

EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Sprawozdanie specjalne nr 6

2008

KOMISJA EUROPEJSKA NA RZECZ ODBUDOWY
KONIECZNEJ W NASTĘPSTWIE UDERZENIA
FALI TSUNAMI I HURAGANU MITCH



PL



Sprawozdanie specjalne nr 6 // 2008

KOMISJA EUROPEJSKA NA RZECZ ODBUDOWY KONIECZNEJ W NASTĘPSTWIE UDERZENIA FALI TSUNAMI I HURAGANU MITCH

(na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi, WE)

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
L – 1615 Luksemburg

Telefon : (352) 4398 45410
Faks : (352) 4398 46 430
E-mail : euraud@eca.europa.eu
Internet : www.eca.europa.eu

Sprawozdanie specjalne nr 6 // 2008

Wiele informacji o Unii Europejskiej znajduje się w portalu.
Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2008

ISBN 978-92-95009-50-9

© Wspólnoty Europejskie, 2008
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Belgium

SPIS TREŚCI

Punkty

I-VI	STRESZCZENIE
1-11	ROZDZIAŁ 1. WSTĘP
1-6	CZĘŚĆ 1.1. KONTEKST KONTROLI
7-11	CZĘŚĆ 1.2. RAMY REGULACYJNE
12-16	ROZDZIAŁ 2. ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE
17-41	ROZDZIAŁ 3. UWAGI
17-22	CZĘŚĆ 3.1. OKREŚLENIE POTRZEB W ZAKRESIE ODBUDOWY I OPRACOWANIE PROJEKTÓW
18-19	STRATEGIA ODBUDOWY OPRACOWANA WE WŁAŚCIWYM CZASIE I UWZGLĘDNIAJĄCA SZERZEJ ZAKROJONE CELE
20-22	SZYBSZY PROCES OPRACOWYWANIA STRATEGII I WIĘKSZE ZAANGAŻOWANIE BENEFICJENTÓW W PRZYPADKU TSUNAMI NIŻ W PRZYPADKU HURAGANU MITCH
23-29	CZĘŚĆ 3.2. REALIZACJA POMOCY
24-26	SZYBKI PROCES REALIZACJI PROGRAMU POMOCY W INDONEZJI, POWOLNY ZAŚ W SRI LANCE I W NASTĘPSTWIE HURAGANU MITCH
27-29	KONIECZNOŚĆ WZMOCNIENIA SYSTEMÓW NADZORU W CELU ZAPEWNIENIA WYDAJNOŚCI
30-41	CZĘŚĆ 3.3. OSIĄGNIĘTE WYNIKI
31-33	EFEKTY UZYSKANE W WYNIKU PODJĘTYCH DZIAŁAŃ
34-37	POWIĄZANIE Z POPRZEDNIO UDZIELANĄ POMOCĄ HUMANITARNĄ
38	SILNY ZWIĄZEK Z ROZWOJEM DŁUGOFALOWYM
39-41	PROBLEMY Z TRWAŁOŚCIĄ PROJEKTÓW
42-45	ROZDZIAŁ 4. WNIOSKI I ZALECENIA
	ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

I.

W następstwie uderzenia na Oceanie Indyjskim w dniu 26 grudnia 2004 r. fali tsunami, która zabiła przeszło 200 tys. ludzi i spowodowała zniszczenia na kwotę około 10 mld euro, Trybunał Obrachunkowy przygotował sprawozdanie na temat udzielonej przez Komisję natychmiastowej pomocy humanitarnej, której celem było zapobieganie ludzkiemu cierpieniu, a także niesienie ulgi w tym cierpieniu. Podczas dyskusji nad tym sprawozdaniem Parlament zwrócił się wraz z Radą do Trybunału z wnioskiem o sporządzenie kolejnego sprawozdania na temat fazy odbudowy długofalowej, na rzecz której Komisja przeznaczyła około 300 mln euro. Obecna kontrola ma na celu zbadanie pomocy na rzecz odbudowy, która została udzielona w następstwie zniszczeń spowodowanych przez tsunami. Zakres kontroli rozszerzono także na kwotę 250 mln euro przyznaną przez Komisję na pomoc w odbudowie w następstwie huraganu Mitch, który uderzył w Ameryce Środkowej w październiku 1998 r. (zob. pkt 1–14).

II.

Kontrolerzy, stawiając sobie za cel dokonanie oceny, jak Komisja wykonała zadania związane z zarządzaniem pomocą na rzecz odbudowy w następstwie uderzenia huraganu Mitch i fali tsunami, sformułowali trzy następujące pytania (zob. pkt 15–16):

- a) Czy w zakresie odbudowy Komisja odpowiednio wskazała potrzeby osób, które padły ofiarą klęsk żywiołowych?
- b) Czy stosowane przez Komisję procedury pozwalają na realizację pomocy we właściwym czasie i w sposób wydajny?
- c) Czy w ramach realizowanych projektów osiągnięto oczekiwane wyniki, czy m.in. udało się w zadowalającym zakresie zapewnić powiązania między doraźną pomocą a rozwojem długofalowym?

STRESZCZENIE

III.

W następstwie huraganu Mitch i fali tsunami Komisja opracowała w niespełna 6 miesięcy strategię odbudowy, w której wzięta została pod uwagę nie tylko konieczność zrekonstruowania zniszczonej infrastruktury, lecz także długofalowy rozwój oraz potrzeby osób niebędących bezpośrednio ofiarami obu kataklizmów. Po uderzeniu huraganu Mitch proces koncepcyjny, w wyniku którego strategię odbudowy przełożono na konkretne projekty, był długotrwały i zakończył się w październiku 2002 r., czyli po czterech latach od wystąpienia klęski żywiołowej. Inaczej rzecz się miała w przypadku tsunami: prace projektowe realizowane przez organizacje międzynarodowe, które dysponowały środkami przekazanymi przez Komisję, postępowały szybciej, przy czym zasadnicze projekty zostały zatwierdzone w ciągu ośmiu miesięcy od kataklizmu w przypadku Indonezji i jedenastu miesięcy w przypadku Sri Lanki. Ponadto, aby zapewnić ustalenie faktycznie zaistniałych potrzeb, Komisja zmodyfikowała swój sposób postępowania w odpowiedzi na kataklizmy dzięki m.in. lepszemu skoordynowaniu działań z państwami otrzymującymi pomoc, a także dzięki prowadzeniu pogłębionych konsultacji z tymi państwami, tak na poziomie krajowym, jak i lokalnym (zob. pkt 17–22).

IV.

W Ameryce Środkowej po długotrwałym procesie opracowywania projektów na rzecz odbudowy zniszczeń spowodowanych przez huragan Mitch wystąpiły dalsze opóźnienia w realizacji w związku z trudnościami w znalezieniu właściwych kontrahentów i wskazaniu odpowiednich terenów. Realizacja działań Komisji na rzecz pomocy w odbudowie nastąpiła najszybciej w Indonezji, gdzie za pośrednictwem Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców wiele celów osiągnięto w ciągu dwóch lat od uderzenia fali tsunami. Z kolei w Sri Lance zrobiono jak dotąd niewiele, głównie z powodu wznowionego konfliktu. Komisja nie wyeliminowała

wszystkich najważniejszych uchybień w dziedzinie monitoringu i nadzoru wydajności pomocy w odbudowie, choć udało się jej poprawić jakość informacji do celów monitoringu, pochodzących ze Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców w Indonezji. W Sri Lance nie ustanowiono jeszcze dla organizacji międzynarodowych odpowiednich procedur monitoringu i nadzoru w odniesieniu do wszystkich projektów. Po wystąpieniu obu klęsk Komisja nie dopilnowała, aby opracowano cele w postaci jasno skwantyfikowanych zadań i aby funkcjonujące systemy generowały informacje niezbędne do monitorowania i wykazywania wydajności procesu realizacji projektów (zob. pkt 23–29).

V.

Pomimo uchybień, o których mowa powyżej, osiągnięto wiele. W Ameryce Środkowej wśród projektów zrealizowanych ze środków przyznanych przez Komisję znalazły się szkoły, domy mieszkalne, ośrodki zdrowia, oczyszczalnie ścieków i instalacje dostarczające wodę pitną. W Indonezji wśród osiągnięć znalazły się: domy, drogi, szkoły i domy kultury. Wzrost cen, do którego doszło w następstwie obu klęsk, spowodował, że nie osiągnięto wielu zakładanych celów. Na projekty składały się w większym stopniu działania na rzecz rozwoju niż na rzecz odbudowy, a związki między nimi i poprzednio udzielaną pomocą humanitarną były różne. Silny związek z długofalowym rozwojem zwiększa szanse na trwałość projektów, choć w planach nie wskazano w sposób zadowalający źródeł finansowania, które pozwoliłyby na zapewnienie kontynuacji funkcjonowania działań z chwilą zakończenia finansowania projektu (zob. pkt 30–41).

VI.

Na podstawie niniejszych uwag Trybunał sformułował zalecenia, które po zastosowaniu ich przez Komisję mogłyby pomóc w realizacji wydajniejszej i skuteczniejszej pomocy na rzecz odbudowy (zob. pkt 42–45).

ROZDZIAŁ 1. WSTĘP

CZĘŚĆ 1.1. KONTEKST KONTROLI

1. Fala tsunami, która 26 grudnia 2004 r. przeszła na Oceanie Indyjskim, spowodowała śmierć przeszło 200 tys. ludzi oraz zniszczenia na kwotę 10 mld euro. Najbardziej ucierpiała indonezyjska prowincja Aceh, gdzie ponad 160 tys. ludzi poniosło śmierć lub zostało uznanych za zaginione, a ponad pół miliona osób straciło dach nad głową. W Sri Lance, drugim najbardziej poszkodowanym z powodu kataklizmu kraju, liczba ofiar śmiertelnych lub osób uznanych za zaginione wyniosła około 35 tys., a pół miliona ludzi pozostało bez dachu nad głową.
2. Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu specjalnym nr 3/2006¹ przedstawił wyniki kontroli pomocy humanitarnej, której Komisja udzieliła w związku z tą klęską żywiołową. Trybunał jako jeden z pierwszych opublikował sprawozdanie z kontroli dotyczącej działań podjętych w odpowiedzi na tsunami i skoncentrował się wówczas na doraźnej pomocy humanitarnej udzielonej przez Komisję. Podczas debaty nad wspomnianym sprawozdaniem Komisja Kontroli Budżetowej wyraziła życzenie, aby Trybunał w następnej kolejności przygotował sprawozdanie na temat fazy² odbudowy długofalowej, a Rada odniosła się do tego pomysłu przychylnie³.

¹ Sprawozdanie specjalne nr 3/2006 dotyczące pomocy humanitarnej Komisji Europejskiej na rzecz obszarów dotkniętych tsunami (Dz.U. C 170 z 21.7.2006, s. 1).

² Posiedzenie Komisji Kontroli Budżetowej w dniach 19 i 20 czerwca 2006 r.

³ Konkluzje Rady na temat Sprawozdania specjalnego nr 3/2006 Trybunału Obrachunkowego dotyczącego pomocy humanitarnej Komisji Europejskiej na rzecz obszarów dotkniętych tsunami wraz z odpowiedziami Komisji, przyjęte przez Radę ds. Stosunków Zewnętrznych w październiku 2006 r.

