



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 15.7.2014
COM(2014) 475 final

KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS SÆRBERETNING
"EU'S STØTTE TIL REHABILITERING EFTER JORDSKÆLVET I HAITI"

KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS SÆRBERETNING

"EU'S STØTTE TIL REHABILITERING EFTER JORDSKÆLVET I HAITI"

RESUMÉ

III. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at de fleste projekter opfyldte deres mål, selv om de blev gennemført i en vanskelig situation.

Det lykkedes Kommissionen at afbøde virkningerne af en række eksterne faktorer, der forårsagede forsinkelser.

V. Der var ikke behov for en formel fælles landestrategi for sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD) i Haiti, men Kommissionens tjenestegrene koordinerede deres strategier og sikrede en sammenkobling af nødhjælp og udvikling på sektorbasis. LRRD-strategien er blevet fuldt ud og systematisk integreret i finansieringscyklussen 2014-2020.

VI. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten understreger, at de fleste projekter har skabt de ønskede resultater.

Med hensyn til risiciene vil Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gerne minde om, at det uundgåeligt vil indebære risici at arbejde i et skrøbeligt land. Disse risici blev identificeret, og mulige afbødende foranstaltninger blev truffet, og i nogle tilfælde besluttede Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten at gennemføre programmerne på trods af de involverede risici af hensyn til befolkningen.

Delegationens kapacitet blev styrket i videst muligt omfang inden for rammerne af budgetmidlerne og de menneskelige ressourcer og gældende administrative procedurer.

På baggrund af erfaringerne fra jordskælvet i Haiti og krisebegivenheder i andre lande har Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten truffet en række foranstaltninger, der sikrer en hurtig indsats.

VII.

Første led:

Kommissionen accepterer denne anbefaling:

i) Med vedtagelsen af de nye retningslinjer for budgetstøtte i januar 2013 er anbefalingen allerede blevet gennemført for budgetstøtteprogrammer.

ii) Passende risikostyring er et vigtigt aspekt i alle programmer. Der er indført detaljerede procedurer for at sikre, at der ved udformningen af programmet foretages en vurdering af de sandsynlige risici, deres potentielle effekt og afbødende foranstaltninger. Under gennemførelsen vil risikostyringen blive sikret inden for rammerne af de eksisterende procedurer.

Andet led:

Kommissionen accepterer denne anbefaling. Kommissionen er allerede ved at gennemføre en LRRD-strategi, og den vil blive videreført inden for rammerne af dagsordenen for resiliens.

– Kommissionen accepterer denne del af anbefalingen, og målsætningerne i den fælles strategi defineres (kontekstspecifikke) som led i udarbejdelsen af landeplanerne. Mandaterne for de respektive tjenester er fastsat i deres opgavebeskrivelser.

– Kommissionen accepterer denne del af anbefalingen (jf. LRRD-retningslinjerne og workshoper).

– Kommissionen accepterer denne anbefaling som led i landehandlingsplanerne.

Tredje led:

Kommissionen accepterer Rettens anbefaling.

Kommissionen understreger, at bistanden til lande i en skrøbelig situation eller i en krise- eller postkrisesituation skal tilpasses situationen, hvis der skal skabes resultater. Kommissionen har i den forbindelse udviklet et særligt interventionsinstrument, den såkaldte "statsopbygningskontrakt", der indeholder bestemmelser om sådanne situationer.

Kommissionen ønsker at understrege, at Rettens anbefaling 3 er taget til følge i retningslinjerne for budgetstøtte.

Fjerde led:

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten accepterer denne anbefaling, men vil gerne påpege, at der i mellemtiden er blevet udviklet forretningskontinuitetsprocedurer under EU-Udenrigstjenestens ansvar og bestemmelser om omrokering af personale i en nødsituation for alle delegationer. Kommissionen vil derudover gerne understrege, at EU-personalets sikkerhed og tryghed har førsteprioritet i krise- eller katastrofesituationer i et land, hvor EU-personale er til stede.

BEMÆRKNINGER

Kommissionen mener, at nødhjælps-, rehabiliterings- og udviklingsforanstaltningerne var tilstrækkeligt sammenkoblede i betragtning af den vanskelige situation.

