissionen (460 miljoner euro)¹⁸, 18 medlemsstater och Europeiska investeringsbanken¹⁹. Kommissionen gav även humanitärt bistånd via sitt generaldirektorat för humanitärt bistånd och civilskydd (Echo). Under perioden 2010–2013 ställde Echo totalt 232 miljoner euro till förfogande²⁰.

11

Trots ett enormt ekonomiskt bistånd och enorma internationella insatser brottas landet fortfarande med stora utmaningar. Det tog alldeles för lång tid att få undan rasmassorna, vilket bland annat påverkade återuppbyggnadstakten²¹. I slutet av 2013 bodde uppskattningsvis 210 000 människor fortfarande i tältläger, och ingen av de förstörda regeringsbyggnaderna hade återuppbyggts helt och hållet. Återhämtningsarbetet hindras av strukturella problem som fanns i landet redan före 2010. Den offentliga förvaltningen fungerar knappt och gör att det fortfarande är mycket svårt att tillhandahålla tjänster i sektorer som hälsovård, utbildning, vatten och sanitet. Den svaga förvaltningen av de offentliga finanserna gör det svårt att optimera användningen av resurser och förebygga bedrägerier och korruption. Det faktum att det saknas markregister leder till marktvister och motverkar återuppbyggnaden. Jordbrukssektorns extrema sårbarhet för ofta förekommande naturkatastrofer och brist på investeringar underminerar livsmedelsproduktionen²².

- 15 Handlingsplan för nationell återanpassning och utveckling i Haiti.
- 16 Den underliggande principen för PARDH var inte enbart att återställa landets situation till den som rådde före jordbävningen utan att passa på att ta itu med de främsta orsakerna till landets sårbarhet i det förflutna och i dag.
- 17 Länderna var bland andra Belgien, Tyskland, Irland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Finland och Sverige.
- 18 Den utfästelsen, som huvudsakligen består av EUF-medel, ökades senare till 522 miljoner euro.
- 19 En fördelning av utfästelserna per land/institution finns här: http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf
- 20 Europeiska kommissionens humanitära bistånd och civilskydd till Haiti – Två år efter jordbävningen, GD Humanitärt bistånd och civilskydds faktablad för Haiti – april 2013.
- 21 Se till exempel *From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti* (från nödhjälp till återanpassning: stöd till goda styrelseformer i Haiti efter jordbävningen), Oxfam 2011. Ett av de största kritiska problemen var att det tog så lång tid att få undan rasmassorna.
- 22 På grund av de många katastrofer som Haiti drabbades av mellan 1996 och 2010 befann sig landet redan i kronisk kris före jordbävningen, och 57 % av befolkningen var undernärdd.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

14

12

Revisionsrätten granskade om EU:s återanpassningsstöd till Haiti utformades och genomfördes väl. Revisionen var inriktad på tre huvudfrågor:

- Tog kommissionen itu med prioriterade återanpassningsbehov?
- Såg kommissionen till att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd?
- Såg kommissionen till att EU:s återanpassningsstöd genomfördes ändamålsenligt?

13

Revisionen omfattade det stöd som Haiti fick 2010–2013 från Echo, EuropeAid och tjänsten för utrikespolitiska instrument (FPI).

14

Revisionen genomfördes mellan maj och november 2013 och innefattade följande:

- En genomgång av tionde EUF:s landstödstrategi och andra centrala policydokument.
- Intervjuer med tjänstemän vid kommissionen och Europeiska utrikestjänsten i Bryssel.

- Ett besök i Haiti från den 26 augusti till den 6 september 2013 där vi intervjuade anställda vid EU-delegationen och företrädare för de haitiska myndigheterna, de viktigaste internationella utvecklingspartnerna, frivilligorganisationer och organisationer i civilsamhället och besökte projekt.

15

Revisionen omfattade en genomgång av 13 EU-finansierade program vars syfte var att ge stöd till återanpassning och katastrofriskreducering (se **bilaga I**). I ekonomiska termer motsvarar urvalet ungefär två tredjedelar av de åtaganden som kommissionen har gjort för dessa två områden²³.

De sju program som finansierades av Echo genomfördes på områdena bostäder (tillfälligt boende), vatten, sanitära tjänster, katastrofberedskap och livsmedel i Port-au-Prince, Petit-Goâve, Léogâne och Jacmel.

De tre program som finansierades av EuropeAid gällde allmänt budgetstöd, återuppbyggnad av bostadsområden och en tryggad livsmedelsförsörjning i regionen Artibonite. De tre FPI-programmen syftade till att återupprätta katastrofberedskapen hos den haitiska förvaltningen.

16

Vid genomgången inriktade sig revisorerna på att bedöma programmens relevans, utformning och output och poängsatte dem med hjälp av relevanta kriterier från kommissionens metod för resultatorienterad övervakning (ROM) (se **bilagorna II och III**)²⁴.

23 Under perioden mellan februari 2010 och december 2012 ingick kommissionen åtaganden för 202 miljoner euro på områdena återanpassning och katastrofriskreducering. Programmen i urvalet hade ett sammanlagt värde på 141 miljoner euro. Av det beloppet hade 81,1 miljoner euro betalats ut den 31 december 2013 (se **bilaga III**).

24 När programmen nämns i iakttagelserna hänvisar vi till deras numrering i **bilagorna I och III**.

17

När revisorerna förberedde granskningen studerade de standarder, riktlinjer och god praxis som höll på att utarbetas av Intosais arbetsgrupp om ansvarsskyldighet för och revision av katastrofrelaterat bistånd (AADA)²⁵. De tittade särskilt på Issai 5510 om revision av katastrofriskreducering och Issai 5520 om revision av katastrofrelaterat bistånd för att inhämta tillräckliga kunskaper om katastrofhanteringscykeln, identifiera risker i förvaltningen av katastrofrelaterat bistånd och utforma granskningsprogrammet.

25 Issais 5500-serier om revision av katastrofrelaterat bistånd publicerades i oktober 2013 (se www.issai.org).

Kommissionen tog itu med prioriterade återanpassningsbehov

18

Revisionsrätten undersökte om kommissionen tydligt identifierade återanpassningsbehov, fastställde en god samarbetsstrategi och garanterade en god samordning av insatser och arbetsfördelning med andra huvudaktörer.

Återanpassningsbehoven identifierades väl

19

EU:s återanpassningsstöd efter jordbävningen byggde på en lämplig behovsbedömning som experter, de huvudsakliga givarna och Haitis regering kom överens om. Direkt efter jordbävningen gjorde Echo en preliminär sektorsövergripande behovsbedömning. I slutet av januari 2010 bedömde en gemensam expertgrupp från kommissionen, Belgien, Frankrike och Spanien behoven på områdena infrastruktur, förvaltning av de offentliga finanserna, styrning, rättvisa och säkerhet och sociala tjänster (särskilt utbildning).

20

Kommissionen bistod även vid behovsbedömningen efter katastrofen (PDNA)²⁶ vars syfte var att upprätta en ram för utveckling och tillväxt²⁷. Den låg till grund för den handlingsplan för nationell återhämtning och utveckling som Haitis regering presenterade vid den internationella konferensen i New York den 31 mars 2010.

21

De främsta återanpassningsbehoven gällde bostäder och utrustning i städer, vatten, sanitära tjänster och hygien, hälsovård, en tryggad livsmedelsförsörjning och utbildning. Stöd behövdes också till styrning, förvaltning av de offentliga finanserna och förstärkning av förvaltningen för att utveckla system och riktlinjer som garanterar att grundläggande tjänster tillhandahålls i tillräcklig utsträckning och på ett hållbart sätt. På grund av knappa offentliga resurser ansågs budgetstöd vara avgörande för nystarten för och återhämtningen av grundläggande statliga funktioner i det mycket instabila läge som rådde efter katastrofen. Regeringen och de givare som gav stöd till ekonomisk styrning kom överens om vilka brister förvaltningen av de offentliga finanserna hade och om en handlingsplan²⁸ för prioriterade åtgärder.

EU:s återanpassningsstöd fastställdes inom en god strategi

22

Kommissionen såg över tionde EUF:s samarbetsstrategi med Haiti utifrån de bedömningar som nämnts ovan och regeringens förfrågningar²⁹. Syftet med den reviderade samarbetsstrategin var att fortsätta ge stöd till den långsiktiga socioekonomiska utvecklingen för att utrota fattigdomen och samtidigt tillgodose återanpassningsbehoven efter jordbävningen. De behöll de ursprungliga målsektorerna (infrastruktur, styrning och budgetstöd) men ökade de ekonomiska anslagen betydligt. Anslagen till programplanerat bistånd (anslag A) fylldes på med 100 miljoner euro så att det uppgick till 391 miljoner euro, och anslagen till oförutsedda händelser som katastrofbistånd (anslag B) ökades från 13,6 till 73,6 miljoner euro. Sektorsanslagen inom det programplanerade biståndet reviderades, såsom anges i **tabellen**.

- 26 PDNA finansierades av den globala fonden för katastrofriskreducering och återhämtningsinsatser med ekonomiskt stöd från kommissionen och Australien, Luxemburg, Norge, Sverige och Schweiz. Ungefär 250 nationella och internationella experter och företrädare för frivilligorganisationer och Haitis civilsamhälle deltog i bedömningen. Den omfattade åtta områden: styrning, produktion, sociala sektorer, infrastruktur, regional utveckling, miljö och katastrofriskhantering samt övergripande teman som kön, ungdom och sårbara befolkningar.
- 27 Experterna kom fram till att det krävdes 11,5 miljarder US-dollar under en treårsperiod: 50 % till de sociala sektorerna, 17 % till infrastruktur, 15 % till miljön och risk- och katastrofhantering och resten till produktionssektorerna, styrning och övergripande aspekter (kön, ungdom, sårbara befolkningar).
- 28 Inom samordningsgruppen (*Cadre de partenariat pour l'appui budgétaire*, ram för partnerskap för budgetstöd, som inrättades den 27 februari 2009) kom givarna av budgetstöd i maj 2010 överens om en prioriterad handlingsplan för att förbättra de ekonomiska kontrollerna och införa reformer och en gemensam indikatormodell för att bedöma framsteg på de områdena.
- 29 Regeringen ville behålla den övergripande inriktningen på den ursprungliga tionde EUF:s samarbetsstrategi som fortfarande var relevant för att ge stöd till den långsiktiga utvecklingen. Merparten av givarna koncentrerade sig på det område som direkt drabbades av jordbävningen, men det ansågs också mycket viktigt att stödja resten av landet.

Reviderade sektorsanslag inom tionde EUF:s programplanerade bistånd efter jordbävningen

(miljoner euro)

Sektor	Ursprunglig tilldelning	Reviderad tilldelning
Målsektorer	259	349
Infrastruktur	175	245
Styrning	36	27
Allmänt budgetstöd	48	77
Övrigt	32	35
Reserv	0	7
TOTALT	291	391

Källa: Landstrategidokument/nationellt vägledande program 2008–2013 och reviderade landstrategidokument/nationellt vägledande program 2011–2013.