3. To właśnie w tym kontekście Trybunał postanowił przeprowadzić kontrolę w zakresie pomocy na rzecz odbudowy po uderzeniu tsunami, stawiając sobie za cel ocenę wykonania przez Komisję zadań związanych z zarządzaniem tą pomocą. Zakres kontroli rozszerzono na działania Komisji podjęte w związku z uderzeniem huraganu Mitch, który w Ameryce Środkowej w dniach 30 i 31 października 1998 r. przeszedł przez terytorium Hondurasu, Nikaragui, Salwadoru i Gwatemali; zginęło wówczas ponad 10 tys. ludzi, a zniszczenia materialne szacuje się na sumę około 5 mld euro. Ogółem środki finansowe przeznaczone przez Komisję na rzecz odbudowy w następstwie huraganu Mitch oraz fali tsunami stanowią w przybliżeniu 70% funduszy wyasygnowanych z budżetu ogólnego na cele związane z odbudową w następstwie klęsk żywiołowych od 1998 r.
4. Po uderzeniu huraganu Mitch Komisja przeznaczyła kwotę rzędu 250 mln euro na Regionalny Program na rzecz Odbudowy Ameryki Środkowej (Regional Programme for the Reconstruction of Central America – PRRAC) z linii budżetowej obejmującej pomoc na rzecz odbudowy. Większość tych funduszy została przekazana za pośrednictwem 15 jednostek zarządzających programami⁴ (*programme management units – PMU*), co ilustruje **tabela 1**.

⁴ Jednostki zarządzające programami powstały w wyniku międzynarodowej procedury przetargowej. Podlegały one dyrektorowi i odpowiadały za realizację zatwierdzonych przez Komisję programów działań na rzecz odbudowy.

TABELA 1

INTERWENCJE „PRRAC” W PODZIALE NA KRAJ I PARTNERA

(w mln euro)

Kraj	Duże projekty realizowane przez 15 jednostek zarządzających programami (PMU)	Średnie projekty realizowane przez instytucje publiczne i ONZ	Małe projekty organizacji pozarządowych	Ogółem
Honduras	111,0	5,2	3,1	119,3
Nikaragua	72,9	5,1	5,3	83,3
Salwador	24,5	0,9	3,1	28,5
Gwatemala	13,6	2,7	2,3	18,6
Ogółem	222,0	13,9	13,8	249,7

Źródło: sprawozdanie roczne PRRAC za rok 2005.

5. Po tsunami Komisja przekazała środki pomocowe (około 200 mln euro) za pośrednictwem kierowanego przez Bank Światowy Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców, co ilustruje **tabela 2**. Komitet sterujący, pod wspólnym kierownictwem Komisji, Banku Światowego oraz agencji rządowej odpowiedzialnej za koordynację działań na rzecz odbudowy⁵, miał za zadanie wyznaczenie priorytetów, zatwierdzenie projektów i monitorowanie postępów prac Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców. Projekty były nadzorowane przez jedną z agencji partnerskich, zazwyczaj Bank Światowy, a realizowane przez jednostkę wdrażającą, zasadniczo którąś z instytucji rządowych⁶.
6. Środki pomocowe Komisji dla Sri Lanki po uderzeniu tsunami zostały przekazane za pośrednictwem organizacji międzynarodowych, przede wszystkim Azjatyckiego Banku Rozwoju i Organizacji Narodów Zjednoczonych (zob. **tabela 3**).

⁵ Agencja Rekultywacji i Odbudowy Prowincji Aceh-Nias (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi – BRR).

⁶ Komisja Europejska była największym donatorem Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców, przeznaczając na jego rzecz przeszło 200 mln euro, czyli 40% wszystkich zobowiązań. Kolejnymi największymi kontrybutorami były: Niemcy (26%), Zjednoczone Królestwo (11%) i Bank Światowy (4%).

TABELA 2

WKŁADY FINANSOWE Z BUDŻETU UE NA RZECZ ZBIOROWEGO FUNDUSZU POWIERNICZEGO DARZYŃCÓW W INDONEZJI

(w mln euro)

Wkład finansowy	Źródło	Data	Ogółem
Mechanizm szybkiego reagowania	Mechanizm szybkiego reagowania	12.8.2005	3,5
Pierwszy wkład finansowy	Współpraca z Azją i Ameryką Łacińską	29.8.2005	29,9
Drugi wkład finansowy		21.9.2005	37,7
Trzeci wkład finansowy		16.12.2005	13,9
Czwarty wkład finansowy	Odbudowa	25.4.2006	117,5
Ogółem			202,5

CZĘŚĆ 1.2. RAMY REGULACYJNE

7. W rozporządzeniu w sprawie odbudowy⁷ określono procedury dla poszczególnych linii budżetowych na odbudowę, a pomoc na rzecz odbudowy umieszczono na drugiej pozycji wśród następujących trzech podstawowych etapów pomocy w następstwie klęski żywiołowej:

- a) Wstępna doraźna pomoc humanitarna, której celem jest ratowanie ludzkiego życia i zaspokojenie najbardziej żywotnych potrzeb osób znajdujących się w sytuacji kryzysowej, na przykład zapewnienie racji żywnościowych, wody, schronienia i środków medycznych.
- b) Średnioterminowa pomoc, której celem jest odbudowa podstawowej infrastruktury, wznowienie działalności produkcyjnej oraz wzmocnienie instytucji.
- c) Wznowienie długofalowej pomocy rozwojowej.

⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2258/96 z 22 listopada 1996 r. w sprawie działań na rzecz odbudowy i rekonstrukcji w krajach rozwijających się (Dz.U. L 306 z 28.11.1996, s. 1).

TABELA 3

PROJEKTY FINANSOWANE W SRI LANCE

(w mln euro)

Decyzja	Budżet	Partner	Cel	Kwota
2005 45 mln euro	współpraca z Azją i Ameryką Łacińską	agenda ONZ	program dotyczący natychmiastowego przywrócenia źródeł utrzymania	5,4
		azjatycki Bank Rozwoju	odbudowa drogi Matara-Batticaloa	39,4
2006 50 mln euro	odbudowa	organizacja międzynarodowa	rozwój źródeł utrzymania miejscowej ludności	9,9
		agenda ONZ	lokalne drogi dojazdowe	29,9
		agenda ONZ	naprawa szkód w środowisku	9,9
Ogółem				94,5

- 8.** W Komunikacie Komisji w sprawie łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (LRRD)⁸ podkreślono, że żaden z tych trzech etapów nie powinien być rozpatrywany osobno, lecz że należy je ze sobą skoordynować, aby zapewnić ich ścisłe powiązanie.
- 9.** Rozporządzenie w sprawie współpracy z krajami Azji i Ameryki Łacińskiej⁹ zawiera także przepisy dotyczące finansowania odbudowy w następstwie klęsk żywiołowych¹⁰. Biuro Współpracy EuropeAid (EuropeAid) odpowiada za realizację pomocy na rzecz odbudowy finansowanej na podstawie zarówno rozporządzenia w sprawie odbudowy, jak i rozporządzenia w sprawie współpracy z krajami Azji i Ameryki Łacińskiej.
- 10.** Mechanizm szybkiego reagowania, ustanowiony rozporządzeniem Rady (WE) nr 381/2001¹¹ i realizowany przez Dyрекcję Generalną ds. Stosunków Zewnętrznych, został stworzony, aby umożliwić reagowanie w trybie pilnym na potrzeby krajów dotkniętych klęską żywiołową. Mechanizm ten nie może finansować pomocy humanitarnej, a wyłącznie działania trwające maksymalnie sześć miesięcy, których podjęcie byłoby niemożliwe w wystarczająco krótkim czasie w ramach istniejących instrumentów. Procedury mechanizmu szybkiego reagowania umożliwiają podjęcie w krótkim czasie stosownych działań, gdyż Komisja musi jedynie poinformować Radę o zamierzonych działaniach bez konieczności formalnego przyjęcia decyzji.
- ⁸ COM(96) 153 z 30.4.1996 w sprawie łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (*linking relief, rehabilitation and development* – LRRD).
- ⁹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 443/92 z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie finansowej i technicznej pomocy dla rozwijających się krajów Azji i Ameryki Łacińskiej oraz współpracy gospodarczej z tymi krajami (Dz.U. L 52 z 27.2.1992, s. 1).
- ¹⁰ Rozporządzenie w sprawie odbudowy dopuszcza podjęcie decyzji o wyasygnowaniu kwoty do 2 mln euro bez konieczności przyjęcia tej decyzji przez komitet państw członkowskich, podczas gdy w rozporządzeniu w sprawie współpracy z krajami Azji i Ameryki Łacińskiej ustanowiony pułap wynosi 1 mln euro.
- ¹¹ Dz.U. L 57 z 27.2.2001, s. 5.

- 11.** Od 2007 r. dotychczasowe przepisy zostały zastąpione przez dwa instrumenty: instrument współpracy rozwojowej¹², za którego wdrożenie odpowiada EuropeAid, a także instrument na rzecz stabilności¹³, wdrażany przez DG ds. Stosunków Zewnętrznych. Oba instrumenty przewidują usprawnione procedury reagowania na klęski żywiołowe¹⁴.

¹² Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (Dz.U. L 378 z 27.12.2006, s. 41).

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 1717/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiające instrument na rzecz stabilności (Dz.U. L 327 z 24.11.2006, s. 1).

¹⁴ Decyzje o finansowaniu są zazwyczaj podejmowane przez komitet zarządzający państw członkowskich. Jednakże w sytuacjach kryzysowych instrument stabilności przewiduje możliwość podjęcia decyzji o sfinansowaniu działań na kwotę do 20 mln euro bez udziału komitetu zarządzającego państw członkowskich. Z kolei instrument współpracy rozwojowej w razie nieprzewidzianych okoliczności, takich jak klęska żywiołowa, przewiduje możliwość szybkiego podjęcia działań poprzez uruchomienie specjalnych środków na kwotę do 10 mln euro, bez udziału w procesie decyzyjnym komitetu zarządzającego państw członkowskich.

Budowa oczyszczalni ścieków w Hondurasie.



Źródło: ETO.