35. Selv om der ikke formelt blev fastlagt en fælles strategi, blev der i praksis afholdt en række møder mellem partnerne, og GD ECHO og EuropeAid udvekslede oplysninger. Dette sikrede komplementaritet og sammenkobling mellem de finansierede humanitære og udviklingsmæssige aktiviteter.

Kommissionen har efter Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalgs besøg i Haiti gjort en betydelig indsats for at afhjælpe situationen.

I felten sikres koordineringen mellem GD ECHO's medarbejdere og EU-delegationen gennem regelmæssige møder, hvor parterne udveksler oplysninger og drøfter programmernes udformning og opnåede fremskridt. De to kontorer er ved at udarbejde en fælles ramme for humanitær bistand og udvikling. Derudover giver delegationslederen udtryk for EU's prioriteringer på det humanitære område.

I hovedkvarteret er koordineringen desuden blevet kraftigt styrket gennem en række aktiviteter og procedurer:

- en handlingsplan for resiliens
- en fælles henstilling fra EU-medlemsstaterne om gennemførelsen af EU's strategi til styrkelse af resiliens for at fremme en effektiv fælles indsats fra EU-medlemsstaternes side, der sammenkobler humanitær bistand, langsigtet udviklings samarbejde og løbende politisk engagement på EU-plan og nationalt plan
- en tværtjenestelig gruppe vedrørende overgang
- LRRD-retningslinjer
- formelle og uformelle høringer om programmer.

b) Efter Kommissionens opfattelse er tjenestegrenenes mandater og procedurer forskellige, men de har ikke forskellige opfattelser. GD ECHO har ikke mandat til at iværksætte langsigtede udviklingsinvesteringer og kan derfor ikke finansiere permanente boliger.

Det skal bemærkes, at Kommissionen stoppede finansieringen af midlertidige boliger i Port-au-Prince i 2013, hvor der blev udviklet en effektiv synergi mellem de erfaringer, som GD ECHO's partnere havde gjort, og det GD DEVCO-finansierede genopbygnings- og udviklingsprogram for

naboskabsområder. GD ECHO finansierede en række midlertidige boliger i form af traditionelle kreolske huse i Palmes-regionen, jordskælvets epicenter, hvor der var ledig jord, og hvor der ikke var nogen risiko for at bidrage til udviklingen af flere slumkvarterer. I mange, hvis ikke de fleste tilfælde, var den midlertidige bolig en forbedring for modtageren i forhold til boligsituationen før jordskælvet.

c) EU-finansierede humanitære aktioner er behovsbaserede. Der er som sådan ikke blevet formaliseret en exitstrategi for GD ECHO for Haiti. Betingelserne for udfasning af det humanitære instrument blev imidlertid systematisk angivet i alle relevante GD ECHO-finansieringsafgørelser.

37. Forsinkelserne skyldtes ofte eksterne faktorer bestemt af en situation, der udviklede sig hurtigt, og som GD ECHO's partnere ikke havde kontrol over.

40. Filosofien bag budgetstøtte er, at betalingen finder sted på grundlag af resultater. Der skal således sikres en hårfin balance mellem forudsigelighed og konditionalitet.

EU's og andre donorerers tilbageholdelse af betalinger i sommeren 2012 skyldtes nationale revisionsberetninger, der viste mangler i de offentlige udbudsprocedurer under undtagelsestilstanden i 2011. Donorsamfundets pres førte til oprettelsen af et særligt revisionsudvalg, der skulle vurdere 41 kontrakter indgået på grundlag af nødlovgivningsprocedurer. På baggrund af revisionsudvalgets anbefalinger og regeringens efterfølgende ophævelse af seks af disse kontrakter genoptog donorerne betalingerne. Dette viser den løftestangseffekt, som budgetstøtteaktiviteter kan have for en bedre økonomisk styring, og det bidrag til reformen, som programmet har ydet.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten mener, at gennemførelsen af EU's støtte til rehabilitering generelt var effektiv.

42. På trods af de vanskelige omstændigheder, der var hovedårsagen til forsinkelserne, skabte de fleste programmer de ønskede resultater.

43. Nødhjælpsforanstaltninger iværksat på baggrund af kriseudbrud indebærer som regel en risiko, der enten kan forårsage forsinkelser eller i nogle tilfælde nødvendiggøre afbødende foranstaltninger for at sikre et positivt resultat af projekterne.