23

På området infrastruktur gick EU-stödet fortfarande främst till vägar, men man lade till återuppbyggnad i städer (däribland bostäder) i linje med PARDH. Inom styrningssektorn behöll man stödet till decentralisering och förstärkning av statens kapacitet, men arbetet med att ta fram ett markregistersystem och katastrofriskreducering blev nya prioriterade områden. Syftet med de ökade anslagen till allmänt budgetstöd var att bidra till att återupprätta offentliga tjänster, påbörja återuppbyggnadsprogrammet och stödja utvecklings- och tillväxtstrategier genom reformer av den ekonomiska styrningen. Betydande finansiering (43,6 miljoner euro) gjordes också tillgänglig i EU:s allmänna budget för livsmedel, jordbruk och katastrofriskreducering³⁰.

24

De program som revisionsrätten granskade speglade i allmänhet kommissionens strategi. De särskilda behoven på de områden som fick stöd av kommissionen bedömdes korrekt vid utformningen av enskilda program (se **bilaga III**, Relevans).

30 Betydande finansiering gjordes tillgänglig för jordbruk mellan 2011 och 2012 via de tematiska programmen för en tryggad livsmedelsförsörjning och livsmedelsmekanismen (totalt 23,6 miljoner euro) och millenniemålsinitiativet (20 miljoner euro för att trygga livsmedelsförsörjningen). Katastrofberedskapen fick stöd via Dipechoprogrammen, stabilitetsinstrumentet och EU:s medlemsstater.

Kommissionen och andra huvudsakliga givare hade en lämplig arbetsfördelning men hade svårt att samordna genomförandet

25

Haiti valdes till pilotland för EU:s gemensamma programplaneringsarbete (se **ruta 2**) inom tionde EUF. Som anges ovan gjordes översynen av tionde EUF:s samarbetsstrategi också av kommissionen i samordning med de EU-medlemsstater som var verksamma i Haiti (Tyskland, Frankrike och Spanien) och andra huvudsakliga givare. Det gjorde att arbetet kunde fördelas på ett ändamålsenligt sätt. Frankrike och Spanien var främst verksamma i södra delen av landet och Förenta staterna i norr medan EU:s stöd var inriktat på den centrala regionen Artibonite. Vidare delades Port-au-Prince och andra städer som drabbades av jordbävningen in i områden där enskilda givare och deras genomförandepartner var verksamma.

26

Den löpande samordningen mellan kommissionen och andra givare under genomförandet av programmen var dock svår.

- a) Ändamålsenligheten i Ochas samordningsmekanism för humanitärt bistånd³¹ i vilken Echo deltog aktivt var begränsad. Det berodde främst på att mekanismen var komplex, att det fanns ett mycket stort antal humanitära aktörer med olika operativa metoder, att en del givarländer var ovilliga att samarbeta, att det fanns språkliga hinder³² och att mötena hölls i FN:s militärbas³³. Dessutom fortsatte samordningen mellan arbetsgrupper i olika sektorer att vara svag på grund av att det saknades samordnare med kompetens i strategiskt tänkande och hjälpsamordning³⁴.

31 Samordningsmekanismen byggde på sektorsvisa arbetsgrupper som kallas kluster. Kluster är partnerskap mellan internationella aktörer, nationella och lokala myndigheter och civilsamhället. De skapades när det fanns uppenbara humanitära behov i en sektor, det fanns många aktörer inom sektorerna och de nationella myndigheterna behövde samordningshjälp. Fram till 2012 fanns det elva verksamma kluster. Sedan dess har sju av dem fasats ut delvis på grund av övergången till utvecklingsbistånd men också på grund av en kraftig nedgång i de ekonomiska resurserna för humanitära insatser i landet.

32 Många möten hölls på engelska och dokumentationen skrevs på engelska. Det begränsade lokala frivilligorganisationers medverkan.

33 En del organisationer vägrade att beträda militära anläggningar av ideologiska skäl; andra, främst mindre lokala frivilligorganisationer, fick inte komma in. Rummen var överfulla och det var svårt att komma fram till gemensamma ståndpunkter i vissa frågor.

34 *Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake* (utvärdering av FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (Ocha) svar på jordbävningen i Haiti), 2011, s. 10–11 (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/In%20Line%20Images/programs%20-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

EU:s gemensamma programplanering

Syftet med EU:s gemensamma programplanering är att samordna givarnas arbete i landet inom en gemensam ram för stödet där var och en specialiserar sig på områden där de har särskilda styrkor. Det kan göra att biståndet blir mindre splittrat och öka egenansvar, anpassning och harmonisering och samtidigt även stärka EU-arbetets profil och göra att europeiska givare kan tala med en enda röst.

Källa: Europeiska kommissionen, gemensam flerårig programplanering, slutrapport (2010).

- b) De samordningsmekanismer för utvecklingsbistånd som fanns före jordbävningen är också komplexa och innefattar många intressenter (staten, givare, internationella frivilligorganisationer, FN-byråer m.fl.) med olika uppdrag³⁵. De främsta internationella givarna samlas i gruppen av tolv givare (G12). På sektorsnivå kom samordningsmekanismerna till användning vid arbetsfördelning och informationsutbyte, men de ledde inte till att samordnade åtgärder vidtogs eller till att sektorspolitik fastställdes³⁶.
- c) Eftersom den nationella förvaltningens institutionella kapacitet hade brutit samman, regeringens beslutsfattande gick långsamt, kommunikationen var otillräcklig och civilsamhällets medverkan begränsad och det saknades ledarskapskompetens kunde den tillfälliga kommissionen för återuppbyggnad av Haiti (CIRH) (se **ruta 3**) inte samordna³⁷ det kraftigt ökade givarstödet efter jordbävningen på ett effektivt sätt. I november 2012 införde regeringen, FN och G12 ett

nytt samordningssystem för att överföra ledarskapet för biståndsamordningen till de haitiska myndigheterna: *Cadre du Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti*³⁸ (CAED). Men CAED kunde ännu inte ge strategisk vägledning om internationellt stöd till återuppbyggnadsinsatser³⁹.

27

När det gäller budgetstöd kom givarna i maj 2010, inom ramen för den inrättade samordningsgruppen⁴⁰ överens om en prioriterad handlingsplan⁴¹ för att förbättra de ekonomiska kontrollerna och införa reformer och en gemensam indikatormodell för att bedöma framsteg⁴². Den gemensamma bedömningen gjorde att de kunde anpassa komponenterna i det tekniska stödet i sina respektive program och se till att programmen kompletterade varandra. Dessa lovande utsikter för en samordnad övervakning och politisk dialog med nationella myndigheter försämrades dock gradvis under genomförandet (se punkt 63).

- 35 FN:s permanenta samordningskommittés utvärdering i realtid i Haiti: Tre månader efter jordbävningen (2010).
- 36 Kontoret för Haitis särskilda sändebud, *Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake* (har biståndet förändrats? – att kanalisera bistånd till Haiti före och efter jordbävningen), juni 2011, s. 8 (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf).
- 37 Se till exempel *L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010* (franskt bistånd till Haiti efter jordbävningen den 12 januari 2010), *Cour des comptes* (januari 2013) och *From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti* (från nödhjälp till återanpassning: stöd till goda styrelseformer i Haiti efter jordbävningen), Oxfam 2011.
- 38 Ram för samordning av bistånd till tredjeland till stöd för Haitis utveckling.
- 39 Mötena i CAED var oregelbundna och direktiven till sektorns arbetsgrupper höll fortfarande på att utarbetas när revisionsrätten gjorde sitt besök.
- 40 *Cadre du Partenariat pour l'Appui Budgétaire* (CPAB) inrättades formellt den 27 februari 2009 med finansministern som ordförande.
- 41 Grundad främst på IMF:s rekommendationer efter översynen 2009 av Världsbankens genomgång av offentliga utgifter och ekonomisk ansvarsskyldighet som gjordes 2007.
- 42 Främst vad beträffar det allmänna budgetstödet allmänna villkor, dvs. tillfredsställande framsteg i) mot en stärkt ram för makroekonomisk stabilitet, ii) i reformen för att förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna och iii) i genomförandet av återhämtnings- och utvecklingsstrategier.

Tillfällig kommission för återuppbyggnad av Haiti (CIRH)

Vid den internationella givarkonferensen *Towards a New Future for Haiti* i New York meddelade man att en tillfällig kommission för återuppbyggnad i Haiti (CIRH) hade skapats och den inrättades formellt i april 2010 för en 18-månadersperiod. CIRH:s roll var att övervaka genomförandet av handlingsplanen för nationell återhämtning och utveckling och förvalta de sammanlagda medlen från regeringen och det internationella samfundet i Haitis återuppbyggnadsfond. Haitis premiärminister och den före detta amerikanske presidenten Bill Clinton delade på ordförandeskapet för CIRH.

Trots vissa ansträngningar från kommissionen knöts katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbiståndet inte samman tillräckligt

28

Revisionsrätten granskade om kommissionen i) använde olika instrument på ett flexibelt sätt, ii) samordnade Echos och EuropeAids verksamhet väl och iii) arbetade med att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd vid utformningen och genomförandet av EU:s återanpassningsprogram.

29

De främsta målen med EU:s stöd i Haiti efter jordbävningen var att tillhandahålla katastrofhjälp, återuppbygga skadad infrastruktur och återupprätta grundläggande offentliga tjänster samt skapa förutsättningar för en hållbar utveckling. Att katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd knöts samman var därför en strategisk fråga för EU:s samarbete med Haiti efter katastrofen 2010 (se **ruta 4**).

Kommissionen använde olika instrument på ett flexibelt sätt

30

EuropeAids planering och förberedelse av program innefattar diskussioner med nationella myndigheter och samordning med andra givare. Med tanke på det betydande förberedelsearbete som kommissionen och Europeiska utrikestjänsten måste göra är processen inte utformad för att tillgodose de föränderliga behov som uppstår i en krissituation. Det formella antagandet av den reviderade tionde EUF:s samarbetsstrategi efter jordbävningen tog visserligen två år⁴³, men den övergripande inriktningen fastställdes ganska snabbt, vilket gjorde det möjligt att påbörja återanpassningsprogrammen utan några större förseningar.

43 Det reviderade landstrategidokumentet undertecknades i mars 2012.

Ruta 4

Att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd

Syftet med katastrofbistånd är att ge akut, kortsiktigt humanitärt bistånd för att rädda livet på människor i nöd i samband med naturkatastrofer eller våldsamma konflikter. Återanpassningsinsatser är processer som är utformade så att de gradvis kan ta över från katastrofbiståndet och stabilisera den ekonomiska och sociala situationen genom att hjälpa de drabbade att bygga upp infrastruktur, förbättra tjänster och stärka institutioner och på så sätt möjliggöra en god övergång till utvecklingsamarbete. I arbetet med att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd ingår åtgärder och insatser som är utformade för att underlätta övergången och/eller skapa synergier mellan kortsiktigt och långsiktigt stöd.