ROZDZIAŁ 2. ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

12. Celem kontroli omawianej w niniejszym sprawozdaniu było zbadanie pomocy udzielonej przez Komisję na rzecz odbudowy po uderzeniu fali tsunami na Oceanie Indyjskim w grudniu 2004 r. oraz dodatkowo analiza reakcji Komisji w następstwie huraganu Mitch. Chociaż uderzenie huraganu Mitch miało miejsce w 1998 r., pewne projekty w 2007 r. wciąż jeszcze nie były zakończone.
13. Kontrola ta nie objęła pomocy humanitarnej, którą poddano analizie w sprawozdaniu specjalnym Trybunału Obrachunkowego nr 3/2006 dotyczącym pomocy humanitarnej Komisji na rzecz obszarów dotkniętych tsunami. Podczas kontroli badano zaś związek pomiędzy doraźną pomocą humanitarną a długoterminową odbudową, jak również rolę, jaką przy tym odegrał mechanizm szybkiego reagowania.
14. Analizując działania pomocowe, jakie Komisja podjęła w związku z tymi dwoma wielkimi kataklizmami, kontrolerzy mogli skoncentrować się na trzech różnych mechanizmach wdrożeniowych:
 - a) jednostkach zarządzających programami (PMU) w Ameryce Środkowej;
 - b) wkładach na rzecz Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców w Indonezji;
 - c) wkładach na rzecz organizacji międzynarodowych w Sri Lance.
15. Niniejsze sprawozdanie – którego celem jest przedstawienie oceny wykonania przez Komisję zadań związanych z zarządzaniem pomocą na rzecz odbudowy w następstwie uderzenia huraganu Mitch i fali tsunami – odpowiada na trzy zasadnicze pytania:
 - a) Czy w zakresie odbudowy Komisja odpowiednio wskazała potrzeby osób, które padły ofiarą klęsk żywiołowych?
 - b) Czy stosowane przez Komisję procedury pozwalają na realizację pomocy we właściwym czasie i w sposób wydajny?
 - c) Czy w ramach realizowanych projektów osiągnięto oczekiwane wyniki, czy m.in. udało się w zadowalającym zakresie zapewnić powiązania między doraźną pomocą a rozwojem długofalowym?
16. Kontrola polegała na badaniu dokumentacji, przeprowadzaniu rozmów i wizytacjach na miejscu. Systemy zarządzania pomocą oraz monitoringu i kontroli tej pomocy zostały poddane ocenie, której wyniki potwierdzono podczas wizytacji u partnerów oraz kontroli projektów na miejscu w Nikaragui, Hondurasie, Indonezji i Sri Lance. **Tabela 4** zawiera wykaz projektów i partnerów objętych tymi kontrolami. W celu uzyskania rzetelnego obrazu sytuacji, podczas doboru projektów do kontroli na miejscu wzięto pod uwagę następujące kryteria: sektor, miejsce, kwotę, etap realizacji projektu oraz rodzaj partnera.

TABELA 4

PROJEKTY ODBUDOWY SKONTROLOWANE NA MIEJSCU

(w mln euro)

Partner	Opis projektu	Finansowanie przez Komisję ¹
NIKARAGUA		
PMU	wzmocnienie sektora edukacji (FOSED)	18,7
PMU	zintegrowany projekt Esteli-Ocotol (PRIESO)	18,9
PMU	odbudowa i wzmocnienie służby zdrowia w Managui (FORSIMA)	10,2
PMU	zintegrowany projekt na rzecz peryferii Managui (PROMAPER)	23,9
ONZ	instalacje wodno-kanalizacyjne w departamencie León	1,5
Całkowita wartość skontrolowanych projektów w Nikaragui		73,2
HONDURAS		
PMU	instalacje wodno-kanalizacyjne w Tegucigalpa	26,7
PMU	zdrowie i edukacja	23,1
PMU	wsparcie władz miejskich, sektora mieszkalnictwa oraz sektora prywatnego (rozwój lokalny)	23,9
Całkowita wartość skontrolowanych projektów w Hondurasie		73,7
INDONEZJA		
Bank Światowy	odbudowa systemu rejestrów gruntów w regionie Aceh	8,4
Bank Światowy	projekt rozwoju <i>kecamatan</i> (KDP)	19,0
Bank Światowy	projekt dotyczący ubóstwa na obszarach miejskich (UPP)	5,3
Bank Światowy	projekt dotyczący odbudowy i rekonstrukcji osiedli lokalnych (REKOMPAK)	24,9
ONZ	program dotyczący gospodarowania odpadami w ramach odbudowy po tsunami	4,2
Całkowita wartość skontrolowanych projektów w Indonezji		61,8
SRI LANKA		
ONZ	program natychmiastowego przywrócenia źródeł utrzymania	5,4
Azjatycki Bank Rozwoju	odbudowa drogi Matara-Batticaloa	39,4
Organizacja międzynarodowa	rozwój źródeł utrzymania miejscowej ludności	9,9
ONZ	lokalne drogi dojazdowe	29,9
ONZ	naprawa szkód w środowisku	9,9
Całkowita wartość skontrolowanych projektów w Sri Lance		94,5

¹ Dla projektów w Indonezji wskazana kwota odpowiada 40% środków finansowych przekazanych przez Zbiory Fundusz Powierniczy Darczyńców, który z kolei otrzymuje 40% swoich funduszy od Komisji.

ROZDZIAŁ 3. UWAGI

CZEŚĆ 3.1. OKREŚLENIE POTRZEB W ZAKRESIE ODBUDOWY I OPRACOWANIE PROJEKTÓW

- 17.** Podczas kontroli sprawdzono, czy w następstwie huraganu Mitch i fali tsunami, podczas wstępnej fazy pomocy humanitarnej, Komisja opracowała strategię kolejnej fazy – fazy odbudowy, w ramach której nacisk położono by nie tylko na materialną odbudowę podstawowej infrastruktury, lecz także na potrzeby obejmujące inne obszary życia¹⁵. Podczas kontroli badano także, czy tę strategię odbudowy przełożono następnie w odpowiednim czasie na konkretne projekty; analizowano też, w jakim stopniu zaangażowanie beneficjentów wpłynie na trwałość udzielanej pomocy.

STRATEGIA ODBUDOWY OPRACOWANA WE WŁAŚCIWYM CZASIE I UWZGLĘDNIAJĄCA SZERZEJ ZAKROJONE CELE

- 18.** W następstwie huraganu Mitch w październiku 1998 r. Komisja opracowała własną strategię odbudowy w ciągu niespełna sześciu miesięcy. Przewidywany przebieg pomocy w odbudowie został przedstawiony we wspólnotowym planie działań z kwietnia 1999 r. na rzecz odbudowy Ameryki Środkowej¹⁶. Dokument ten stanowił podstawę Regionalnego Programu na rzecz Odbudowy Ameryki Środkowej (PRRAC). W programie tym położono nacisk na kwestie związane z edukacją i zdrowiem, a jego celem miała być nie tylko odbudowa zniszczonej infrastruktury, lecz także poprawa i transformacja usług i stworzenie tym samym podstaw trwałego rozwoju.
- 19.** Po uderzeniu tsunami na Oceanie Indyjskim w grudniu 2004 r. plan pomocy udzielanej przez Komisję na rzecz odbudowy przygotowano także w niespełna sześć miesięcy i przedstawiono w Indykatywnym programie dla obszarów dotkniętych tsunami z maja 2005 r.¹⁷ Celem programu była odbudowa dróg, domów, szkół i szpitali, a także przywrócenie źródeł utrzymania. Zaznaczono w nim, że zniszczenia tsunami wykroczyły poza wąski pas nadbrzeżny, który faktycznie został zalany przez falę, i postanowiono udzielić wsparcia w szerszej zakrojonym zakresie całej ludności zamieszkującej dotknięte kataklizmem obszary. Zwrócono również uwagę na drażliwe kwestie związane z konfliktami toczącymi się od dawna zarówno w regionie Aceh, jak i w Sri Lance pomiędzy rządem a organizacjami separatystycznymi. W prowincji Aceh trwający od 30 lat konflikt między rządem Indonezji a Ruchem Wyzwolenia Aceh (GAM) pochłonął 15 tys. ofiar. W Sri Lance tocząca się z przerwami od 1983 r. wojna domowa między rządem a Tygrysami Wyzwolenia Tamijskiego Ilamu (Liberation Tigers of Tamil Eelam – LTTE) pochłonęła 60 tys. istnień ludzkich. W momencie uderzenia fali tsunami w grudniu 2004 r., po trwającym trzy lata okresie zawieszenia broni i powrocie do domów 400 tys. ludzi, liczbę przypadków przesiedleń z powodu konfliktu nadal szacowano na 400 tys.

¹⁵ Komunikat Komisji COM(2001) 153 z 23.4.2001 w sprawie łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju – ocena oraz Komunikat Komisji COM(2005) 153 z 20.4.2005 w sprawie wzmocnienia zdolności reagowania UE na klęski żywiołowe i sytuacje kryzysowe w państwach trzecich.

¹⁶ COM(1999) 201 z 28.4.1999 – Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący wspólnotowego planu działań na rzecz odbudowy Ameryki Środkowej.

¹⁷ C(2005) 1490 z 23.5.2005 – Indykatywny program dla obszarów dotkniętych tsunami: Indonezja, Sri Lanka, Malediwy (2005–2006).

SZYBSZY PROCES OPRACOWYWANIA STRATEGII I WIĘKSZE ZAANGAŻOWANIE BENEFICJENTÓW W PRZYPADKU TSUNAMI NIŻ W PRZYPADKU HURAGANU MITCH

- 20.** Wstępna strategia działań pomocowych po przejściu huraganu Mitch, przedstawiona we wspólnotowym planie działań na rzecz odbudowy Ameryki Środkowej z kwietnia 1999 r., została następnie przełożona na konkretne projekty opracowane przez biuro pomocy technicznej. Ten proces opracowywania strategii rozpoczął się w październiku 1999 r. i zakończył się w październiku 2002 r., a więc cztery lata po uderzeniu huraganu Mitch. Ze względu na długotrwałość procesu opracowywania strategii, jednostki zarządzające programami (PMU), odpowiedzialne za realizację projektów, zmuszone były część z tych projektów zmodyfikować, co dodatkowo opóźniło moment, kiedy można było rozpocząć ich wdrażanie. Ponadto decyzja o zaangażowaniu 15 PMU bez krajowych odpowiedników osłabiła współpracę z organami krajowymi w fazie opracowywania projektów.
- 21.** W Indonezji natomiast proces opracowywania strategii pomocy po tsunami był dużo szybszy. W maju 2005 r. podczas pierwszego spotkania komitetu sterującego Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców zatwierdzono cztery wstępne projekty na łączną kwotę 150 mln euro, a do sierpnia 2005 r. przyjęto szczegółowe plany w odniesieniu do tych czterech projektów. Jednym z głównych motywów, którymi Komisja kierowała się przy podejmowaniu decyzji o przekazaniu środków pomocowych za pośrednictwem Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców, była wola zapewnienia lepszej koordynacji działań. Fundusz powierniczy zatwierdzał wyłącznie projekty sprawdzone wcześniej przez agencję rządową odpowiedzialną za koordynację wysiłków na rzecz odbudowy. Ponadto często angażowano podmioty zainteresowane w proces planowania projektów po to, by zaspokoić faktyczne potrzeby poszkodowanych, jak również po to, by zwiększyć szanse trwałości projektów.
- 22.** Podobnie w Sri Lance faza opracowywania projektów przebiegała szybciej i w rezultacie do listopada 2005 r. umowy na przekazanie za pośrednictwem organizacji międzynarodowych pierwszej transzy w wysokości 45 mln euro były już podpisane. Tak jak w Indonezji – Komisja wykorzystywała mechanizmy koordynacyjne kraju beneficjenta, tyle że tym razem na szczeblu regionalnym, co w jej ocenie służyło zwiększeniu skuteczności działań. Aby z kolei osiągnąć większą trwałość projektów, niejednokrotnie w proces ich planowania angażowano zainteresowane podmioty. Jednak w czasie przygotowań do wypłaty drugiej transzy w wysokości 50 mln nastąpiły opóźnienia spowodowane występującymi w Sri Lance poważnymi problemami natury politycznej. Środki te początkowo miały zostać przekazane za pośrednictwem funduszu powierniczego Struktury Zarządzania Operacyjnego po Tsunami (Post Tsunami Operational Management Structure – PTOMS), powołanego na mocy porozumienia z czerwca 2005 r. Jednakże w grudniu 2005 r.¹⁸ PTOMS uznano za ciało niekonstytucyjne. W następstwie tej porażki przedstawicielstwo Komisji natychmiast przystąpiło do ponownego opracowywania programów.