Det var således hovedsageligt eksterne faktorer i en kompleks humanitær situation, som gjorde samarbejdet mere og mere vanskeligt og førte til en ændring af interventionsområdet. På trods af hindringerne var partnere i stand til at opfylde målene for foranstaltningerne. GD ECHO drøftede behørigt ændringer i gennemførelsen af projekterne med partnerne, før der blev truffet en afgørelse.

Det er vanskeligt at forudse komplikationer af denne art i forbindelse med forberedelsen af forhandlinger med kommuner eller nationale myndigheder.

44. Gennemførelsen af rehabiliteringsprojektet blev berørt af to forhold:

1) Social uro i Bristou-Bobin-området, hvor der er blevet gennemført et GD ECHO-finansieret projekt. Gentagne voldelige hændelser i forbindelse med valgprocessen eller problemer i lokalsamfundet gjorde det nødvendigt at indstille aktiviteter af sikkerhedsmæssige årsager.

2) Partneren konstaterede ligeledes under projektet, at 30 % af bygningerne i Bristou-Bobin ikke var blevet vurderet af ministeriet for offentlige arbejder (MTPTC). Der skulle således foretages en bygningsvurdering, hvilket ikke var planlagt, og dette bragte leveringen af de planlagte output yderligere i fare.

46. På baggrund af den endelige evalueringsrapport besluttede Kommissionen at tage fat på problemerne med utilstrækkelig og ikke fuldt ud tilpasset træning, den utilstrækkelige kvalitet af

nødhjælpsudstyr og andre udfordringer gennem et opfølgende treårigt midlertidigt indsatsprogram med forskellige partnere med større lokalerfaring.

48. Kommissionen tilstræber at opnå en balance mellem programmer, der er fuldt ud ejet af modtageren, og som gennemføres af modtageren, for at opbygge modtagerens kapacitet, og hurtig levering af programoutput. Gennem et samarbejde med forskellige partnere tilstræbte Kommissionen at opnå denne balance.

51. Der er allerede blevet gennemført foranstaltninger til afhjælpning af manglerne i udformningen.

53. Kommissionen er enig i, at udbetalingerne ikke blev foretaget i fuld overensstemmelse med den vejledende tidsplan, men anfører, at det var nødvendigt at tilbageholde betalingerne for at overholde betingelserne i finansieringsaftalen og udøve det nødvendige pres for at fremme reformfremskridt.

54. I retningslinjerne for budgetstøtte er udviklingen af en passende strategi for forvaltning af de offentlige finanser (PFM) ikke et kriterium for budgetstøtte, men der skal gennemføres reformer, som kan omsættes til PFM-strategier på undersektorniveau. I Haiti vedtog regeringen først for nylig, dvs. i maj 2014, en samlet PFM-strategi, men den har længe gennemført en række reformstrategier med fokus på forskellige PFM-aspekter. Som led i Kommissionens fremadrettede tilgang til budgetstøtte blev den første betaling under det nye budgetstøtteprogram for Haiti, der blev vedtaget i november 2013, betinget af vedtagelsen af en samlet og realistisk PFM-strategi. Denne forudsætning er nu blevet opfyldt med den nylige vedtagelse af denne strategi.

56. Kommissionen mener, at den forvaltede risiciene for gennemførelsen af EU's programmer på en hensigtsmæssig måde. Det vil uundgåeligt indebære risici at arbejde i et skrøbeligt land.

a) Toldproblemerne blev forværret på grund af det kaos, som opstod efter jordskælvet. Alle partnerne gennemførte en systematisk risikoanalyse, og potentielle forsinkelser, bl.a. på grund af toldforsinkelser, blev indkalkuleret og registreret i forslagernes logframe. Det var naturligvis umuligt at forudse den præcise varighed af disse forsinkelser. Da den eneste mulighed for at opfylde befolkningens boligbehov var at importere midlertidige boliger, opvejede fordelene ved denne foranstaltning de identificerede risici forbundet med toldforsinkelserne.

b) EU-programmet støttede lokale grupper af landbrugere inden for håndværksmæssig frøproduktion og supplerede således andre donorers institutionelle støtte til landbrugsministeriet til styrkelse af frøindustrien og dens kvalitetskontrolkapacitet.