Källa: KOM(96) 153 slutlig, 30.4.1996 om att sammanfoga hjälpinsatser, återanpassnings- och utvecklingsbistånd, KOM(2001) 153 slutlig, 23.4.2001 *Att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd – en utvärdering* och KOM(2012) 586 slutlig, 30.10.2012 *EU-strategi för resiliens: Lära av livsmedelsförsörjningskriser*.

lakttagelser

31

Vid sidan av EuropeAid deltog även Echo i återanpassningsarbetet. Under 2010 inriktades Echos humanitära bistånd på akuta behov (t.ex. undanröjning av rasmassorna, uppförande av läger med tält gjorda av plastdukar, vattentransporter, sanitära tjänster och distribution av livsmedel till internflyktingar) medan stödet 2011 och 2012 fortsatte efter den akuta fasen. Stödet omfattade katastrofriskreducering⁴⁴ och åtgärdade problemet med fördrivning⁴⁵, främst genom att tillfälliga bostäder byggdes upp, toaletter och sanitära system installerades och programmet kontanter mot arbete organiserades. Verksamheten bedrevs av Echo som ett kortsiktigt återanpassningsstöd tills utvecklingspartnernas långsiktiga återanpassningsprojekt kunde påbörjas⁴⁶.

32

Kommissionen satte också in det mer flexibla stabilitetsinstrument som förvaltas av FPI som tar vid efter Echos program för katastrofberedskap (Dipecho). Syftet var att underlätta övergången till återanpassning och utveckling och öka människors förmåga att hantera katastrofer genom omfattande upplysningskampanjer för allmänheten och i skolor, småskaliga begränsningsåtgärder och utbildning i civilskydd av frivilliga⁴⁷.

Samordningen inom kommissionen var inte optimal

33

Kommissionen inrättade en krisplattform med regelbundna samordningsmöten mellan EuropeAid, Echo, kommissionens generalsekretariat och EU:s medlemsstater för att samordna EU:s insatser under de första veckorna efter jordbävningen. Echo och EU-delegationen utbytte också information regelbundet (t.ex. om behov hos internt fördrivna människor i läger och tillfälliga bostäder) och kommunicerade med FPI om Dipechoprogrammet för att garantera god samordning med annat katastrofriskreduceringsarbete. Landgruppmöten hölls regelbundet mellan kommissionens avdelningar⁴⁸. Dessa olika samordningsmekanismer gjorde det lättare att bedöma behov och bestämma prioriteringar korrekt.

34

EuropeAids program för återuppbyggnad och utveckling i grannskapet (program 9) utökades till att även gälla fler områden i Port-au-Prince. För att garantera kontinuitet med tidigare Echoprojekt följde EuropeAid principen "samma partner i samma område" vilket innebar att det anlätade Echos genomförandepartner som hade arbetat i ett visst distrikt när de humanitära insatserna gjordes och drog på så sätt nytta av deras värdefulla kunskaper i ett bestämt sammanhang⁴⁹.

- 44 Totalt 5,5 miljoner euro: 3 miljoner euro från planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd för Haiti 2011 och 2,5 miljon euro från Dipechos program i Västindien som inte hängde samman med insatserna i samband med jordbävningen.
- 45 Echos stöd inriktades 2012 på att åtgärda fördrivning (20,25 miljoner euro) och kolera (3 miljoner euro), komma till undsättning vid katastrofer som den tropiska stormen Isaac och orkanen Sandy (9 miljoner euro) och minska risken för katastrofer (2 miljoner euro).
- 46 Detta är i linje med revisionsrättens rekommendation 1 i revisionsrättens särskilda rapport nr 6/2008 om Europeiska kommissionens återanpassningsstöd efter tsunamin och orkanen Mitch när det handlar om att snabbt utforma återanpassningsprogram (<http://eca.europa.eu>).
- 47 *DIPECHO Study: Lessons learned for an improved strategy and approach* (undersökning från Dipecho: lärdomar som dragits när det gäller att förbättra strategi och angreppssätt), Inspire Consortium, mars 2013, s. 11 och s. 19 (http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf).
- 48 Ett resultat var beslutet att påbörja återuppbyggnadsprogram i de drabbade områdenas närhet.
- 49 T.ex. genomförde frivilligorganisationen Concern Worldwide ett fredsbyggande projekt som finansierades av stabilitetsinstrumentet och som skulle minska bråken mellan beväpnade gäng i slummen i Grand Ravine. Projektet följdes av humanitära insatser med Echo och sedan återanpassning och upprustning av samma område med EuropeAid.

35

Kommissionens tjänst för internrevision underströk dock 2011 att Echo och EuropeAid inte hade någon tydlig gemensam landstrategi för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd och på så sätt optimera synergier och en smidig övergång mellan sina respektive verksamheter. Under ett besök till Haiti 2012 konstaterade en delegation från Europaparlamentets budgetkontrollutskott att samordningen mellan Echo och EU-delegationen var otillräcklig⁵⁰. De brister som revisionsrätten konstaterade gällde främst följande aspekter:

- a) Echos program är kortsiktiga medan EuropeAids planering och förberedelser av program tar tid. Trots att båda hade ett flexibelt arbetssätt (se punkterna 30 och 31) gick det flera månader från det att Echos stöd avslutades och EuropeAids finansiering för återuppbyggnad och utveckling av närliggande områden blev tillgänglig. En smidig övergång
- b) Det fanns olika åsikter bland de partner som arbetade med humanitärt bistånd och genomförandepartner, bland annat Echo och EU-delegationen, om hur man bäst skulle tillgodose behoven av boende. Enligt EU-delegationen och många andra utvecklingspartner som revisionsrätten intervjuade är inte uppförande av tillfälliga bostäder i stället för permanenta hus tre år efter jordbävningen den effektivaste lösningen med tanke på att det saknas utrymme och finns en stor risk för att områdena med tillfälliga bostäder förvandlas till slumområden.
- c) Echos utträdesstrategi och överlämning till EU-delegationen varken formaliserades eller dokumenterades. Därmed gick det inte att göra en ordentlig uppföljning.

mellan olika fältinsatser kunde bara ske med hjälp av självfinansiering och genomförandepartnernas engagemang.

50 Budgetkontrollutskottets delegations besök den 22 till 26 februari 2012, Haiti, *Feedback note* (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf).

Foto 1

Bristen på utrymme utgör ett stort hinder för upprustning av städer i Haiti



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Sammanknytningen av katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd var en god tanke med hänsyn till utformningen av enskilda återanpassningsprogram, men ibland svår att genomföra i praktiken

36

De program som revisionsrätten granskade var rätt utformade för att man skulle kunna knyta samman humanitärt bistånd och återanpassning eller skapa förutsättningar för en hållbar utveckling. Syftet med verksamheterna var att återställa grundläggande funktioner i de offentliga tjänsterna och skapa förutsättningar för en hållbar utveckling. Men utsikterna för att lyckas var inte goda i fyra av de 13 program som revisionsrätten granskade på grund av att det inte gjordes lämpliga reformer, myndigheterna inte tog egenansvar och det saknades en välfungerande förvaltning (se **bilaga III** Utformning).

37

Nästan alla Echos återanpassningsprogram bidrog till en smidig övergång till utveckling. De var ofta en del av integrerade arbetsmetoder för ett visst grannskapsområde. Utöver uppförandet av tillfälliga bostäder omfattade arbetsmetoderna stöd för livsuppehälle, utbildning och stöd till lokala myndigheter (se **ruta 5**). Men förseningar i genomförandet av programmen (se punkt 43) gjorde att arbetet med att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling i de berörda områdena gick långsammare.

Ruta 5

Integrerade lösningar

Syftet med HELP-programmet (program 2) som finansierades av Echo i ytterområdena av Petit-Goave och Léogâne var att laga hus och uppföra halvpermanenta bostäder. Det var en del av en integrerad arbetsmetod avsedd att bygga upp samhället igen. Andra program i området handlade om att uppföra ett yrkesutbildningscentrum, plantera allmänna trädgårdar, inrätta en marknad, anlägga gator och förbättra kollektivtrafiken. På så sätt gjorde återanpassningsinsatserna det möjligt för människor att inte bara återvända hem utan också att starta inkomstbringande verksamhet.

38

På området stadsutveckling planerade man att ta fram och sprida jordbävningssäkra byggnormer och god praxis i katastrofriskreducerings-system som var en del av programmen för stats- och institutionsstöd, till exempel programmet för återuppbyggnad och utveckling i närliggande områden (se program 9). Det var en lämplig arbetsmetod med tanke på "bättre återuppbyggnad". Men trots upplysningskampanjer följdes sällan dessa normer för privata hus i sårbara områden eftersom byggkostnaden blev högre och det inte gjordes några ändamålsenliga kontroller av förvaltningen. Återuppbyggnadsprogrammen motverkades också av frågor om egendomsrättigheter på grund av att markregistret befann sig på fosterstadiet⁵¹. Pilotprojekt som syftade till att utveckla markregistret pågick i två distrikt i Port-au-Prince men det skulle troligen ta lång tid att få med hela landet i registret.

39

DCI:s livsmedelsprogram, som granskades av revisionsrätten (program 8), följde på det humanitära biståndet och skulle bilda en brygga till återupptagandet av arbetet med en hållbar utveckling, framför allt genom en fortlöpande leverans av utsäde av god kvalitet för jordbruksproduktion. Men den bristfälliga förvaltningen gjorde att utsikterna för att programresultaten skulle bli varaktiga och den utveckling som man hoppades på skulle bli verklighet var begränsade.

40

Direkt efter jordbävningen bidrog programmet för allmänt budgetstöd (program 10) till att regeringen kunde åtgärda bristen på likvida medel, vilken kunde ha orsakat stor instabilitet. Stödet till regeringens strategier för återhämtning, utveckling och tillväxt och till en bättre ekonomisk styrning var en viktig drivkraft för en bättre situation. Men regeringens långsamma framsteg på området motverkade ett smidigt genomförande av programmet för allmänt budgetstöd och dess potentiella bidrag till de institutionella och fysiska återuppbyggnadsinsatserna (se punkterna 53 och 54).

51 Frågor om markägande var en bidragande faktor till förseningar även i andra givarprogram. Se till exempel *Haiti reconstruction – USAID infrastructure projects have had mixed results and face sustainability challenges* (Haitis återuppbyggnad – Usaid's infrastrukturprojekt har haft blandade resultat och står inför utmaningar vad gäller hållbarhet), Förnta staternas *Government Accountability Office* (GAO (juni 2013).

Kommissionen såg inte i tillräcklig utsträckning till att EU:s återanpassningsstöd genomfördes ändamålsenligt

41

Revisionsrätten granskade om i) den planerade outputen levererades i tid, ii) kommissionen bedömde de största riskerna efter katastrofen och vidtog åtgärder för att komma till rätta med dem och iii) övervakningen var tillräcklig.

De flesta programmen blev försenade och en del av dem gjorde begränsade framsteg

42

Elva av de 13 program som revisionsrätten granskade genomfördes inte enligt den ursprungliga tidtabellen. Förseningarna varierade mellan en och tolv månader, vilket är särskilt allvarligt vad gäller de program som ursprungligen skulle vara kortsiktiga. Tre program levererade en begränsad andel av den planerade outputen (se **bilaga III** Output). Två av dem var stora program i ekonomisk mening⁵².