¹⁸ Struktura Zarządzania Operacyjnego po Tsunami (PTOMS) była mechanizmem służącym przydzielaniu pochodzących z zewnątrz środków finansowych na rzecz pomocy w związku z tsunami dla regionu północno-wschodniego za pośrednictwem szeregu komitetów, w skład których wchodziłi przedstawiciele rządu (reprezentujący przede wszystkim ludność syngaleską), organizacji Tygrysów Wyzwolenia Tamińskiego Ilamu (LTTE) i społeczności muzułmańskiej.

CZĘŚĆ 3.2. REALIZACJA POMOCY

- 23.** Podczas kontroli zbadano, czy realizacja kontroli następowała wystarczająco szybko, aby zaspokoić potrzeby osób poszkodowanych w następstwie klęsk¹⁹ i czy stosowane przez Komisję systemy – niezbędne do monitorowania wydajności procesu realizacji projektów oraz postępów w porównaniu z wcześniejszymi planami – umożliwiły jej zapewnienie należytego zarządzania finansami w zakresie środków pomocowych²⁰.

SZYBKI PROCES REALIZACJI PROGRAMU POMOCY W INDOEZJI, POWOLNY ZAŚ W SRI LANCE I W NASTĘPSTWIE HURAGANU MITCH

- 24.** Po długotrwałym etapie opracowywania projektów w Ameryce Środkowej w ich realizacji nastąpiły kolejne opóźnienia, często powiązane z trudnościami w znalezieniu odpowiednich kontrahentów i wskazaniu właściwych terenów (zob. ramka 1).

¹⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2258/96 z 22 listopada 1996 r. w sprawie działań na rzecz odbudowy i rekonstrukcji w krajach rozwijających się (Dz.U. L 306 z 28.11.1996, s. 1).

²⁰ Komunikat Komisji COM(2005) 153 z 20.4.2005 w sprawie wzmocnienia zdolności reagowania UE na klęski żywiołowe i sytuacje kryzysowe w państwach trzecich.

PRZYKŁADY OPÓŹNIEŃ

W [Nikaragui](#) z powodu długotrwałej fazy opracowywania programu oraz konieczności ponownego jego opracowania ze względu na niezadowalający wstępny kształt, a także z powodu trudności w znalezieniu właściwego kontrahenta, projekt dotyczący oczyszczalni ścieków ruszył dopiero w 2006 r., tj. siedem lat po huraganie Mitch. Z powodu trudności we wskazaniu właściwych terenów wydłużono terminy obowiązujące [jednostkę zarządzającą programami](#), odpowiedzialną za projekt wodno-sanitarny w [Hondurasie](#). Przesunięto też terminy obowiązujące jednostkę zarządzającą programami, odpowiedzialną za projekt dotyczący zdrowia i edukacji w Hondurasie z powodu niewydolności jednostki wdrażającej.

W [Sri Lance](#) Komisja przekazała za pośrednictwem [Azjatyckiego Banku Rozwoju](#) 40 mln euro na odbudowę dróg krajowych. Roboty na drodze A2 na południu kraju rozpoczęły się dopiero w 2007 r., podczas gdy przetarg na roboty na drodze A4 we wschodniej części kraju we wrześniu 2007 r. nie został jeszcze rozstrzygnięty. Ukończenie projektu rozwoju źródeł utrzymania, realizowanego przez [agendę ONZ](#), a opiewającego na kwotę 5 mln euro, opóźniło się z powodu pogarszającego się stanu bezpieczeństwa i w efekcie projekt ten został przedłużony o rok, do września 2008 r.

- 25.** Wśród różnych podmiotów udzielających pomocy najszybciej ze swych zadań wywiązał się Zbiorowy Fundusz Powierniczy Darczyńców. W ciągu dwóch lat od tsunami, pomimo pewnych opóźnień, wiele celów osiągnięto.
- 26.** W Sri Lance postępy dokonywały się powoli. Podczas odbudowy dróg, finansowanej za pośrednictwem Azjatyckiego Banku Rozwoju, odnotowywano opóźnienia. Ponadto, ze względu na konieczność ponownego opracowania programu (zob. pkt 22), prace nad projektami wdrażanymi przez agendy ONZ rozpoczęły się dopiero w drugiej połowie 2007 r. Wystąpiły też kolejne opóźnienia spowodowane głównie trudnościami związanymi z zatrudnianiem personelu. W efekcie dopiero prawie trzy lata po tsunami ruszyły realizowane przez agendy ONZ prace nad projektami naprawy szkód w środowisku oraz budowy lokalnych dróg.

Roboty na drodze krajowej A2 w Sri Lance.



Źródło: ETO.

KONIECZNOŚĆ WZMOCNIENIA SYSTEMÓW NADZORU W CELU ZAPEWNIENIA WYDAJNOŚCI

- 27.** W Ameryce Środkowej projekty odbudowy realizowane były przez jednostki zarządzające programami, a przedstawicielstwo na ogół uważnie monitorowało i kontrolowało wydatki. Jednakże Komisja nie zapewniła dostępu do informacji porównawczych lub standardowych na temat kosztów, co było niezbędne do monitorowania i wykazywania wydajności procesu realizacji projektów (zob. ramka 2). W odniesieniu do niektórych projektów, np. projektów wodno-kanalizacyjnych, Komisja nie dopilnowała również, aby określono cele w postaci jasno skwantyfikowanych zadań, co umożliwiłoby miarodajną ocenę, czy osiągnięto zaplanowane cele. Co więcej, nie została przeprowadzona zaplanowana wcześniej zewnętrzna ocena śródkresowa Regionalnego Programu na rzecz Odbudowy Ameryki Środkowej (PRRAC).

RAMKA 2

BRAK INFORMACJI PORÓWNAWCZYCH I STANDARDOWYCH NA TEMAT KOSZTÓW

Koszty jednostkowe porównywalnych działań realizowanych w ramach regionalnego programu na rzecz odbudowy [Ameryki Środkowej](#) (na przykład koszt jednego domu, jednego metra sześciennego zbiornika wody, jednej latryny, jednego metra rury wodno-kanalizacyjnej) nie są systematycznie podliczane i porównywane przez przedstawicielstwo, a to umożliwiłoby monitorowanie, uzasadnianie i wyjaśnianie istotnych różnic występujących w tym zakresie. Dzieje się tak pomimo sygnałów świadczących o zjawisku dużego zróżnicowania kosztów jednostkowych realizowanych działań. Na przykład [jednostka zarządzająca programami](#) odpowiedzialna za projekt realizowany na peryferiach Managui płaća agencji ONZ 7 tys. euro za dom, podczas gdy jednostka zarządzająca programami odpowiedzialna za realizowany w Hondurasie projekt wsparcia władz miejskich, dzięki włączeniu beneficjentów do ekip budowlanych, była w stanie pobudować domy za cenę zaledwie 2,9 tys. euro.

W sprawozdaniach [Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców](#) w Indonezji nie wskazuje się na związek pomiędzy produktami projektów a odpowiadającymi im kosztami, co sprawia, że sprawozdań tych nie można wykorzystać do przeprowadzenia oceny efektywności kosztowej lub analizy porównawczej.

W [Sri Lance](#) przedstawicielstwo powierzyło wykonanie projektów na łączną sumę 40 mln euro [agencjom ONZ](#). Na podstawie oceny ogólnej przedstawicielstwo uznało to rozwiązanie za bardziej pożądane niż skorzystanie z usług prywatnych kontrahentów lub organizacji pozarządowych. Aby wykazać wydajność przyjętego podejścia, koszty jednostkowe, takie jak koszt jednego kilometra dróg wybudowanych przez agencję ONZ na mocy umów zawartych z podmiotami lokalnymi (przy uwzględnieniu miejscowych warunków), można by monitorować, a następnie porównać je z kosztami rozwiązań alternatywnych.

- 28.** W Indonezji Zbiorowy Fundusz Powierniczy Darczyńców otrzymuje 40% funduszy od Komisji, a kolejne 50% od państw członkowskich. Większością projektów finansowanych za pośrednictwem tego funduszu zarządza Bank Światowy, który nie przekazywał systematycznie do wiadomości komitetowi sterującemu swoich wewnętrznych sprawozdań pokontrolnych po przeprowadzeniu wizytacji w miejscu realizacji projektu. Publikowane corocznie sprawozdania okresowe Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców nie dawały pełnego i wyważonego obrazu stanu realizacji projektów, lecz tylko eksponowały postępy, nie wspominając przy tym o powstałych zaległościach. Komisji i pozostałym donatorom udało się poprawić jakość informacji dzięki temu, iż otrzymali oni pogłębione sprawozdanie za okres do grudnia 2006 r. i za kolejne półrocza. Tak jak w przypadku huraganu Mitch informacje porównawcze na temat kosztów nie były dostępne. Nie opracowano też celów w postaci jasno skwantyfikowanych zadań w odniesieniu do niektórych projektów, takich jak projekt dotyczący ubóstwa na obszarach miejskich, dla którego sporządzono listę wszystkich potrzeb; ich koszt przekroczył dostępne fundusze.
- 29.** W Sri Lance, w przypadku projektów realizowanych przez jedną z agend ONZ, Komisja nie zapewniła dostępu do informacji porównawczych na temat kosztów, co było niezbędne do monitorowania i wykazywania wydajności procesu realizacji projektów. Analogicznie Komisja nie dopilnowała, aby opracowano cele w postaci jasno skwantyfikowanych zadań, odnoszących się do projektów realizowanych przez agendy ONZ, co pozwoliłoby ocenić, czy wypełniono zaplanowane zadania. Ponadto w odniesieniu do tych projektów przedstawicielstwo nie ustanowiło procedur zatwierdzania projektów planowanych robót oraz odbioru robót ukończonych.

CZĘŚĆ 3.3. OSIĄGNIĘTE WYNIKI

²¹ Rozporządzenie (WE) nr 2258/96.

- 30.** Podczas kontroli zbadano, czy zakładane wyniki uzyskano przy jednocześnie odpowiednio przejrzystej pomocy UE oraz czy realizowane projekty zaspokoily potrzeby nie tylko osób, które bezpośrednio ucierpiały z powodu huraganu Mitch i fali tsunami, lecz także potrzeby szerszych kręgów społeczeństwa. Sprawdzone także, czy pomoc na rzecz odbudowy stanowi skuteczne ogniwo łączące wstępną doraźną pomoc humanitarną z jednej strony z długofalową pomocą rozwojową z drugiej strony²¹. Aby ocenić szanse trwałości projektów, zbadano również, na ile beneficjenci poczuwają się do odpowiedzialności za nie oraz przeanalizowano plany związane z przyszłym finansowaniem.