c) Det planlagte mål for dette projekt var at få en umiddelbar indvirkning på operationelt plan ved at levere 300 containere med førstehjælpsudstyr og uddanne frivillige på lokalt plan i håndteringen af dette udstyr i tilfælde af naturkatastrofer. Det lykkedes rent faktisk at få 302 containere til landet med kun to måneders forlængelse af gennemførelsesperioden inden for rammerne af projektet og at give grundlæggende træning til 3 041 lokale frivillige, men projektet var også tænkt som et pilotprojekt, som kunne fremmes under rammebevillingerne for samarbejde (Den Europæiske Udviklingsfond) for Haiti.

Hvad angår valg af gennemførelsespartner vil Kommissionen gerne gøre opmærksom på, at ingen af partnerne med mangeårig erfaring i Haiti var til rådighed til gennemførelse af denne foranstaltning.

Tekstboks 6 – Problemer med gennemførelsen af "Programmet til støtte for genetablering af den haitianske regerings kriseberedskabskapacitet" (program 13), der finansieres vha. stabilitetsinstrumentet

Placeringen af containere er blevet bestemt af de haitianske myndigheder (DPC – Direction de la Protection Civile) og borgmestrene i de pågældende landsbyer. Ud af de 302 containere anmodede DPC kun om at få flyttet 10 containerne.

I det opfølgende midlertidige indsatsprogram vil der være fokus på den utilstrækkelige træning af frivillige. Derudover vil programmet også gøre netværket af frivillige mere levedygtigt gennem integration i de regionale og lokale myndigheders struktur (collectivités territoriales) og genetablere nødhjælpsudstyret i påkommende tilfælde.

57. Budgetstøtteprogrammet blev udarbejdet i kølvandet på jordskælvet i samordning med andre donorer af budgetstøtte. Det blev prioriteret at sikre regeringen meget tiltrængte likvide midler og iværksætte ledsageforanstaltninger under hensyntagen til andre donorerers planlagte tekniske bistand.

Under det nye budgetstøtteprogram (statsopbygningskontrakten), der blev vedtaget i 2013, blev rammebevillingen til teknisk bistand øget til 12 mio. EUR for at dække regeringens behov for kapacitetsopbygning.

Tekstboks 7 – Foranstaltninger til beskyttelse af EU-midler

Det nye budgetstøtteprogram for Haiti, der blev vedtaget i november 2013, er baseret på en specifik model for skrøbelige lande. Foranstaltninger som revision af offentligt ansattes lønninger, styrkelse af skattemyndighederne og særlig støtte til Haitis overordnede revisionsorgan og organ for bilæggelse af administrative tvistemål (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*) er omfattet af denne aktivitet.

58. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten overvejede nøje de politiske risici i Haiti, men besluttede alligevel at intervenere, da de potentielle fordele, herunder muligheden for at udøve politisk pres til fremme af reformer, opvejede risiciene.

Der blev således iværksat afbødende foranstaltninger, i det omfang det var muligt under hensyntagen til de haitianske institutioners begrænsede kapacitet og nødvendigheden af at respektere Haitis suverænitet. EU har uddybet og intensiveret sin politiske dialog med Haiti, hvilket bevidnes af de mange kontakter på højt plan de sidste to år og indledningen af en struktureret og løbende politisk dialog i december 2013. Der gennemføres særlige støtteforanstaltninger til fremme af politisk stabilitet. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil også gerne understrege, at konsolideringen af demokratiet og stabiliseringen af den politiske situation i Haiti kun kan opnås på længere sigt og gennem en endogen proces, som de nylige fremskridt i den "interne haitianske dialog" vidner om.

59. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten ønsker at understrege, at de rent faktisk har styrket kapaciteten i videst muligt omfang inden for rammerne af budgetmidlerne og de menneskelige ressourcer og gældende administrative procedurer. Som alle andre nationale og internationale partnere var delegationen nødsaget til at arbejde under meget vanskelige forhold. Delegationsbygningen blev således anset for at være usikker, og delegationens midlertidige kontor blev etableret et sikkert sted. I kølvandet på jordskælvet blev delegationspersonalet evakueret til Den Dominikanske Republik, mens delegationslederen blev i landet sammen med centralt sikkerhedspersonale og administrativt personale.