Echoprojekt

43

Den planerade outputen i de sju program som revisionsrätten granskade var att få undan rasmassorna, uppföra 1 500 tillfälliga bostäder, renovera 800 skadade hus, installera system för sanitära tjänster och vattenförsörjning, tillhandahålla civilskyddsutrustning och utbildning, inrätta ett geografiskt informationscentrum, ge mikrokrediter och skapa olika inkomstbringande aktiviteter. Ett program (program 6) genomfördes enligt den planerade tidtabellen. De övriga försenades på grund av den svåra situation som rådde efter jordbävningen⁵³ men också på grund av brister i utformning eller genomförande. Genomförandeparterna tog inte tillräcklig hänsyn till lokala begränsningar (t.ex. tungrodda nationella administrativa förfaranden) eller tekniska svårigheter (t.ex. att storleken på de tillfälliga bostäderna inte var anpassad till det tillgängliga utrymmet).

44

Nästan alla program levererade till slut den planerade outputen. Men i ett fall⁵⁴ kunde omkring 2 000 familjer inte återvända hem som planerat under programgenomförandet på grund av att ministeriet för offentliga byggnads- och anläggningsarbeten inte lämnade tillförlitliga uppgifter om vilket skick husen befann sig i⁵⁵.

- 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 för allmänt budgetstöd för handlingsplanen för återuppbyggnad och utveckling i Haiti och den nationella strategin för tillväxt oh fattigdomsminskning) (program 10) med ett EU-bidrag på 47 miljoner euro och *Strengthening of the Haitian emergency preparedness* (stärkande av Haitis katastrofberedskap) med ett EU-bidrag på 14,5 miljoner euro (program 13).
- 53 Försämrade villkor för genomförandet av programmen på grund av ett kolerautbrott, orkaner eller prekära säkerhetsförhållanden.
- 54 Genomförande av säkra och hållbara boendelösningar (program 1).
- 55 Ministeriet för offentliga byggnads- och anläggningsarbeten skulle bedöma om byggnaderna
 - inte hade skadats av jordbävningen och kunde bebos omedelbart,
 - var farliga och tillträdet dit borde begränsas och kunde bebos först efter det att vissa reparationer hade gjorts,
 - var farliga och tillträdet dit borde förbjudas och endast kunde bebos efter omfattande reparationer eller måste rivas.

Tillfälliga bostäder som byggdes inom programmen uppförande av säkra tillfälliga bostäder och toaletter (Léogâne) och genomförande av säkra och hållbara boendelösningar



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Stabilitetsinstrumentet

45

Det program som finansierades av stabilitetsinstrumentet som skulle bidra till att återupprätta den haitiska statens krisberedskapskapacitet bestod av tre delar: i) få undan rasmassorna och samtidigt erbjuda kontanter mot arbete till sårbara befolkningar, ii) anordna en rad politiska högnivåmöten om återuppbyggnadsfrågor, strategier för att tillhandahålla bistånd, konstitutionell reform och återupprättande av regeringens funktion och iii) öka befolkningens motståndskraft genom att tillhandahålla utrustning som ska användas i händelse av en katastrof och installera ett krisrum i Port-au-Prince.

46

De två första delarna (programmen 11 och 12) genomfördes som planerat. De främsta orsakerna till att den tredje delen försenades var logistiska begränsningar, genomförandeparternas bristande erfarenhet av landet och bristfälliga språkliga färdigheter och alltför ambitiösa program mål. Vidare var den utbildning som erbjöds otillräcklig och inte helt anpassad till de lokala förhållandena. Katastrof utrustningen var av dålig kvalitet och fanns inte alltid till hands på lämpliga platser.

lakttagelser

Återuppbyggnad och utveckling av närliggande områden

47

Att fördrivna människor skulle kunna återvända hem var något som regeringen prioriterade högt för att komma till rätta med den spända sociala sammanhållning som orsakades av människors förflyttningar och de många dödsfallen. Det EUF-finansierade *Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées*⁵⁶ gav stöd till återuppbyggnaden av sex tätbefolkade områden⁵⁷ i Port-au-Prince och ett i staden Petit-Goâve. Stöd gavs inte bara till stadsplanering och offentlig infrastruktur utan också till hushåll så att de själva skulle kunna bygga upp sina hem igen. Programmet främjade olika andra aktiviteter genom utbildning och mikrofinansiering i lokalsamhällena för att uppmuntra ekonomiskt självbestämmande.

48

En del av programmet genomfördes via den nationella förvaltningen⁵⁸. Det var visserligen relevant med hänsyn till principerna om "bättre återuppbyggnad" och egenansvar, men med en sådan arbetsmetod gick det inte att leverera fysisk output i en takt som var helt kompatibel med samman-knytningen av katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd. När revisionsrätten gjorde sitt besök hade man kommit överens om den allmänna principen för återanpassning och utarbetat översiktsplaner för tillfartsvägar och offentlig infrastruktur för alla granskade projekt, men byggnadsarbetena hade ännu inte påbörjats.

49

Man gjorde dock stora framsteg i återhämtningen av den offentliga förvaltningens kapacitet för stadsutveckling. Goda framsteg gjordes också med de aktiviteter som genomfördes av frivilligorganisationer. Deras fälterfarenhet, ständiga närvaro från början av de humanitära insatserna och pragmatiska arbetssätt gjorde att det förberedande arbetet kunde utföras snabbt⁵⁹. Dessutom drog de i sina kontakter med myndigheterna nytta av de förbättrade förhållandena efter det att institutionella stödkomponenter hade inrättats.

Tryggad livsmedelsförsörjning

50

Syftet med det DCI-finansierade program som revisionsrätten granskade (program 8) var att trygga livsmedelsförsörjningen för de mest utsatta hushållen och jordbruksproducenterna i regionen Artibonite genom en hållbar förvaltning av naturresurserna, inkomstbringande aktiviteter och stärkt kapacitet hos den regionala förvaltningen.

51

När revisionsrätten gjorde sitt besök befann sig programmet fortfarande i ett tidigt skede av genomförandet men var redan fyra månader försenat på grund av brister i programutformningen (otillräcklig analys av den administrativa och organisatoriska miljön) och otillräckliga expertkunskaper hos en genomförandepartner⁶⁰.

- 56 Stödprogram för återuppbyggnaden och planering av kvarter för att göra det lättare för den drabbade befolkningen att återvända hem (program 9).
- 57 Baillargeau, Martissan, Delmas 9, Christ-Roi, Grand-Ravine och Carrefour.
- 58 En del av programmet genomförs via *Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics* (enhet för uppförande av bostäder och byggnader) som har varit operativ sedan augusti 2012 och är knuten till premiärministerns kontor.
- 59 Inrätta lokala kommittéer, anordna samråd som bygger på deltagande, utföra sociala och tekniska undersökningar och göra efterforskningar avseende markägande.
- 60 En frivilligorganisation hade inte de finansieringstekniska expertkunskaper som krävs för att upprätta ett lånesystem.

Budgetstöd

52

I en gemensam insats med andra givare⁶¹ finansierade tionde EUF ett program för allmänt budgetstöd⁶² vars syfte var att stödja genomförandet av regeringens handlingsplan för återuppbyggnad efter katastrofen⁶³ och dess strategi för tillväxt och fattigdomsminskning⁶⁴. I programmet ingick 44 miljoner euro i budgetstöd och ytterligare 3 miljoner euro för kompletterande åtgärder, till exempel tekniskt stöd eller stöd till framtagande av nationell statistik.

53

Programmet tillhandahöll de likvida medel som landet var i så stort behov av för att återupprätta grundläggande statliga funktioner i jordbävningens efterdyningar. Den första fasta delbetalningen på 26 miljoner euro betalades ut 2011 enligt tidsplanen, det vill säga direkt efter det att finansieringsöverenskommelsen hade undertecknats. Den andra fasta delbetalningen på 7 miljoner euro och endast en del av den första rörliga delbetalningen⁶⁵ betalades ut i december 2012, främst på grund av att framstegen i den ekonomiska styrningen gick långsamt, det vill säga efter utgången av räkenskapsåret 2011–2012 då det var tänkt från början. På grund av otillfredsställande framsteg i reformen av förvaltningen av de offentliga finanserna gjorde kommissionen och andra givare av budgetstöd inga fler utbetalningar under 2013.

54

Vissa framsteg gjordes i förvaltningen av de offentliga finanserna, som att ett enda statskonto skapades eller tio revisorstjänster inrättades. Men mer än två år efter det att det andra programmet för allmänt budgetstöd som finansierades av tionde EUF hade inletts fanns det fortfarande inget lämpligt och realistiskt reformprogram för förvaltningen

av de offentliga finanserna med väldefinierade och godkända prioriterade åtgärder och milstolpar.

Vissa betydande risker åtgärdades inte tillräckligt

55

Kommissionen analyserade läget efter katastrofen på ett ändamålsenligt sätt och identifierade de främsta riskfaktorerna. De gällde politisk instabilitet, säkerhet, markägarrättigheter, markbrist och komplex stadsstruktur, dålig administrativ kapacitet, lågt deltagande i lokalsamhällena, otillräcklig samordning och naturkatastrofer.

56

Däremot hanterade kommissionen inte de risker som genomförandet av EU-program och uppfyllelsen av mål gav upphov till på ett bra sätt. Den bedömde inte sannolikheten för och den potentiella effekten av dessa risker och planerade inte för lämpliga åtgärder för att förebygga eller minska några betydande risker. Till exempel:

- a) Stora förseningar i tullen i hamnar och på flygplatsen i Haiti var ett välkänt problem och ett stort hinder för genomförandet av det Echofinansierade programmet för uppförande av tillfälliga bostäder (program 1).
- b) Jordbruksministeriets begränsade kapacitet och brist på institutionell ram för att tillhandahålla förädlarutsäde konstaterades när DCI:s livsmedelsprogram (program 8) utarbetades. Men man hade inte planerat för några ordentliga åtgärder, och utsikterna för att upprätthålla programresultaten var små.
- c) På grund av en alltför komplex och ambitiös utformning uppnådde stabilitetsinstrumentets program

61 IMF, Världsbanken, Interamerikanska utvecklingsbanken, Frankrike och Spanien. Kanada och USA stöder ekonomisk styrning men ger inget direkt budgetstöd.

62 Det program för allmänt budgetstöd som granskades (program 10) var det andra för Haiti inom tionde EUF. Det första program som undertecknades 2009 uppgick från början till 27 miljoner euro och ökade till 61 miljoner euro från B-anlaget och VLEX-medlen.

63 PARDH, som antogs 2010.

64 *Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté* (nationell strategi för tillväxt och fattigdomsminskning) (2008–2010) och *Plan Stratégique de Développement d'Haiti, Cadre de Croissance Triennal* (strategisk plan för Haitis utveckling, treårig tillväxtram) (2012–2015).