RAMKA 3

EFEKTY

Jednostki zarządzające programami, które realizowały PRRAC w **Nikaragui**, między innymi zbudowały lub odbudowały 139 szkół, ponad 1050 domów, 5 ośrodków zdrowia, siedzibę resortu zdrowia, instalacje dostarczające wodę pitną i oczyszczalnie ścieków, w tym zbiornik wody, studnie oraz latryny. W **Hondurasi** wśród produktów znalazły się: instalacje dostarczające wodę pitną, oczyszczalnie ścieków, 1280 nowych i 200 odbudowanych domów oraz 336 nowych lub odbudowanych szkół i ośrodków zdrowia.

Do końca 2006 r. **Zbiorowy Fundusz Powierniczy Darczyńców** w **Indonezji** wsparł budowę lub odbudowę 2100 domów, 1900 km wiejskich dróg, 240 szkół, 118 ośrodków kultury, 40 ośrodków zdrowia i 680 stacji uzdatniania wody. Jednakże decyzja

Komisji, aby środki przekazać za pośrednictwem funduszu powierniczego, sprawiła, że pomoc UE była dla beneficjentów i donatorów mniej przejrzysta.

W **Sri Lance** do drugiej połowy 2007 r. osiągnięcia były nadal niewielkie, gdyż prace nad projektami dotyczącymi krajowych i lokalnych dróg a realizowanymi przez **Azjatycki Bank Rozwoju** oraz **agendę ONZ** dopiero się rozpoczynały. Realizowano wówczas lub już ukończono około 100 przedsięwzięć w ramach projektów rozwoju źródeł utrzymania. Sfinalizowano blisko połowę prac związanych z wywożeniem gruzu w ramach programu naprawy szkód w środowisku, ale budowa wysypisk odpadów oraz ośrodków recyklingu jeszcze się nie zaczęła z powodu opóźnień we wskazaniu miejsc właściwych do tego celu.

EFEKTY UZYSKANE W WYNIKU PODJĘTYCH DZIAŁAŃ

- 31.** Mimo trudności z porównaniem osiągnięć z założonymi celami (zob. pkt 27–29), projekty finansowane przez Komisję zaowocowały w Ameryce Środkowej i Indonezji licznymi osiągnięciami (zob. ramka 3). Komisja wraz ze swymi partnerami nie wygenerowała jednak w niektórych przypadkach odpowiednich danych, takich jak informacje porównawcze na temat kosztów, które pomogłyby wykazać, że uzyskane efekty są wynikiem wydajnego wykorzystania funduszy (zob. pkt 27–29). W Sri Lance do drugiej połowy 2007 r., w znacznej mierze z powodu wznowionego tam konfliktu (zob. pkt 22–26), liczba uzyskanych efektów była bardzo niewielka.

Zbiornik na wodę w Nikaragui.



Źródło: ETO.

- 32.** W następstwie obu kataklizmów wystąpiły znaczne podwyżki cen z powodu zwiększonego zapotrzebowania na pracę, sprzęt oraz materiały. W przypadku projektów, dla których nie wyznaczono celów w postaci jasno skwantyfikowanych zadań, nie można było ocenić w sposób miarodajny skutków inflacji. Tam zaś, gdzie cele zostały jasno zdefiniowane, zabrakło funduszy, aby zrealizować wszystkie przewidywane pierwotnie działania (zob. ramka 4).
- 33.** Osiągnięcie rezultatów projektu uzależnione jest nie tylko od uzyskania konkretnych efektów, lecz także od zapewnienia ich przydatności dla beneficjentów. W Indonezji Komisja dostrzegła potrzebę podniesienia użyteczności domów sfinansowanych przez Zbiorowy Fundusz Powierniczy Darczyńców – chodziło o konieczną infrastrukturę, w szczególności infrastrukturę służącą zaopatrzeniu w wodę pitną. We wszystkich trzech skontrolowanych krajach celem projektów nie była jedynie wymiana zniszczonej infrastruktury oraz wsparcie ludności bezpośrednio poszkodowanej z powodu kataklizmu (zob. pkt 18 i 19). Projekty te w dużym stopniu polegały bardziej na działaniach na rzecz rozwoju niż na odbudowie, a beneficjentami stały się szerokie kręgi społeczeństwa (zob. ramka 5).

RAMKA 4

WPŁYW INFLACJI NA PRODUKTY

Jednostce zarządzającej programami odpowiedzialnej za poprawę usług medycznych w [Nikaragui](#) nie wystarczyło funduszy na budowę zaplanowanego ośrodka zdrowia w San Rafael del Sur. Przyczyną tego niedoboru środków był wzrost cen za pracę i materiały, który przewyższył kwotę dodatkowych funduszy uzyskanych na miejscu w wyniku wzmocnienia się euro w stosunku do nikaraguańskiej kordoby.

Zbiorowy Fundusz Powierniczy Darczyńców w [Indonezji](#) planował wybudować 10 tys. domów i wyremontować kolejnych 15 tys. Jednakże z powodu podwyżek cen zaplanowana liczba domów spadła odpowiednio do poziomu 6 tys. i 8,4 tys.

W [Sri Lance](#) podwyżki cen spowodowały, że nie wystarczyło środków na wszystkie drogi i działania pierwotnie zaplanowane w ramach projektu odbudowy dróg realizowanego przez [Azjatycki Bank Rozwoju](#). W efekcie zrezygnowano z realizacji planowanych działań w zakresie budowy zdolności oraz budowy dróg na kwotę około 8 mln euro; z innego programu na rzecz odbudowy dróg przełano też dodatkowe środki finansowe w wysokości 13 mln euro, aby pokryć wyższe, niż się spodziewano, koszty budowy. Oczekuje się, że rosnąca w latach 2006 i 2007 wartość euro w stosunku do lankijskiej rupii zrównoważy skutki wszelkich dalszych wyżek cen.

Dom w Aceh sfinansowany przez Zbiorowy Fundusz Powierniczy Darczyńców.



Źródło: ETO.

RAMKA 5

PROJEKTY, KTÓRYCH CELEM NIE BYŁA JEDYNE WYMIANA ZNISZCZONEJ INFRASTRUKTURY

Dwa projekty (dotyczący edukacji w [Nikaragui](#) oraz wodno-kanalizacyjny w [Hondurasie](#)) odpowiadały przede wszystkim na potrzeby, które istniały jeszcze przed uderzeniem huraganu Mitch. Żaden z ośrodków zdrowia wybudowanych przez [jednostkę zarządzającą programami](#) odpowiedzialną za projekt dotyczący zdrowia w Nikaragui nie zastąpił ośrodków, które zostały zniszczone lub poważnie uszkodzone przez huragan Mitch. Podobnie większość domów zbudowanych za pośrednictwem jednostek zarządzających programami nie miała zastąpić domów zniszczonych przez huragan. Beneficjenci zostali wybrani na podstawie kryterium ubóstwa oraz tego, w jak trudnej sytuacji się znajdują. Choć stary ratusz w Sandino nie został zniszczony przez huragan Mitch, wybudowano nowy z uwagi na fakt, że napływ uchodźców z powodu huraganu Mitch sprawił, że władze miasta stanęły przed większymi wyzwaniami.

W [Indonezji fundusz powierniczy](#) sfinansował projekt na kwotę 50 mln euro na rzecz rozwoju podregionów (projekt rozwoju *kecamatan*). Spośród 221 podregionów 134 podregiony uwzględnione w tym projekcie (ponad 60%) nie były bezpośrednio dotknięte przez falę tsunami.

W [Sri Lance](#) około 70 mln euro przyznano na odbudowę dróg krajowych i wiejskich, realizowaną w ramach projektów administrowanych przez [Azjatycki Bank Rozwoju](#) i [agendę ONZ](#). Drogi te były już w złym stanie przed tsunami. Projekt dotyczący gospodarowania odpadami realizowany przez agendę ONZ obejmuje cały region Ampary, a nie tylko bezpośrednio poszkodowaną część nadbrzeżną.

POWIĄZANIE Z POPRZEDNIO UDZIELANĄ POMOĆĄ HUMANITARNĄ

- 34.** Z powodu długotrwałego procesu opracowywania strategii pomocy oraz kolejnych opóźnień w udzielaniu pomocy na rzecz odbudowy – powiązania pomiędzy wstępną pomocą humanitarną a udzieloną później pomocą na rzecz odbudowy w następstwie huraganu Mitch w 1998 r. były niewielkie (zob. pkt 20 i 24).
- 35.** Przy udzielaniu pomocy po uderzeniu fali tsunami Komisja była bardziej uwrażliwiona na kwestię powiązań pomiędzy pomocą doraźną a pomocą w odbudowie, zwłaszcza w przypadku Indonezji. Na wzmocnienie tych powiązań wpłynęły następujące czynniki:
- a) Stosunkowo szybka reakcja Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców (zob. pkt 25) sprawiła, że możliwe było powiązanie projektów w ramach odbudowy z wcześniejszymi projektami humanitarnymi realizowanymi przez Dyрекcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO). Na przykład DG ECHO zapewniła tymczasowe schronienia, podczas gdy fundusz powierniczy kontynuował te działania, budując stałe domy mieszkalne.
 - b) Fakt, że DG ECHO realizowała interwencję humanitarną aż do połowy 2007 r., sprzyjał powiązaniu pomocy humanitarnej z pomocą na rzecz odbudowy, zwłaszcza że interwencja DG ECHO obejmowała krótkofalową pomoc w odbudowie, polegającą m.in. na budowie łodzi i nabrzeża w Lampuuk w regionie Aceh.
 - c) W ramach mechanizmu szybkiego reagowania sfinansowano działania, które sprzyjały powiązaniu pomocy humanitarnej z odbudową, jak na przykład udostępnianie zdjęć satelitarnych. Mechanizm ten umożliwił również sfinansowanie negocjacji, które doprowadziły do zawarcia w sierpniu 2005 r. porozumienia pokojowego między rządem Indonezji a Ruchem Wyzwolenia Aceh, wzmacniając tym samym podstawy działań na rzecz odbudowy i długofalowego rozwoju.

- 36.** Niemniej jednak Zbiorowy Fundusz Powierniczy Darczyńców z opóźnieniem zajął się kluczową kwestią przywracania źródeł utrzymania, które ludzie utracili w wyniku tsunami. Dopiero w maju 2007 r. fundusz powierniczy przeznaczył 50 mln euro na rozwój gospodarczy oraz na cele związane ze źródłami utrzymania. Choć realizacja projektów pozwoliła funduszowi zatrudnić wielu ludzi, wszystkie tego typu umowy o pracę były krótkoterminowe, a większość wykwalifikowanych pracowników pochodziła spoza regionu Aceh.

Projekt DG ECHO mający na celu przywrócenie źródeł utrzymania rybaków w Aceh.



Źródło: ETO.

- 37.** W Sri Lance prace wdrożone przez DG ECHO także trwały do połowy 2007 r., a w ramach mechanizmu szybkiego reagowania sfinansowano projekt szybkiej odbudowy na kwotę 2 mln euro, mający na celu usunięcie rumowisk i usprawnienie systemu odwadniania. Jednakże pomimo podjęcia tych środków powiązania pomiędzy pomocą humanitarną a pomocą na rzecz odbudowy były słabe, gdyż DG ECHO skoncentrowała swoje działania humanitarne na północy i wschodzie kraju, a więc w regionach, które w późniejszym czasie stały się w dużej mierze niedostępne z powodu eskalacji konfliktu. W efekcie w wielu miejscach, gdzie wcześniej działania podejmowała DG ECHO, realizacja projektów na rzecz odbudowy stała się niemożliwa. Ponadto Komisja postanowiła, aby po zapewnieniu schronień tymczasowych nie zajmować się budowaniem stałych budynków mieszkalnych, gdyż na terenach dotkniętych tsunami sektor mieszkalnictwa, dzięki innym donatorom, w porównaniu z innymi obszarami dysponował niewspółmiernie dużymi funduszami.