Delegationen i Den Dominikanske Republik og hovedkvarteret ydede støtte.

63. I 2010 og 2011 blev delegationens begrænsede ressourcer suppleret med yderligere bevillinger fra hovedkvarteret. Ekspertes fra hovedkvarteret gennemførte f.eks. i forbindelse med budgetstøtte regelmæssigt missioner til Haiti og repræsenterede EU på donorkoordineringsmøder med regeringen.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

64. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten glæder sig over de positive elementer i Rettens konklusioner. De fleste projekter opfyldte deres mål, selv om de blev gennemført i en vanskelig situation.

66. Der var ikke behov for en formel fælles landestrategi for sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD) i Haiti, men Kommissionens tjenestegrene koordinerede deres strategier og sikrede en sammenkobling af nødhjælp og udvikling på sektorbasis. LRRD-strategien er blevet fuldt ud og systematisk integreret i finansieringscyklussen 2014-2020.

67. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten understreger, at de fleste projekter har skabt de ønskede resultater.

Med hensyn til risiciene vil Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gerne minde om, at det uundgåeligt vil indebære risici at arbejde i et skrøbeligt land. Disse risici blev identificeret og mulige afbødende foranstaltninger blev truffet, og i nogle tilfælde besluttede Kommissionen at gennemføre programmerne på trods af de involverede risici af hensyn til befolkningen.

Delegationens kapacitet blev styrket i videst muligt omfang inden for rammerne af budgetmidlerne og de menneskelige ressourcer og gældende administrative procedurer.

På baggrund af erfaringerne fra jordskælvet i Haiti og krisebegivenheder i andre lande har Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten truffet en række foranstaltninger, der sikrer en hurtig indsats.

Anbefaling 1

Risikostyring

Kommissionen accepterer denne anbefaling:

i) Med vedtagelsen af de nye retningslinjer for budgetstøtte i januar 2013 er anbefalingen allerede blevet gennemført for budgetstøtteprogrammer.

ii) Passende risikostyring er et vigtigt aspekt i alle programmer. Der er indført detaljerede procedurer for at sikre, at der ved udformningen af programmet foretages en vurdering af de sandsynlige risici, deres potentielle effekt og afbødende foranstaltninger. Under gennemførelsen vil risikostyringen blive sikret inden for rammerne af de eksisterende procedurer.

Anbefaling 2

Sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling

Kommissionen accepterer denne anbefaling. Kommissionen er allerede ved at gennemføre en LRRD-strategi, og den vil blive videreført inden for rammerne af dagsordenen for resiliens.

Første led:

Kommissionen accepterer denne del af anbefalingen, og målsætningerne i den fælles strategi defineres (kontekstspecifikke) som led i udarbejdelsen af landeplanerne. Mandaterne for de respektive tjenester er fastsat i deres opgavebeskrivelser.

Andet led:

Kommissionen accepterer denne del af anbefalingen (jf. LRRD-retningslinjerne og workshops).

Tredje led:

Kommissionen accepterer denne anbefaling som led i landehandlingsplanerne.

Anbefaling 3

Budgetstøtte

Kommissionen accepterer Rettens anbefaling.

Kommissionen understreger, at bistanden til lande i en skrøbelig situation eller i en krise- eller postkrisesituation skal tilpasses situationen, hvis der skal skabes resultater. Kommissionen har i den forbindelse udviklet et særligt interventionsinstrument, den såkaldte "statsopbygningskontrakt", der indeholder bestemmelser om sådanne situationer.

Kommissionen ønsker at understrege, at Rettens anbefaling 3 er taget til følge i retningslinjerne for budgetstøtte.

Anbefaling 4

Beredskabsbestemmelser for EU-delegationer

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten accepterer denne anbefaling, men vil gerne påpege, at der i mellemtiden er blevet udviklet forretningskontinuitetsprocedurer under EU-Udenrigstjenestens ansvar og bestemmelser om omrokering af personale i en nødsituation for alle delegationer. Kommissionen vil derudover gerne understrege, at EU-personalets sikkerhed og tryghed har førsteprioritet i krise- eller katastrofesituationer i et land, hvor EU-personale er til stede.