65 Endast 375 000 euro (av 3 miljoner euro) betalades ut på grund av att åtta indikatorer (av nio) på området förvaltning av de offentliga finanserna inte hade uppfyllts.

för stöd till återupprättande av den haitiska statens krisberedskap (program 13) inte de planerade målen på ett tillfredsställande sätt (se **ruta 6**). Genomförandepartnernas erfarenhet av landet var en viktig faktor som förbisågs.

57

I ett läge där statens grundläggande funktion var kraftigt försvagad innebar det en stor förvaltningsrisk att tillhandahålla budgetstöd⁶⁶. Kommissionen gjorde en rimlig bedömning av hur stora förvaltningsriskerna var. Men med tanke på att andra givare gav ett så begränsat stöd⁶⁷ var det kompletterande hjälppaketet inte tillräckligt och inriktades inte i tillräcklig grad på centrala funktioner för att möjliggöra betydande och prioriterade förbättringar för att bevara de offentliga resurserna (se **ruta 7**). Under sitt besök i Haiti i februari 2012 upptäckte en delegation från Europaparlamentets budgetkontrollutskott att de nationella kontroll- och bokföringssystemen var otillräckliga⁵¹.

66 En trolig konsekvens av bristfälliga system för förvaltningen av de offentliga finanserna är bland annat omfattande bedrägerier och korruption. Transparency Internationals korruptionsindex placerar Haiti på plats 163 av de 177 länder som är med på listan. Ett exempel på storskaliga bedrägerier och korruption är fallet med de 41 kontrakt till ett sammanlagt värde av 500 miljoner US-dollar som tilldelades felaktigt under perioden mellan november 2010 och oktober 2011.

67 Under revisionsrättens besök var det inga andra givare som gav något större institutionellt stöd på området förvaltning av de offentliga finanserna. År 2010 hjälpte experter från IMF till med att övervaka offentliga resurser men givarsamfundet såg inte till att det gjordes någon lämplig uppföljning.

Ruta 6

Svårigheter i genomförandet av stabilitetsinstrumentets program för stöd till återupprättande av den haitiska regeringens krisberedskap (program 13)

Syftet med programmet var att bidra till att återupprätta den haitiska regeringens krisberedskap. Målet att leverera 300 containrar med katastrofutrustning till 140 olika platser runtom i landet visade sig vara alltför ambitiöst för att kunna uppnås inom den planerade tidsfristen. Genomförandepartnern hade svårt att hitta lämpliga platser, garantera att materialet hade tillräckligt hög kvalitet och var tillgängligt. Ofarbara vägar, begränsad kapacitet i hamnen och på flygplatsen, ingen tillgång till bränsle och förseningar i tullen var underskattade utmaningar för en partner som inte hade någon tidigare erfarenhet av landet.

Åtgärder för att skydda EU-medel

I särskild rapport nr 11/2010 *Kommissionens förvaltning av allmänt budgetstöd i AVS-länder och länder i Latinamerika och Asien* rekommenderade revisionsrätten att kommissionen skulle stärka sin riskhantering. Den bör bland annat vidta kortsiktiga åtgärder när systemen för förvaltning av de offentliga finanserna är särskilt bristfälliga, vilket är fallet med Haiti och bekräftas i bedömningen från *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA, offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet) 2011. Kortsiktiga åtgärder för att bättre skydda EU-medel och motverka läckage, slöseri och ineffektivitet skulle kunna bestå av en revision av tjänstemännens lönelista (cirka 50 % av den aktuella budgeten), stärkande av inkomstavdelningar (tullar, skatter), särskilt stöd till bokföringsfunktioner och institutionellt stöd till *Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif* (högre organ för revision och förvaltningstjänster) som inte är verksam.

58

Kommissionen konstaterade politiska risker när den utarbetade programmet⁶⁸ och övervakade dem under genomförandet, men planerade inga konkreta åtgärder för att komma till rätta med dem om de skulle bli verkliga. Politisk instabilitet och politisk flyktighet har regelbundet motverkat utvecklingen och konsolideringen av dialogen om politik och policy mellan regeringen och givarna av allmänt budgetstöd. Otillräcklig politisk vilja, långsamma lagstiftningsprocesser och begränsad administrativ kapacitet har således visat sig vara stora hinder för att avgörande reformer ska kunna antas och genomföras i praktiken och programmet genomföras som planerat (se punkterna 52–54).

Övervakningen byggde på en lämplig ram men fick inte tillräckligt med resurser

59

Såsom nämns i punkterna 6 och 7 ovan drabbades själva EU-delegationen hårt av jordbävningen. Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vidtog inga snabba åtgärder för att skicka dit tillräckligt med personal med relevant kompetens och erfarenhet under den kritiska fasen. EU-delegationens personalresurser har stärkts först på senare tid⁶⁹. Mot den bakgrunden gjorde EU-delegationen utmärkta insatser vad beträffar övervakningen men den hade liten kapacitet att göra besök på plats⁷⁰, vilket hade varit värdefullt i en situation som snabbt förändrades.

68 Till exempel regeringsbyte, otillräcklig politisk reformvilja och social instabilitet.

69 EU-delegationen fick förstärkning med elva ytterligare tjänster i slutet av 2013.

70 EU-delegationen i Port-au-Prince har den näst största arbetsbelastningen av alla EU-representationer enligt EuropeAids bedömning av arbetsbelastning.

60

Det övervakningssystem som Echo använde byggde på en obligatorisk standardiserad rapporteringsram som ger lämplig information som jämförs med en uppsättning överenskomna indikatorer. När det förekom förse-ningar eller oväntade svårigheter vidtog Echo snabbt korrigerande åtgärder. Echo avbröt sitt samarbete med genomförandepartnern för program 1: genomförande av säkra och hållbara boendelösningar, som inte utfördes på ett tillfredsställande sätt (se punkt 44) efter det att programmet hade avslutats.

61

När det gäller stabilitetsinstrumentets program byggde EU-delegationens övervakning på programrapporter och fältbesök samt på externa experters halvtidsutvärderingar och slututvärderingar. Flera brister som konstaterades vid halvtidsutvärderingen åtgärdades snabbt genom att den lokala projektledaren byttes ut, närmare övervakning infördes och samordningen mellan partner förbättrades.

62

EuropeAids program för återuppbyggnad i städer (program 9) har en resultat-riktad struktur. Övervakningen av framsteg mot tydligt definierade indikatorer garanterades genom ekonomisk rapportering och beskrivande redovisning från partner, projektbesök av programansvariga och resultatorienterade övervakningsbesök (ROM). Men trots EU-delegationens begränsade antal fältbesök på grund av den stora arbetsbelastningen (se punkt 59) planerade man ingen oberoende teknisk tillsyn för att kontrollera kvaliteten på byggnadsarbetet, vilket var särskilt viktigt i detta program.

63

Under genomförandet av det granskade programmet för allmänt budgetstöd (program 10) genomförde inte den aktuella givargruppen, under ledning av Världsbanken, konsekvent den planerade gemensamma övervakningen av framsteg i fråga om ekonomisk styrning⁷¹ som skulle ligga till grund för samordnade utbetalningsbeslut. Det minskade också möjligheterna till dialog om politik och policy med regeringen. I likhet med andra givare var EU-delegationen tvungen att göra sina egna bedömningar. Men EU-delegationen hade inte tillräckligt med särskild kompetens på området förvaltning av de offentliga finanserna och det tog alldeles för lång tid att stärka EU-delegationens personalresurser.

71 På grundval av överenskomna indikatorer.

64

Revisionsrätten drar slutsatsen att EU:s återanpassningsstöd i Haiti efter jordbävningen 2010 var väl utformat på ett övergripande plan men att programmen inte genomfördes tillräckligt ändamålsenligt. I likhet med andra givare stötte kommissionen på svåra hinder när den skulle tillhandahålla återanpassningsstöd. Den ställdes inför den svåra uppgiften att tvingas förvalta biståndet i partnerskap med svaga nationella myndigheter – för att uppmuntra egenansvar och bidra till framväxten av fungerande offentliga myndigheter – samtidigt som den försökte garantera ett snabbt bistånd. Kommissionen kunde dock ha hanterat vissa faktorer som den ansvarar för bättre.

65

Kommissionen tog itu med prioriterade återanpassningsbehov. Tillsammans med andra större givare identifierade kommissionen stora återanpassningsbehov i Haiti efter jordbävningen 2010 korrekt, den fastställde en god samarbetsstrategi och tog itu med de nya utmaningar som landet stod inför samtidigt som den fortsatte att ge stöd till en långsiktig socioekonomisk utveckling. Kommissionen och andra huvudsakliga givare hade en lämplig arbetsfördelning men hade svårt att samordna genomförandet (se punkterna 18–27).

66

Trots vissa ansträngningar från kommissionen knöts inte katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd samman tillräckligt. Kommissionen använde en rad olika kompletterande instrument på ett flexibelt sätt och utarbetade enskilda återanpassningsprogram för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd. Men Echo och EuropeAid hade ingen tydlig gemensam landstrategi för att optimera synergier och garantera en smidig övergång mellan sina respektive verksamheter. Den svaga nationella förvaltningen och regeringens bristande reformvilja utgjorde stora utmaningar för en ändamålsenlig återanpassning och skapande av förutsättningar för en hållbar utveckling (se punkterna 28–40).

67

Kommissionen såg inte i tillräcklig utsträckning till att EU:s återanpassningsstöd genomfördes ändamålsenligt. Tio av de 13 program som revisionsrätten granskade levererade eller skulle sannolikt leverera den planerade outputen, även om nästan alla blev förse-nade. Tre program gjorde begränsade framsteg, bland annat tionde EUF:s program för allmänt budgetstöd. Kommissionen var väl medveten om den svåra kontexten, men hanterade inte i tillräcklig utsträckning vissa betydande risker för genomförandet och uppfyllelsen av programmålen. Övervakningen av programmen grundades på en lämplig ram men kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vidtog inte åtgärder tillräckligt snabbt för att stärka EU-delegationens resurser och delegationen hade inte tillräcklig kapacitet att göra besök på plats, vilket hade varit särskilt värdefullt i en situation som snabbt förändrades (se punkterna 41–63).

68

Utifrån revisionen lämnar revisionsrätten följande rekommendationer för att stärka kommissionens insatser efter en katastrof eller i en instabil situation:

Rekommendation 1 Riskhantering

Kommissionens bör redan vid programmets start och vid behov under genomförandet bedöma sannolikheten för och den potentiella effekten av de största riskerna för uppfyllelsen av programmålen och vidta åtgärder för att förebygga eller minska dessa risker.

Rekommendation 2 Att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd

EuropeAid och Echo bör fastställa en gemensam strategi för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och katastrofbistånd och på så sätt garantera en ändamålsenlig sammanknnytning och synergi mellan sina respektive aktiviteter. I strategin bör de fastställa

- de respektive avdelningarnas mål och uppdrag,
- förfaranden för att utarbeta samordnade handlingsplaner för landet,
- utträdesstrategier och överlämningsförfaranden.