SILNY ZWIĄZEK Z ROZWOJEM DŁUGOFALOWYM

- 38.** Strategia pomocy udzielonej przez Komisję w odpowiedzi na obie klęski żywiołowe przewidywała nie tylko rekonstrukcję zniszczonej infrastruktury oraz przywrócenie źródeł utrzymania bezpośrednich ofiar obu kataklizmów, lecz brała także pod uwagę potrzeby związane z długofalowym rozwojem i to nie wyłącznie osób, które bezpośrednio odczuły skutki katastrofy, lecz także szerszych kręgów społeczeństwa (zob. pkt 18, 19 i 33). To bardziej dalekosiężne podejście do rozwoju zastosowano w praktyce. Było ono zgodne z krajowymi strategiami i w związku z tym pozytywnie przyjmowały je rządy krajów beneficjentów. Rządy te podkreślały znaczenie „transformacji” po huraganie Mitch i „odbudowywania lepiej” po tsunami. Na przykład rząd Sri Lanki w raporcie z grudnia 2006 r. na temat odbudowy po tsunami wyrażał się pochlebnie o tych partnerach, którzy udzielali pomocy całym regionom, a nie tylko obszarom nadbrzeżnym bezpośrednio poszkodowanym przez falę tsunami.

PROBLEMY Z TRWAŁOŚCIĄ PROJEKTÓW

- 39.** Po huraganie Mitch realizacja przez Komisję pomocy na rzecz odbudowy w Ameryce Środkowej za pośrednictwem jednostek zarządzających programami bez udziału ich krajowych odpowiedników wydaje się sprzeczna z zasadą odpowiedzialności beneficjentów za realizację projektów, do której to zasady przywiązuje się teraz dużą wagę w ramach prowadzonej obecnie polityki rozwoju²². W konsekwencji istnieje ryzyko niewielkiej trwałości projektów z powodu braku zaangażowania lokalnych instytucji; problemowi temu próbowano zaradzić, przewidując dla niektórych projektów zasadę lokalnej odpowiedzialności w czasie realizacji projektu. Mimo to społeczności otrzymujące pomoc nie były bezpośrednio zaangażowane w budowę ośrodków zdrowia i szkół, a trwałość projektów wodno-kanalizacyjnych będzie zależała od ustanowienia skutecznych mechanizmów ściągania należnych opłat oraz od krajowej polityki w tej dziedzinie.

²² Zgodnie z konsensusem europejskim w sprawie rozwoju przyjętym wspólnie w grudniu 2005 r. przez Radę i państwa członkowskie, Komisję oraz Parlament (Dz.U. C 46 z 24.2.2006 r., s. 1) jedną ze wspólnych zasad współpracy rozwojowej jest odpowiedzialność krajów partnerskich za programy. Deklaracja z Paryża w sprawie skuteczności pomocy z marca 2005 r. podpisana przez ministrów krajów rozwiniętych i rozwijających się także potwierdza podjęte zobowiązanie do dostosowywania pomocy do systemów i procedur krajów partnerskich oraz do sprzyjania wzmocnieniu ich zdolności instytucjonalnych.

Nowo wybudowana szkoła w Hondurasie.



Źródło: ETO.

- 40.** Natomiast w Indonezji po tsunami krajowa agencja odpowiedzialna za koordynację prac na rzecz odbudowy sprawdziła wszystkie propozycje projektów przygotowane przez Zbiorowy Fundusz Powierniczy Darczyńców i współuczestniczyła w procesie zarządzania projektami. Ponadto w ramach projektów przewidziano zaangażowanie podmiotów zainteresowanych w proces planowania, aby zapewnić zaspokojenie najważniejszych potrzeb ludności lokalnej. Taka współpraca z ludnością otrzymującą pomoc zwiększyła szanse trwałości projektów, w szczególności dzięki porozumieniu pokojowemu, do którego Komisja przyczyniła się, finansując negocjacje. Mimo wszystko dalsze wsparcie rządowe oraz trwałe finansowanie to nadal kwestie drażliwe.
- 41.** Podobnie w Sri Lance zakres konsultacji prowadzonych z ludnością miejscową był istotny. Jednakże trwałość projektu związanego z gospodarowaniem odpadami, realizowanego przez agendę ONZ, zależy będzie od skutecznego mechanizmu pobierania należnych opłat. Trwałość projektu dróg krajowych, wdrażanego przez Azjatycki Bank Rozwoju, uzależniona będzie od właściwego funkcjonowania nowo powstałego funduszu utrzymania dróg. W przypadku projektu dotyczącego dróg lokalnych trwałość zależy będzie od jakości prac budowlanych. Choć projekty finansowane przez Komisję zapewniają konkretne ramy współpracy rozmaitych wspólnot etnicznych, konflikt w Sri Lance, utrzymujący się w dalszym ciągu, stawia pod znakiem zapytania powodzenie wysiłków podejmowanych na rzecz technicznej i finansowej trwałości projektów.

Budowa lokalnej drogi przy udziale miejscowej siły roboczej w Sri Lance.



Źródło: ETO.

ROZDZIAŁ 4. WNIOSKI I ZALECENIA

- 42.** Komisja, udzielając pomocy na rzecz odbudowy po uderzeniu huraganu Mitch i fali tsunami, zastosowała trzy różne mechanizmy wdrożeniowe (jednostki zarządzające programami w Ameryce Środkowej, wkłady finansowe na rzecz Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców w Indonezji oraz na rzecz organizacji międzynarodowych w Sri Lance). W **tabeli 5** przedstawiono ocenę działań zrealizowanych przez Komisję w tych trzech miejscach w kontekście postawionych przez kontrolerów trzech pytań. Wybór mechanizmu wdrożeniowego nie jest jedynym czynnikiem mającym wpływ na wykonanie zadań, co wyraźnie widać na przykładzie Sri Lanki, gdzie wznowienie konfliktu po fali tsunami spowolniło tempo odbudowy i ograniczyło jej geograficzny zasięg.

TABELA 5

ZESTAWIENIE MOCNYCH I SŁABYCH STRON

Pytanie kontrolne	Kryteria	Ameryka Środkowa po huraganie Mitch	Indonezja po tsunami	Sri Lanka po tsunami
Określenie potrzeb	strategia odbudowy opracowana we właściwym czasie i uwzględniająca szerzej zakrojone cele	+	+	+
	opracowanie projektów we właściwym czasie i przy udziale beneficjenta	-	+	+ ⁻¹
Realizacja pomocy	realizacja we właściwym czasie	-	+	- ¹
	monitorowanie wydajności	- ²	- ²	- ²
Osiągnięte wyniki	uzyskanie przydatnych produktów	+	+	- ¹
	związek z pomocą humanitarną	-	+	- ¹
	związek z długofalowym rozwojem	+	+	+
	szanse na trwałość projektów	-	+	- ¹

+ = mocna strona; - = słaba strona

¹ Powiązane z konfliktem w kraju.

² Odnosi się zasadniczo do gromadzenia informacji porównawczych na temat kosztów oraz celów w postaci jasno określonych produktów.

Czy w zakresie odbudowy Komisja odpowiednio wskazała potrzeby osób, które padły ofiarą klęsk żywiołowych?

- 43.** Jeśli chodzi o wskazanie potrzeb oraz opracowywanie projektów, Komisja w krótkim czasie po wystąpieniu obu klęsk żywiołowych przedstawiła strategię, w której brano pod uwagę potrzeby szerszych kręgów społeczeństwa, a nie tylko osób, których dobra w wyniku kataklizmu uległy częściowemu lub całkowitemu zniszczeniu. Przygotowanie projektów po fali tsunami zajęło Komisji mniej czasu niż opracowanie projektów po huraganie Mitch, a ponadto w przypadku działań podjętych w następstwie tsunami przewidziano większe zaangażowanie beneficjentów na rzecz trwałości realizowanych projektów (zob. pkt 17–22).

ZALECENIE 1

Komisja powinna nadal opierać się na podejściu przyjętym po katastrofie tsunami, umożliwiającym szybkie opracowanie projektów odbudowy i pozwalającym angażować beneficjentów w celu zwiększenia ich poczucia odpowiedzialności za projekty, a także w celu zwiększenia trwałości tych projektów.

Czy stosowane przez Komisję procedury dają gwarancję, że pomoc realizowana jest we właściwym czasie i w sposób wydajny?

- 44.** Realizacja projektów postępowała najszybciej w Indonezji, podczas gdy w Sri Lance jak dotąd osiągnięto niewiele, głównie z powodu wznowienia konfliktu. W przypadku tsunami Komisja nie wyeliminowała wszystkich najistotniejszych uchybień w systemach monitoringu i nadzoru wydajności pomocy na rzecz odbudowy, zaobserwowanych już przy okazji działań podjętych w związku z huraganem Mitch. W szczególności nie dopilnowała, aby w odniesieniu do wszystkich projektów opracowano cele w postaci jasno skwantyfikowanych zadań i aby dzięki funkcjonującym systemom zapewnić wszystkie informacje niezbędne do wykazywania wydajności procesu realizacji projektów (zob. pkt 23–29).

ZALECENIE 2

Aby lepiej nadzorować fundusze, Komisja powinna w dalszym ciągu, w ramach szerokiej współpracy z innymi donatorami, podejmować starania na rzecz zwiększenia przejrzystości sprawozdań Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców w Indonezji, a w przypadku agend ONZ zarządzających funduszami UE w Sri Lance powinna ustanowić mechanizm niezależnego przeglądu jakości koncepcji projektów oraz odbioru ukończonych robót.

ZALECENIE 3

Komisja powinna zapewnić dostęp do informacji porównawczych na temat kosztów, co jest niezbędne do monitorowania i wykazywania wydajności procesu realizacji projektów, a także powinna zadbać o opracowanie jasno określonych celów projektów, aby umożliwić ocenę, czy zaplanowane zadania zostały wykonane.

Czy w ramach realizowanych projektów osiągnięto oczekiwane wyniki, czy udało się m.in. w zadowalającym zakresie zapewnić powiązania między doraźną pomocą a rozwojem długofalowym?

- 45.** W zakresie osiągniętych rezultatów istotne efekty uzyskano w Ameryce Środkowej i Indonezji, choć podwyżki cen po obu kataklizmach wpłynęły negatywnie na rozmiar efektów. W Indonezji pomoc UE była dla beneficjentów i donatorów mniej przejrzysta, gdyż fundusze przekazywano za pośrednictwem Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców. Po huraganie Mitch i fali tsunami pomoc objęła nie tylko osoby, które bezpośrednio ucierpiały z powodu tych obu klęsk żywiołowych, lecz również szersze kręgi społeczeństwa. Choć związek z poprzednio udzielaną pomocą humanitarną był zróżnicowany, związek z długofalowym rozwojem był silny, co z kolei zwiększa szanse na trwałość projektów. Mimo wszystko dalsze wsparcie rządowe oraz trwałe finansowanie to nadal kwestie drażliwe (zob. pkt 30–41).

ZALECENIE 4

Komisja powinna lepiej przewidywać istotne podwyżki cen w następstwie klęsk żywiołowych, aby móc im sprostać, na przykład przez wykorzystywanie miejscowej siły roboczej oraz lokalnych zasobów.

ZALECENIE 5

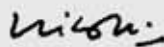
Należy zadbać o to, by pomoc UE charakteryzowała się odpowiednią przejrzystością, w szczególności wtedy, gdy projekty realizowane są za pośrednictwem organizacji międzynarodowych.

ZALECENIE 6

Począwszy od fazy opracowywania projektów, Komisja powinna we właściwym czasie podjąć odpowiednie działania, aby zapewnić trwałość projektów.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2008 r.

*W imieniu
Trybunału Obrachunkowego*



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Prezes

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

III.

Okoliczności, jakie zaistniały w następstwie huraganu Mitch, różniły się od sytuacji po uderzeniu fali tsunami. Jeśli chodzi o huragan Mitch, na etapie opracowywania, a także realizowania Regionalnego Programu na rzecz Odbudowy Ameryki Środkowej (PRRAC) przeprowadzono szeroko zakrojony proces konsultacji z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Działania podjęte po uderzeniu huraganu Mitch poskutkowały znacznym zaangażowaniem społeczeństwa obywatelskiego.

Dzięki wiedzy nabytej w trakcie konsultacji przeprowadzonych po huraganie Mitch reakcja na uderzenie fali tsunami była dobrze skoordynowana na poziomie międzynarodowym, a sukces fazy pomocy humanitarnej i niezwłoczne wprowadzenie narodowych planów odbudowy pozwoliły na jej szybki rozwój. Zwłaszcza utworzenie w Indonezji Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców, na czele z UE, znacznie przyczyniło się do ułatwienia koordynacji działań darczyńców i łączenia środków finansowych w celu niezwłocznego rozpoczęcia procesu odbudowy przy zastosowaniu właściwej polityki²³.

IV.

W Ameryce Środkowej niektóre działania, zwłaszcza te na mniejszą skalę, zostały podjęte w 2001 r. We wszystkich projektach wskazano szacunkowe rezultaty i przewidziano sporządzanie okresowych sprawozdań umożliwiających kontrolowanie postępów w celu podjęcia odpowiednich działań naprawczych. Kontrole, jak również oceny okresowe i końcowe zostały przeprowadzone zgodnie z planem.

²³ Zbiorowy Fundusz Powierniczy Darczyńców na rzecz odbudowy Aceh i Nias (Multi Donor Trust Fund – MDTF) jest finansowany przez 15 organizacji międzynarodowych i dwustronnych, przy czym 90% środków pochodzi od UE (Komisji Europejskiej i państw członkowskich).

Jeśli chodzi o sytuację związaną z tsunami, zarówno w przypadku Indonezji, jak i Sri Lanki, przewidywane wyniki oraz ocena kosztów są przedstawione w ekspertyzie dotyczącej każdego projektu oraz w umowach z partnerami odpowiedzialnymi za ich wykonanie. Komisja nieustannie kontroluje efektywne wykorzystanie funduszy. Ostateczne koszty rzeczywiste, wynikające z procedury przetargowej i innych potrzeb bądź z korekty koniecznej w trakcie realizacji projektu, są wyliczane na koniec projektu. Komisja załączy ocenę efektywności kosztowej każdego z projektów do ich ocen śródkresowych i końcowych.

W wyniku wizytacji przeprowadzonej przez Trybunał Komisja wzmocniła w Sri Lance niezależną kontrolę jakości przed odbiorem ukończonych robót.

V.

Przy opracowaniu i wdrażaniu projektów PRRAC uwzględniono nie tylko działania w zakresie infrastruktury, ale również kwestie podnoszenia świadomości oraz działań szkoleniowych mające na celu wzmocnienie instytucji krajowych, miejskich i organizacji będących beneficjentami pomocy. W niektórych przypadkach program PRRAC przyczynił się również do rozwoju inicjatyw decentralizacyjnych dzięki podniesieniu zdolności zarządczych podmiotów lokalnych, co jest konieczne do wyrównania różnic regionalnych (np. projekty dotyczące zdrowia i edukacji w Salwadorze).

W przypadku tsunami reakcja Komisji stanowiła integralną część całościowego narodowego planu odbudowy. W ramach idei „odbudowywania lepiej” należy zagwarantować utrzymanie i trwałość projektów odbudowy: w przypadku odbudowy budynków mieszkalnych i przywracania źródeł utrzymania – przez prywatnych beneficjentów, a w przypadku infrastruktury publicznej i usług – przez wkład z budżetów władz lokalnych i centralnych.

VI.

Stanowisko Komisji w sprawie szczególnych zaleceń Trybunału przedstawiono w punktach 42–45.

ROZDZIAŁ 1. WSTĘP

4.

Najważniejszą reakcją Komisji na huragan Mitch był Regionalny Program na rzecz Odbudowy Ameryki Środkowej (PRRAC). Dodatkowo Komisja wprowadziła pewne zmiany w dwustronnych programach współpracy, zwiększyła kwoty przeznaczone na współfinansowanie organizacji pozarządowych oraz udzieliła dodatkowego wsparcia w zakresie bezpieczeństwa żywności.

ROZDZIAŁ 3. UWAGI

20.

Realizacja projektów przez jednostki zarządzające projektami była wynikiem umowy *ad hoc* zawartej z krajami beneficjentami ze względu na wyjątkowe okoliczności oraz brak lokalnej zdolności do podjęcia się realizacji stosownych zadań. Dzięki programowi PRRAC zostało udowodnione, że osiągnięcie dużego zaangażowania krajowych instytucji i beneficjentów jest możliwe nawet wtedy, gdy nie zarządzają one bezpośrednio lub samodzielnie realizacją programu. W przypadku PRRAC wdrażanie projektów przez jednostki zarządzające programami pozwoliło w pewnym stopniu wyeliminować presję i rywalizację polityczną oraz niedociągnięcia administracyjne, które zazwyczaj utrudniają realizację projektów o znaczącym składniku infrastrukturalnym.

24.

Czas potrzebny na opracowanie i realizację projektów podyktowany jest złożonym charakterem tych projektów, obejmujących wielowymiarowe potrzeby w zakresie odbudowy. Niektóre działania, głównie działania na mniejszą skalę w ramach PRRAC, były systematycznie podejmowane od końca 2001 r.

26.

W kontekście stopniowej eskalacji konfliktu w Sri Lance prowadzenie działań było znacznie utrudnione, zwłaszcza jeśli chodzi o dotarcie do lokalnych społeczności.

Ramka 1

Pomimo wspomnianych opóźnień w realizacji programu PRRAC w Hondurasie cele projektów dotyczących zdrowia i edukacji zostały osiągnięte, a ich realizacja przyczyniła się na przykład do poprawy narodowego systemu edukacji.

27.

Komisja dostrzega użyteczność porównywania kosztów jednostkowych w celu lepszego przeprowadzenia analizy przygotowania budżetu i spodziewanej efektywności kosztowej, jednak pragnie podkreślić trudności w stosowaniu takiego narzędzia z uwagi na zróżnicowane konteksty projektów odbudowy przeprowadzanych w różnych krajach o odmiennych wzorach społeczno-ekonomicznych.

Każdy duży projekt w ramach PRRAC poddano ocenie. Pomimo że nie została przeprowadzona szczegółowa śródkresowa ocena samego programu PRRAC, w 2003 r. opublikowano ogólne sprawozdanie oceniające, zatytułowane „Evaluation des actions de réhabilitation et de reconstruction financées par la Communauté Européenne dans les pays ACP/ALA/MED/TACIS”, którym objęto również omawiany program. Zalecenia zawarte w tej ocenie zostały uwzględnione.

Końcowy przegląd porównawczych lub standardowych informacji na temat kosztów będzie stanowił część oceny programu PRRAC planowanej na koniec 2008 r.

28.

Na prośbę Komisji i innych darczyńców Bank Światowy zgodził się, poczynwszy od 2007 r., systematycznie udostępniać komitetowi sterującemu Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców swoje wewnętrzne sprawozdania pokontrolne sporządzane po przeprowadzeniu wizytacji na miejscu. Komitet sterujący Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców na etapie oceny każdego projektu przeprowadza analizę racjonalności proponowanych produktów i szacunkowych kosztów. Zatwierdzone umowy z partnerami odpowiedzialnymi za wykonanie projektu zawsze wskazują szacunkowe koszty oraz odpowiadające im efekty i rezultaty. Sporządzane dla każdego finansowanego projektu sprawozdanie finansowe agencji wdrażającej pozwala pełnomocnikowi wykryć wszelkie uchybienia i podjąć działania naprawcze zgodnie ze zobowiązaniami umownymi. W przypadku niektórych projektów, np. projektu dotyczącego ubóstwa na obszarach miejskich, dotacje przyznaje się społecznościom, które powinny wskazać i uszeregować pod względem ważności poszczególne działania na niewielką skalę, jakie należy wykonać, z uwzględnieniem określonych procedur weryfikacji i zatwierdzania. Ostateczne koszty rzeczywiste wylicza się na koniec projektu.

29.

W wyniku wizytacji Trybunału Komisja włączy ocenę efektywności kosztowej do oceny końcowej. Komisja wzmocniła niezależną kontrolę jakości przed odbiorem ukończonych robót (np. przez obecność inżyniera nadzoru w przypadku dróg dojazdowych i infrastruktury lokalnej).

Ramka 2

Duży rozrzut geograficzny interwencji podejmowanych w ramach programu PRRAC oraz zróżnicowane warunki społeczno-ekonomiczne spowodowały, że w niektórych przypadkach porównywanie kosztów nie wydawało się użyteczne, np. koszt domów w dwóch różnych krajach lub domów na obszarach wiejskich i miejskich.

Jeśli chodzi o program PRRAC w Ciudad Sandino (Managua), uzgodniono, że każda rodzina korzystająca z pomocy zapewni jednego pełnoetatowego pracownika przy budowie swojego domu oraz wykona 100 godzin prac społecznych.

Jeśli chodzi o sytuację związaną z tsunami, zarówno w przypadku Indonezji, jak i Sri Lanki, przewidywane wyniki oraz ocena kosztów zostały zawarte w ekspertyzie dotyczącej projektu oraz w umowach z organizacjami międzynarodowymi lub partnerskimi agencjami wdrażającymi. Ostateczne koszty rzeczywiste, wynikające z procedury przetargowej i innych potrzeb bądź z korekty koniecznej w trakcie realizacji projektu, są wyliczane na koniec projektu. Komisja włączy ocenę efektywności kosztowej do oceny końcowej.

31.

Poszczególne śródkresowe i końcowe oceny projektów PRRAC w Ameryce Środkowej obejmowały konieczne informacje dotyczące wydajnego wykorzystania funduszy. Ta kwestia zostanie również ujęta w łącznej ocenie końcowej programu PRRAC przewidzianej na 2008 r. W przypadku Indonezji i Sri Lanki efektywne wykorzystanie funduszy podlega stałej kontroli i będzie stanowiło oddzielny temat śródkresowych ocen planowanych na 2008 r.