Rekommendation 3 Budgetstöd

När kommissionen ger budgetstöd bör den i samordning med andra givare

- ge tillräckligt med kapacitetsuppbyggnadsstöd och inrikta sig på centrala funktioner i förvaltningen av de offentliga finanserna, bland annat mekanismer för ansvarsskyldighet och korruptionsbekämpning,
- bidra till att ett lämpligt reformprogram för förvaltningen av de offentliga finanserna utarbetas snabbt,
- vid behov fastställa kortsiktiga åtgärder för att skydda EU-medel och motverka slöseri, läckage och ineffektivitet.

Rekommendation 4 Bestämmelser vid krissituationer för EU-delegationer

När det handlar om naturkatastrofer eller andra liknande händelser, och särskilt dem som drabbar EU-delegationen, bör kommissionen och Europeiska utrikestjänsten ta fram rutiner för verksamhetens kontinuitet, bland annat bestämmelser för utplacering av räddningstjänstpersonal.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel Pinxten som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 17 juni 2014.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Ordförande

Förteckning över granskade program

	Partner och projektnamn	Totala kostnader (EU-bidrag)	Genomförandeperiod
Echo			
1	Unops (FN:s kontor för projektjänster) Tillfälliga bostäder (återanpassning) – Genomförande av säkra och hållbara boendelösningar	4,2 miljoner euro, EU: 4,1 miljoner euro, andel: 96,5 %	1 oktober 2010 till 14 augusti 2011 (2,5 månaders förlängning)
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Vatten och sanitär utrustning (tillfälliga bostäder) – Uppförande av säkra tillfälliga bostäder och toaletter	2,7 miljoner euro, EU: 2,2 miljoner euro, andel: 82,51 %	1 juli 2012 till 31 december 2013 (8 månaders förlängning)
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action) Katastrofberedskap – stärka katastrofberedskapen och upplysningskapaciteten	887 479 euro, EU: 650 000 euro, andel: 73,24 %	1 juli 2011 till 31 oktober 2012 (en månads förlängning) – Dipechoprojekt
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Italia, stiftelsen för internationellt samarbete, Italien) Katastrofberedskap (samordning) – stärka kapaciteten för katastrof- och riskhantering	648 235,00 euro, EU: 550 000 euro (84,85 %)	13 augusti 2012 till 31 december 2013 (4,5 månaders förlängning)
5	Concern Worldwide Tillfälliga bostäder (vatten och sanitära tjänster) – Uppförande av bättre tillfälligt boende (långsiktigt)	5,8 miljoner euro, EU: 5,2 miljoner euro (90 % av de totala stödberrättigande kostnaderna)	1 april 2010 till 30 juni 2013 (3 månaders förlängning)
6	SI (Solidarités internationales, Frankrike) Samordning (tillfälligt boende) – Kontanter mot arbetsaktiviteter, inrättande av kommittéer i lokalsamhället och katastrofberedskap	2,9 miljoner euro, EU: 99 % bidrag	1 oktober 2010 till 31 augusti 2011
7	SI (Solidarités internationales, Frankrike) – FOOD – förbättra levnadsförhållandena, ge tillträde till sysselsättning och lokala tjänster (t.ex. skapas hela tiden inkomstbringande aktiviteter), hjälp för att trygga livsmedelsförsörjningen	1 miljon euro, EU: 100 %	1 september 2011 till 31 december 2014 (4 månaders förlängning)
EuropeAid			
8	FAO (FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation), förbättra situationen för sårbara hushåll vad gäller livsmedels- och näringsförsörjning i departementet Artibonite	1,5 miljoner euro, EU: 80 %	1 november 2012 till 31 oktober 2014 (24 månader)
9	Haitis nationella utanordnare, sektionerna för förvaltning och ekonomi, FN:s boende- och bosättningsorgan, Röda korset Frankrike, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France och Deutsche Welthungerhilfe EV. Stödprogram för återuppbyggnad och planering av bostadsområden för att det ska bli lättare för den drabbade befolkningen att återvända hem.	74,5 miljoner euro, (EU: 55,8 miljoner euro, Frankrike: 10,5 miljoner euro, frivilligorganisationer: 8 miljoner euro, FN:s boende- och bosättningsorgan: 200 000 euro)	7 december 2011 till 7 december 2016 (60 månader, med en förlängning)
10	Haitis nationella utanordnare och andra offentliga och privata upphandlande enheter. Program för allmänt budgetstöd till återuppbyggnaden och utvecklingen av Haiti (PARDH) och till den nationella strategin för tillväxt och fattigdomsminskning (SNCRP)	47 miljoner euro (EU: 100 %)	2 maj 2011 till 2 maj 2015 (48 månader)

	Partner och projektnamn	Totala kostnader (EU-bidrag)	Genomförandeperiod
Stabilitetsinstrumentet			
Program för stöd till återhämtningen av den haitiska regeringens kapacitet för krisberedskap, beslut 2010/022-598 – 20 miljoner euro			
11	UNDP (FN:s utvecklingsprogram) – kontanter mot arbete för tidig återhämtning och stabilisering	Åtgärd med flera givare för sammanlagt 40,9 miljoner US-dollar (EU: 5 miljoner euro, 16 % av de totala projektkostnaderna)	13 januari 2010 till 31 december 2012 (bidrag från stabilitetsinstrumentet mellan den 1 september 2010 och 31 augusti 2012)
12	Club de Madrid – stärka Haitis institutionella bas och öka det haitiska ledarskapets egenansvar för återhämtningsprocessen	500 000 euro, EU: 100 % bidrag	1 juli 2010 till 29 februari 2012
13	Internationella förvaltningsgruppen (IMG), Belgrad och Gemensamma forskningscentrumet – Stärka Haitis krisberedskap	13,25 miljoner euro för IMG-gruppen (huvudsamordnare) och 1,25 miljoner euro (Gemensamma forskningscentrumet), EU: 100 % bidrag	14 oktober 2010 till 31 maj 2012 (IMG), 20 december 2010 till 19 december 2012 (Gemensamma forskningscentrumet)

Ett ytterligare belopp på 7 miljoner euro täcks av ett andra beslut att stärka institutionskapaciteten och finansiering är planerad från slutet av 2013¹.

¹ Beslut C(2012) 7698 slutlig, (Cris-beslut2012/024530); Ingen bidragsöverenskommelse har undertecknats. Projektet är fortfarande endast ett förslag och granskades inte.

Poängsättningsmetod

Vid revisionen poängsätte revisorerna relevans, utformning och output på grundval av kommissionens resultat-orienterade övervakningsmetod (ROM). De kriterier som används listas nedan:

Relevans	
A	Projektet är tydligt införlivat i den nationella politiken och kommissionens strategi, det är mycket relevant för de prioriterade behov som konstaterats och riktar sig till de sårbara grupperna.
B	Passar väl in i den nationella politiken och kommissionens strategi (utan att alltid vara uttalad), det är relevant för de behov som konstaterats och sårbara grupper.
C	Det finns en del frågor/problem som gäller överensstämmelsen med nationell politik och kommissionens policy eller inriktningens relevans.
D	Motsägelser i förhållande till nationell politik eller kommissionens strategi, behovens relevans är diskutabel. Stora justeringar krävs.
Utformning	
A	Tydlig och välstrukturerad logisk ram; genomförbar och enhetlig vertikal logik i målen, SMART-anpassade objektivt verifierbara indikatorer; risker och antaganden har tydligt fastställts och hanterats, projektmålen bildar en brygga mellan fasen för humanitära insatser och humanitär utveckling, syftet med projektet är att det ska leda till att arbetet med en hållbar utveckling återupptas, kapacitetsuppbyggnad ingår som en garanti för att partnern tar fullt ansvar efter det att projektet har avslutats och det finns en utträdesstrategi.
B	Lämplig insatslogik även om målen kanske behöver rangordnas bättre, objektivt verifierbara indikatorer, risker och antaganden, sammanknytningen av katastrof-, återanpassnings och utvecklingsbistånd är till största delen garanterad, åtgärder har vidtagits för att ansvaret helt ska övertas när projektet avslutas, men egenansvaret skulle behöva stärkas.
C	Problem med insatslogiken kan påverka projektresultatet och kapaciteten att övervaka och utvärdera framsteg, förbättringar krävs för att garantera egenansvar och hållbarhet.
D	Insatslogiken är bristfällig och kräver en rejäl omarbetning om projektet ska ha en chans att lyckas.
Output	
A	All output har levererats eller kommer högst sannolikt att levereras med god kvalitet och bidra till resultatet som planerat, aktiviteterna genomförs enligt tidsplanen och övervakas regelbundet.
B	Outputen levereras eller kommer högst sannolikt att levereras enligt planerna, men det finns utrymme för förbättringar i fråga om kvalitet, täckning och tidpunkt. Förseningar hindrar inte att output levereras.
C	Viss output levereras/kommer inte att levereras i tid eller med god kvalitet. Justeringar krävs. Aktiviteter försenas och är i viss mån bortkopplade från interventionslogiken och planerna.
D	Kvaliteten på och leveransen av outputen har eller kommer högst sannolikt ha allvarliga brister. Stora justeringar krävs för att garantera att åtminstone den viktigaste outputen levereras. Aktiviteterna är mycket försenade och helt bortkopplade från interventionslogiken och planerna.

Poängsättning av program¹

(miljoner euro)

Program och partner	Instru- ment	Kommissio- nens bidrag	Utbetalat 31/12/2013	Relevans	Utform- ning	Output	Genomförande- period
1 Unops (FN:s kontor för projektjänster) – Echo-CR/BUD/2010/02028 Tillfälliga bostäder (återanpassning) – Genomförande av säkra och hållbara boendelösningar	Echo	4,1	3,6	B	C	C	10/2010–08/2011
2 HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) – Echo/HTI/BUD/2012/91008 Vatten och sanitär utrustning (tillfälliga bostäder) – Uppförande av säkra tillfälliga bostäder och toaletter		2,2	1,8	A	A	A	7/2010–12/2013
3 WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV), German Agro Action) – Echo/DIP/BUD/2011/92002 Katastrofberedskap – stärka katastrofberedskapen och upplysningskapaciteten		0,7	0,6	A	A	B	7/2010–10/2012
4 COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Italy) – Echo/HTI/BUD/2012/91016 Katastrofberedskap (samordning) – Echo/HTI/BUD/2012/91016 – Stärka kapaciteten för katastrof- och riskhantering		0,6	0,4	A	A	A	8/2012–1/2013
5 Concern Worldwide – Echo/-CR/BUD/2010/02010 Tillfälliga bostäder (vatten och sanitära tjänster) – Uppförande av bättre tillfälligt boende (långsiktigt)		5,2	5,2	A	B	B	4/2010–6/11
6 SI (Solidarités internationales, Frankrike) – Echo/-CR/BUD/2010/02045 Samordning (tillfälligt boende) – Kon- tanter mot arbetsaktiviteter, inrät- tande av kommittéer i lokalsamhället och katastrofberedskap		2,9	2,9	A	A	A	10/10–8/11
7 SI (Solidarités internationales, Frankrike) – FOOD – förbättra levnadsförhållandena, ge tillträde till sysselsättning och lokala tjänster (t.ex. skapas hela tiden inkomstbringande aktiviteter), hjälp för att trygga livsmedelsförsörjningen		1,0	1,0	A	B	A	9/11–12/12
8 FAO (FN:s livsmedels- och jordbruksorga- nisation) (FAO)– DCI-FOOD.2012/299-441, förbättra situationen för sårbara hushåll vad gäller livsmedels- och näringsförsörj- ning i departementet Artibonite	DCI-Livsmedel	1,5	1,1	A	C	för tidigt att bedöma	11/2012–10/2014

1 Metoden beskrivs i **bilaga II**.

Bilaga III

(miljoner euro)

Program och partner	Instru- ment	Kommissio- nens bidrag	Utbetalat 31/12/2013	Relevans	Utform- ning	Output	Genomförande- period
9 Stödprogram för återuppbyggnad och planering av bostadsområden för att det ska bli lättare för den drabbade befolkningen att återvända hem (Cris nr 2011/023-144), Haitis nationella utanordnare, sektionerna för förvaltning och ekonomi, FN:s boende- och bosättningsorgan, Röda korset Frankrike, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV.	EUF	55,8	11,0	A	A	B	12/2011–12/2016
10 Program för allmänt budgetstöd till återuppbyggnaden och utvecklingen av Haiti (PARDH) och till den nationella strategin för tillväxt och fattigdomsminskning (SNCRP) (CRIS Nr2010/022-435), Haitis nationella utanordnare och andra offentliga och privata upphandlande enheter		47,0	34,9	A	C	C	5/2011–5/2015
11 UNDP (FN:s utvecklingsprogram) – kontakter mot arbete för tidig återhämtning och stabilisering	Stabilitetsinstrumentet	5,0	5,0	A	A	A	9/2010–8/2012
12 Club de Madrid – stärka Haitis institutionella bas och öka det haitiska ledarskapets egenansvar för återhämtningsprocessen		0,5	0,5	A	A	A	7/2010–2/2012
13 Internationella förvaltningsgruppen (IMG), Belgrad och Gemensamma forskningscentrumet – stärka Haitis krisberedskap		14,5	13,1	A	C	C	10/2010–5/2012 (IMG), 12/2010–12/2012 (JRC)
TOTALT		141,0	81,1				

Sammanfattning

III

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vill betona att de flesta projekt nådde sina mål, trots att de genomfördes under svåra omständigheter.

Kommissionen lyckades lindra effekten av vissa yttre faktorer som orsakade förseningar.

V

Någon formell gemensam landstrategi för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbiståndet i Haiti var inte nödvändig, utan kommissionens avdelningar samordnade sina arbetsmetoder och säkrade kopplingen mellan katastrof- och utvecklingsbistånd på sektorsbasis. Metoden för sammanknytning av katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd har integrerats fullständigt och systematiskt i finansieringscykeln för 2014–2020.

VI

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten betonar att de flesta projekt har nått de avsedda resultaten.

När det gäller riskerna vill kommissionen och Europeiska utrikestjänsten erinra om att verksamhet i ett instabilt land oundvikligen är förknippad med risker. Dessa risker identifierades och möjliga åtgärder för att minska riskerna vidtogs. I vissa fall beslutade kommissionen och Europeiska utrikestjänsten att genomföra programmen trots riskerna för att hjälpa befolkningen.

Delegationens kapacitet förstärktes i den mån budget- och personalbegränsningar och fasta administrativa förfaranden tillät.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten har dragit lärdom av erfarenheterna i samband med jordbävningen i Haiti och infört ett antal åtgärder för snabba insatser.

VII Första strecksatsen

Kommissionen godtar denna rekommendation.

- i) Sedan de nya riktlinjerna för budgetstöd antogs i januari 2013 tillämpas rekommendationen för program för budgetstöd.
- ii) En lämplig riskhantering är väsentlig för alla program. Detaljerade förfaranden har införts för att säkra bedömning av sannolikheten för och potentiella effekter av risker samt åtgärder för att minska riskerna i samband med utformningen av programmet. Under genomförandet bör riskhantering övervägas inom ramen för redan befintliga förfaranden.

VII Andra strecksatsen

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionen håller redan på att genomföra en strategi för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd och kommer att fortsätta med det inom ramen för arbetet med resiliens.

- Kommissionen godtar denna del av rekommendationen. Målen för den gemensamma strategin fastställs (med hänsyn till omständigheterna) som ett led i upprättandet av landsplanerna. Avdelningarnas uppdrag fastställs i uppdragsbeskrivningarna.
- Kommissionen godtar denna del av rekommendationen (jämför vägledningen om sammanknytning av katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd samt seminarier).
- Kommissionen godtar denna rekommendation som ett led i handlingsplanerna för landet.

VII Tredje strecksatsen

Kommissionen godtar revisionsrättens rekommendation.

Kommissionen betonar att stöd till länder i instabila situationer och vid eller efter kriser måste anpassas till situationen för att bli framgångsrikt. Kommissionen har därför utvecklat ett särskilt insatsinstrument, "avtal om statsbyggande", med bestämmelser för sådana situationer.

Kommissionen vill framhålla att revisionsrättens rekommendation 3 ingår i riktlinjerna för budgetstöd.

VII Fjärde strecksatsen

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten godtar denna rekommendation men vill påpeka att rutiner för verksamhetens kontinuitet – som utarbetats under Europeiska utrikestjänstens ansvar – och bestämmelser för utplacering av räddningstjänstpersonal nu har införts för samtliga delegationer. Kommissionen vill också påpeka att EU-personalens säkerhet och trygghet har högsta prioritet vid kris- eller katastrofsituationer i ett land där EU-personal finns på plats.

Iakttagelser

Kommissionen anser att katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd knöts samman tillräckligt, med tanke på de svåra förhållandena.

35

Även om det inte formellt upprättades någon gemensam strategi hölls i praktiken ett antal möten mellan partnererna, och information utbyttes mellan Echo och EuropeAid. På så sätt säkrades komplementaritet och sammankoppling mellan de humanitära insatserna och utvecklingsverksamheten.

Sedan Europaparlamentets budgetkontrollutskott besökte Haiti har kommissionen gjort avsevärda ansträngningar för att åtgärda situationen.

På fältnivå säkras samordning mellan Echos tjänstemän på plats och EU-delegationen genom regelbundna möten för information och samråd om programutformningen och de framsteg som gjorts. De båda avdelningarna håller nu på att utarbeta en gemensam ram för humanitära insatser och utvecklingsarbete. Delegationschefen är dessutom EU:s företrädare i humanitära frågor.

På högkvarternivå har samordningen också stärkts avsevärt genom ett antal insatser och förfaranden:

- En handlingsplan för resiliens.
- Gemensamma instruktioner för EU och medlemsstaterna om genomförandet av EU:s strategi för resiliens, för att främja ett effektivt samarbete mellan EU och medlemsstaterna där humanitärt bistånd, långsiktigt utvecklings-samarbete och kontinuerligt politiskt engagemang på både EU-nivå och nationell nivå knyts samman.
- En kommissionsintern grupp för övergång.
- Riktlinjer för sammanknytning av katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd.
- Förfaranden för formellt och informellt samråd om program.

35 b)

Enligt kommissionens uppfattning skiljer sig avdelningarnas uppdrag och förfaranden åt, men det råder inte olika åsikter. Långsiktiga utvecklingsinvesteringar ingår inte i Echos uppdrag, och Echo kan därför inte finansiera permanenta bostäder.

Det bör noteras att kommissionen från och med 2013 slutade att finansiera tillfälliga bostäder i Port-au-Prince, där en effektiv synergi utvecklats mellan de erfarenheter som gjorts av Echos partner och programmet för återuppbyggnad och utveckling i grannskapet, som finansierades av GD Utveckling och samarbete – EuropeAid. Echo finansierade en del tillfälliga bostäder i form av traditionella kreolska hus i Palmesregionen, där jordbävningen hade sitt epicentrum. Där fanns tillgång till oomtvisad mark, och det fanns ingen risk för en utökning av slumområdena. I många eller de flesta fall var den tillfälliga bostaden en förbättring för stödmotagaren jämfört med boendet före jordbävningen.

35 c)

EU-finansierade humanitära insatser är behovsbaserade. Det har inte upprättats någon formaliserad utträdesstrategi för Echo. Villkoren för en gradvis avveckling av det humanitära instrumentet angavs dock systematiskt i alla relevanta beslut om Echo-finansiering.

37

Förseningar orsakades i de flesta fall av yttre faktorer med koppling till den snabba utvecklingen som Echos partner inte kunde kontrollera.

40

Tanken bakom budgetstöd är att utbetalningar görs på grundval av uppnådda resultat. Det kräver en fin balans mellan förutsägbarhet och villkorlighet.

EU:s och andra givares innehållande av utbetalningar under sommaren 2012 hade sin grund i nationella revisionsberättelser som visade på brister i förfarandena för offentlig upphandling under katastroftillståndet 2011. Pressen från givarsamfundet ledde till att det bildades en särskild revisionskommission med uppgift att bedöma 41 kontrakt som tilldelats i enlighet med undantagslagarna. Till följd av revisionskommissionens rekommendationer och därefter regeringens upphävande av sex av dessa kontrakt återupptog givarna utbetalningarna. Detta illustrerar hur insatser för budgetstöd kan vara en drivkraft för förbättrad ekonomisk styrning och hur programmet har bidragit till reformer.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten anser att EU:s återanpassningsstöd i stort sett genomfördes ändamålsenligt.

42

Trots de svåra förhållanden som var den främsta orsaken till förseningar nådde de flesta program de avsedda resultaten.

43

Katastrofinsatser till följd av plötsliga kriser är vanligen förknippade med en viss risk, som antingen kan orsaka förseningar eller i vissa fall kräver åtgärder för att minska risken så att ett positivt projektresultat kan säkras.

Mot denna bakgrund var det främst yttre faktorer i en komplex humanitär situation som gjorde samarbetet allt svårare, vilket ledde till att insatsområdet ändrades. Trots hindren kunde partnererna nå de mål som angetts för insatserna. Förändringar i samband med genomförandet av projekten diskuterades i vederbörlig ordning mellan Echo och partnererna innan beslut fattades.

Det är svårt att förutse komplikationer av denna typ när förhandlingar med kommuner eller nationella myndigheter planeras.

44

Genomförandet av återanpassningsprojektet påverkades av två problem:

- 1) Social oro i området Bristou-Bobin där Echo-finansierade projekt har genomförts. Upprepade våldscider i samband med valen eller lokala problem gjorde att insatserna stoppades av säkerhetsskäl.
- 2) Partnern fick också under projektets gång reda på att 30 % av byggnaderna i Bristou-Bobin inte bedömts av ministeriet för offentliga byggnads- och anläggningsarbeten (MTPTC). En oväntad byggnadsbedömning måste göras, vilket ytterligare äventyrade leveransen av den planerade outputen.

46

Med anledning av den slutliga utvärderingsrapporten beslutade kommissionen att ta itu med problemen med otillräcklig och inte helt anpassad utbildning, katastrofustrustningens dåliga kvalitet och andra utmaningar genom ett treårigt halvtids-uppföljningsprogram med en annan genomförandepartner med större lokal erfarenhet.