Zobacz również odpowiedzi na punkty 27–29 i ramka 2.

Ramka 3

Komisja w roli współprzewodniczącego komitetu sterującego zwiększyła przejrzystość działań UE w Indonezji przez *wywieranie strategicznego* wpływu w ramach Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców, jak również przez powiązanie odbudowy z inicjatywami uzupełniającymi wspierającymi proces pokojowy w Aceh, w pełnym dialogu i jako uprzywilejowany partner władz indonezyjskich na szczeblu krajowym i lokalnym. Komisja uważa, że w swej konstruktywnej roli koordynatora – jako główny darczyńca w komitecie sterującym – przyczyniła się do tego, iż obecność Unii Europejskiej jest bardzo przejrzysta dla beneficjentów oraz dla partnerów odpowiedzialnych za wykonanie projektów i doceniana przez nich.

Ramka 4

Uwagi Trybunału odnośnie do zaplanowanego ośrodka zdrowia w San Rafael del Sur są z jednej strony słuszne. Z drugiej jednak strony okoliczni mieszkańcy mają możliwość korzystania z usług funkcjonującego już ośrodka zdrowia. Z tego powodu uznano, że dodatkowy ośrodek nie jest priorytetem.

Komisja wspiera ogólny plan rządu Indonezji dotyczący odbudowy budynków mieszkalnych. Zweryfikowane po wizytacji Trybunału cele związane z finansowaniem budynków mieszkalnych ze środków Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców obejmują aktualnie 8 tys. nowych i 7 tys. odremontowanych domów. Pozostałe budynki są finansowane z budżetu krajowego.

33.

W przypadku huraganu Mitch na etapie przygotowywania programu uwzględniono ogólną sytuację w Ameryce Środkowej, poszukując równowagi pomiędzy potrzebami krótko- i średnioterminowymi a długoterminową strategią rozwoju.

Jeśli chodzi o tsunami, zarówno w Indonezji, jak i Sri Lance, wsparcie Komisji stanowiło integralną część narodowych planów odbudowy i rozwoju w celu zapewnienia odpowiedzialności za projekt i jego trwałości zgodnie z zasadą „odbudowywania lepiej”. W przypadku Sri Lanki społeczność darczyńców jednogłośnie uzgodniła, że udzielana pomoc powinna uwzględniać istniejące konflikty i służyć najbardziej narażonym mieszkańcom z terenów dotkniętych tsunami.

Ramka 5

Reakcja Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców pozostaje w zgodzie z narodowymi planami odbudowy obejmującymi całą prowincję Aceh w związku z dużą liczbą osób, które utraciły dach nad głową, a które w dużej mierze, w wyniku przeżytego urazu, nie chciały wracać na tereny przybrzeżne.

34.

Czas potrzebny na opracowanie i realizację projektu po przejściu huraganu Mitch podyktowany jest złożonym charakterem tego projektu, obejmującego wielowymiarowe potrzeby w zakresie odbudowy (zob. odpowiedzi na punkty 20 i 24).

36.

W Indonezji, zgodnie z potrzebami priorytetowymi wyrażonymi przez władze krajowe i lokalne, w pierwszej kolejności zajęto się sprawą odbudowy infrastruktury. Panowała powszechna zgoda co do tego, że – dla zapewnienia trwałości działań służących przywracania źródeł utrzymania – należało połączyć je z lokalną strategią odbudowy gospodarczej. Przygotowanie takiej strategii było uwarunkowane postępowaniem politycznym oraz utworzeniem rządu prowincji, co nastąpiło dopiero w 2007 r. (po wyborach do władz lokalnych w prowincji Aceh w grudniu 2006 r.). Na tej podstawie

w 2007 r. przyjęto projekt dotyczący „mechanizmu finansowania rozwoju gospodarczego” (50 mln dolarów).

39.

Działania w sektorze ochrony zdrowia, edukacji, rozwoju lokalnego i projektów wodno-kanalizacyjnych często wiążą się z kwestią instytucjonalnego wzmocnienia krajowych podmiotów zarządzających z uwagi na potrzebę promowania zrównoważonej polityki w tych sektorach. W pierwszych sprawozdaniach z oceny *ex post* dwóch projektów w Salwadorze i jednego projektu w Hondurasie stwierdzono, iż konieczna trwałość została osiągnięta.

40.

Odbudowa Aceh jest w całości finansowana z państwowego budżetu Indonezji.

ROZDZIAŁ 4. WNIOSKI I ZALECENIA

42.

Jeśli chodzi o tsunami, Komisja uważa, że zarówno w przypadku Indonezji, jak i Sri Lanki, kroki podjęte w dziedzinie monitorowania wydajności poskutkowały usprawnieniem porozumień prawnych zawartych z organizacjami międzynarodowymi (zob. odpowiedzi na punkty 27 do 29 i ramka 2). Komisja kontynuuje prace w tym kierunku.

Komisja uważa, że przedstawione przez Trybunał w **tabeli 5** zestawienie monitorowania wydajności nie uwzględnia w należyтым stopniu innych kryteriów oprócz dostępności porównawczych informacji na temat kosztów oraz celów. Według Komisji za wcześnie jest, aby ostatecznie przesądzać o trwałości osiągnięć, w związku z czym Komisja zamierza przeanalizować tę kwestię w zbliżających się ocenach.

Zalecenie 1

Komisja zgadza się z zaleceniem Trybunału, które jest jednocześnie bardzo pozytywną oceną podejścia zastosowanego po uderzeniu tsunami, polegającego na skoordynowanym zbiorowym funduszu darczyńców. Komisja będzie starała się stosować to podejście wszędzie tam, gdzie pozwolą na to warunki.

44.

Ogólnie rzecz biorąc, po wystąpieniu poważnej katastrofy zachodzi potrzeba osiągnięcia równowagi pomiędzy szybką reakcją a koniecznością przeprowadzenia oceny bardzo szczegółowych potrzeb i oszacowania kosztów jednostkowych, zważywszy, że efektywność kosztowa jest możliwa głównie dzięki udzielaniu zamówień na zasadach konkurencyjnych. Jeśli chodzi o reakcję na tsunami, przewidywane osiągnięcia oraz ocena kosztów przedstawione zostały w dokumentach oceny oraz w umowach z partnerami odpowiedzialnymi za wykonanie projektów. W przypadku niektórych projektów konieczne prace są wskazywane i szeregowane pod względem ważności dla społeczności lokalnych dopiero w trakcie realizacji projektów, stąd niemożliwe jest określenie jasno skwantyfikowanych zadań na początku programu. Komisja przeprowadza stałą kontrolę efektywnego wykorzystania funduszy. Niezależna ocena efektywności kosztowej każdego projektu zostanie przeprowadzona przy okazji ocen śródkresowych i końcowych.

Zalecenie 2

Komisja podziela poglądy Trybunału odnośnie do przejrzystości sprawozdań Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców i uważa, że w przypadku Indonezji podjęła, we współpracy z innymi darczyńcami, odpowiednie kroki w kie-

runku zwiększenia tej przejrzystości (o czym świadczy dostęp od grudnia 2006 r. do szczegółowych sprawozdań z postępu prac).

W przypadku Sri Lanki, dzięki udzieleniu od 2007 r. dodatkowych zamówień na usługi dla projektów infrastrukturalnych, Komisja wzmocniła niezależną kontrolę jakości przed odbiorem ukończonych robót.

Zalecenie 3

Komisja dostrzega użyteczność porównywania kosztów jednostkowych w celu lepszego przeprowadzenia analizy przygotowania budżetu i spodziewanej efektywności kosztowej, jednak pragnie podkreślić trudności w stosowaniu takiego narzędzia z uwagi na zróżnicowane konteksty projektów odbudowy przeprowadzanych w różnych krajach o odmiennych wzorcach społeczno-ekonomicznych.

Komisja będzie nadal dążyć do tego, aby cele projektów były formułowane w możliwie precyzyjny sposób.

45.

W ramach Zbiorowego Funduszu Powierniczego Darczyńców dużo uwagi poświęcono konieczności osiągnięcia przejrzystych rezultatów. Komisja uważa, że występując w konstruktywnej roli koordynatora, jako współprzewodniczący komitetu sterującego, przyczyniła się do tego, iż obecność Unii Europejskiej jest bardzo przejrzysta dla beneficjentów oraz dla partnerów odpowiedzialnych za wykonanie projektów i doceniana przez nich.

Komisja wspiera zasadę „odbudowywania lepiej”, która powinna wzmocnić poczucie odpowiedzialności za projekty odbudowy i ich trwałość.

Zalecenie 4

Komisja przyjmuje do wiadomości zalecenie Trybunału i rozważy, w pełnej współpracy z innymi darczyńcami oraz władzami państw korzystających z pomocy, w jaki sposób można lepiej przewidywać istotne podwyżki cen w następstwie klęsk żywiołowych.

Zalecenie 5

Komisja uważa, że przejrzystość jest bardzo ważną kwestią i zawsze dąży do jej zwiększania.

Zalecenie 6

Komisja zgadza się, że kwestie dotyczące trwałości należy uwzględniać, począwszy od fazy opracowywania projektów. Oceny ryzyka, w tym ryzyka dotyczącego trwałości, zazwyczaj dokonuje się na etapie opracowywania projektów, a Komisja podejmie starania, aby wzmocnić ten aspekt na wszystkich etapach realizacji projektów.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 6/2008

Komisja Europejska na rzecz odbudowy koniecznej w następstwie uderzenia fali tsunami i huraganu Mitch

Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich

2008 — 40 str. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-95009-50-9

Jak otrzymać publikacje UE

Płatne publikacje Urzędu Publikacji są dostępne w EU Bookshop <http://bookshop.europa.eu>.

Ze strony tej można złożyć zamówienie na publikacje w dowolnym biurze sprzedaży.

Pełną listę sprzedawców naszych publikacji na całym świecie można uzyskać, wysyłając faks pod numer (352) 2929 42758.

W SPRAWOZDANIU TYM TRYBUNAŁ PODDAŁ ANALIZIE ZARZĄDZANIE PRZEZ KOMISJĘ EUROPEJSKĄ POMOCĄ NA RZECZ ODBUDOWY W NASTĘPSTWIE DWÓCH KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH: HURAGANU MITCH W 1998 R. I FALI TSUNAMI W 2004 R. PRZEKAZANA PRZEZ KOMISJĘ NA RZECZ ODBUDOWY ŁĄCZNA KWOTA W WYSOKOŚCI 550 MLN EURO PRZEZNACZONA BYŁA NA REKONSTRUKCJĘ PODSTAWOWEJ INFRASTRUKTURY I ZAPEWNIENIE PODSTAW TRWAŁEGO ROZWOJU. TRYBUNAŁ SFORMUŁOWAŁ ZALECENIA, KTÓRYCH ZASTOSOWANIE MOGŁOBY W PRZYSZŁOŚCI UŁATWIĆ KOMISJI UDZIELANIE POMOCY W SPOSÓB WYDAJNY I SKUTECZNY.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-95009-50-9



9 789295 009509