48

Kommissionen strävar efter att nå balans mellan å ena sidan genomförande av program genom stöd-mottagaren med fullt egenansvar, så att en snabb kapacitetsuppbyggnad möjliggörs, och å andra sidan snabb leverans av programmets output. Kommissionen försökte finna denna balans genom att samarbeta med olika partner.

51

Åtgärder har redan vidtagits för att komma till rätta med brister i programutformningen.

53

Kommissionen håller med om att utbetalningarna inte strikt följde den planerade tidtabellen men delar uppfattningen att det var nödvändigt att hålla inne utbetalningen för att rätta sig efter villkoren i finansieringsöverenskommelsen och utöva det nödvändiga inflytandet för att uppmuntra reformframsteg.

54

Riktlinjerna om budgetstöd kräver inte en lämplig strategi för förvaltningen av de offentliga finanserna som ett villkor för budgetstöd. I stället krävs reformansträngningar som kan omsättas i delsektorsstrategier för förvaltningen av de offentliga finanserna. Haitis regering antog först nyligen, i maj 2014, en heltäckande strategi för förvaltningen av de offentliga finanserna, men den har sedan länge genomfört ett antal reformstrategier som rör olika aspekter av förvaltningen av de offentliga

finanserna. I enlighet med kommissionens framåtblickande strategi för budgetstöd ingick dessutom antagande av en heltäckande och realistisk strategi för förvaltningen av de offentliga finanserna som ett förhandsvillkor för den första utbetalningen inom det nya programmet för budgetstöd till Haiti, som antogs i november 2013. Detta förhandsvillkor har nu uppfyllts genom antagandet av strategin nyligen.

56

Kommissionen anser att den hanterade riskerna i samband med genomförandet av EU-programmen på ett lämpligt sätt. Verksamhet i ett instabilt land är oundvikligen förknippad med risker.

56 a)

Tullproblemen förvärrades av det kaos som rådde efter jordbävningen. Alla genomförandepartner genomförde en systematisk riskanalys, och potentiella förseningar, bl.a. i tullen, hade räknats med och tagits upp i förslagets projektscheman. Det var givetvis omöjligt att exakt förutse förseningarnas längd. Med tanke på att det enda sättet att tillgodose befolkningens bostadsbehov var att importera tillfälliga bostäder vägde vinsterna med insatsen tyngre än de risker som identifierats när det gällde förseningar i tullen.

56 b)

Som ett komplement till andra givares institutionella stöd till jordbruksministeriet för att stärka utsädesindustrin och dess kapacitet för kvalitetskontroll stödde EU-programmet lokala jordbrukargrupper med småskalig utsädesproduktion.

56 c)

De planerade målen för detta projekt var att få omedelbar effekt på operativ nivå genom att leverera 300 containrar med första hjälpen-utrustning och att utbilda frivilliga i hantering av denna utrustning vid naturkatastrofer. Genom projektet kunde också 302 containrar levereras till landet med bara två månaders förlängning av genomförandeperioden, och 3 041 lokala frivilliga fick grundläggande utbildning. Projektet var dessutom utformat som ett pilotprojekt som skulle kunna genomföras med hjälp av samarbetsanslagen (Europeiska utvecklingsfonden) för Haiti.

När det gäller valet av genomförandepartner vill kommissionen påpeka att ingen av partnererna med lång relevant erfarenhet i Haiti var tillgänglig för att genomföra denna insats.

Ruta 6

Platserna för containrarna hade anvisats av de haitiska myndigheterna (DPC – Direction de la Protection Civile) och borgmästarna i de berörda byarna. DPC rapporterade bara om tio fall (av 302) där en ny plats behövde anvisas.

Den otillräckliga utbildningen av de frivilliga kommer att åtgärdas inom ramen för halvtidsuppföljningsprogrammet. Programmet kommer också att befrämja hållbarhet för frivillignätverket genom att strukturen integreras i de regionala och lokala myndigheterna (*collectivités territoriales*). Vid behov kommer även katastrofutrustningen att återställas.

57

Programmet för budgetstöd utformades efter jordbävningen tillsammans med andra givare av budgetstöd. Prioriteringen var att ge regeringen välbehövliga likvida medel och vidta kompletterande åtgärder med hänsyn till det planerade tekniska biståndet från andra givare.

Inom det nya program för budgetstöd (avtalet om statsbyggande) som antogs 2013 höjdes anslaget för tekniskt bistånd till 12 miljoner euro för att tillgodose regeringens kapacitetsuppbyggnadsbehov.

Ruta 7

Det nya programmet för budgetstöd till Haiti, som antogs i november 2013, baseras på ett särskilt verktyg för instabila länder. Här ingår bl.a. en revision av tjänstemännens lönelista, stärkande av inkomstavdelningar och särskilt stöd till den högsta revisionsinstansen (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*).

58

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten hade gjort en ingående bedömning av de politiska riskerna i Haiti men beslutade ändå att ingripa eftersom de potentiella vinsterna, bl.a. möjligheten att utöva politiskt inflytande till stöd för reformer, vägde tyngre än riskerna.

Åtgärder för att minska riskerna vidtogs sedan i möjligaste mån, med hänsyn till de haitiska institutionernas begränsade kapacitet och behovet av att respektera Haitis suveränitet. EU har fördjupat och intensifierat sin politiska dialog med Haiti, vilket det stora antalet kontakter på hög nivå de senaste två åren och inledandet av en strukturerad och regelbunden politisk dialog i december 2013 vittnar om. Särskilda stödåtgärder för att bidra till politisk stabilitet håller på att genomföras. Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vill också betona att konsolidering av demokratin och stabilisering av den politiska situationen i Haiti bara kan åstadkommas på lång sikt och genom en endogen process, vilket den senaste tidens framsteg i den interna haitiska dialogen visar.

59

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vill understryka att de gjorde de kapacitetsförstärkningar som budget- och personalbegränsningarna och de fasta administrativa förfarandena tillät. Delegationen tvingades, i likhet med alla andra nationella och internationella partner, att arbeta under mycket svåra förhållanden. Delegationsbyggnaden ansågs inte säker, och det tillfälliga kontoret inrättades i en säker delegationsbostad. Efter jordbävningen evakuerades delegationspersonal till Dominikanska republiken, medan delegationschefen stannade kvar tillsammans med central säkerhetspersonal och administrativ personal.

Delegationen i Dominikanska republiken och högkvarteret gav uppbackning.

63

Under hela 2010 och 2011 kompletterades delegationens begränsade resurser med ökat stöd från högkvarteret. När det t.ex. gäller budgetstöd genomförde experter från högkvarteret regelbundet uppdrag i Haiti och företrädde EU vid givarsamordningsmötena med regeringen.

Slutsatser och rekommendationer

64

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten välkomnar de positiva inslagen i revisionsrättens slutsatser. De flesta projekt nådde sina mål, trots att de genomfördes under svåra omständigheter.

66

Någon formell gemensam landstrategi för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbiståndet i Haiti var inte nödvändig, utan kommissionens avdelningar samordnade sina arbetsmetoder och säkrade kopplingen mellan katastrof- och utvecklingsbiståndet på sektorsbasis. Metoden för sammanknytning av katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd har integrerats fullständigt och systematiskt i finansieringscykeln för 2014–2020.

67

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten betonar att de flesta projekt har nått de avsedda resultaten.

När det gäller riskerna vill kommissionen och Europeiska utrikestjänsten erinra om att verksamhet i ett instabilt land oundvikligen är förknippad med risker. Dessa risker identifierades och möjliga åtgärder för att minska riskerna vidtogs. I vissa fall beslutade kommissionen att genomföra programmen trots riskerna för att hjälpa befolkningen.

Delegationens kapacitet förstärktes i den mån budget- och personalbegränsningar och fasta administrativa förfaranden tillät.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten har dragit lärdom av erfarenheterna i samband med jordbävningen i Haiti och infört ett antal åtgärder för snabba insatser.

Rekommendation 1

Kommissionen godtar denna rekommendation.

- i) Sedan de nya riktlinjerna för budgetstöd antogs i januari 2013 tillämpas redan rekommendationen för program för budgetstöd.
- ii) En lämplig riskhantering är väsentlig för alla program. Detaljerade förfaranden har införts för att säkra bedömning av sannolikheten för och potentiella effekter av risker samt åtgärder för att minska riskerna i samband med utformningen av programmet. Under genomförandet bör riskhantering övervägas inom ramen för redan befintliga förfaranden.

Rekommendation 2

Kommissionen godtar denna rekommendation. Kommissionen håller redan på att genomföra en strategi för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd och kommer att fortsätta med det inom ramen för arbetet med resiliens.

Rekommendation 2 – Första strecksatsen

Kommissionen godtar denna del av rekommendationen. Målen för den gemensamma strategin fastställs (med hänsyn till omständigheterna) som ett led i upprättandet av landsplanerna. Avdelningarnas uppdrag fastställs i uppdragsbeskrivningarna.

Rekommendation 2 – Andra strecksatsen

Kommissionen godtar denna del av rekommendationen (jämför vägledningen om sammanknytning av katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd samt seminarier).

Rekommendation 2 – Tredje strecksatsen

Kommissionen godtar denna rekommendation som ett led i handlingsplanerna för landet.

Rekommendation 3

Kommissionen godtar revisionsrättens rekommendation.

Kommissionen betonar att stöd till länder i instabila situationer och vid eller efter kriser måste anpassas till situationen för att bli framgångsrikt. Kommissionen har därför utvecklat ett särskilt insatsinstrument, "avtal om statsbyggande", med bestämmelser för sådana situationer.

Kommissionen vill framhålla att revisionsrättens rekommendation 3 ingår i riktlinjerna för budgetstöd.

Rekommendation 4

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten godtar denna rekommendation men vill påpeka att rutiner för verksamhetens kontinuitet – som utarbetats under Europeiska utrikestjänstens ansvar – och bestämmelser för utplacering av räddningstjänstpersonal nu har införts för samtliga delegationer. Kommissionen vill också påpeka att EU-personalens säkerhet och trygghet har högsta prioritet vid kris- eller katastrofsituationer i ett land där EU-personal finns på plats.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

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

Avgiftsbelagda prenumerationer

- Genom ett av Europeiska unionens publikationsbyrås försäljningsombud (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm).

Jordbävningen som drabbade Haiti den 12 januari 2010 krävde många människoliv och orsakade massiv förstörelse i och runt huvudstaden. I rapporten granskade Europeiska revisionsrätten om EU:s återanpassningsstöd till landet utformades och genomfördes väl och om kommissionen knöt samman katastrofbiståndet med återanpassningsinsatserna och utvecklingsbiståndet på ett tillfredsställande sätt. Revisionsrätten drar slutsatsen att återanpassningsstödet var väl utformat på ett övergripande plan och tillgodosåg de enorma behov som landet stod inför. Men programmen genomfördes inte tillräckligt ändamålsenligt, och katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbiståndet knöts inte samman tillräckligt. Det berodde delvis på de svåra förhållandena och på de svaga nationella myndigheterna, men också på brister i kommissionens hantering av vissa faktorer som den ansvarar för.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån