

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Raportul special nr. 6

2008

AJUTORUL PENTRU REABILITARE ACORDAT
DE COMISIA EUROPEANĂ ÎN URMA
TSUNAMIULUI ȘI A URAGANULUI MITCH



RO



Raportul special nr. 6 // 2008

AJUTORUL PENTRU REABILITARE ACORDAT DE COMISIA EUROPEANĂ ÎN URMA TSUNAMIULUI ȘI A URAGANULUI MITCH

[prezentat în temeiul articolului 248 alineatul (4) al doilea paragraf, CE]

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
L – 1615 Luxembourg

Tel. : (352) 4398 45410
Fax : (352) 4398 46430
E-mail : euraud@eca.europa.eu
Internet : <http://www.eca.europa.eu>

Raportul special nr. 6 // 2008

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

O fișă bibliografică figurează la sfârșitul prezentei publicații.
Luxemburg: Oficiul pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene, 2008

ISBN 978-92-95009-52-3

© Comunitățile Europene, 2008
Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei

Printed in Belgium

CUPRINS

Puncte

I-VI	SINTEZĂ
1-11	CAPITOLUL 1. INTRODUCERE
1-6	SECȚIUNEA 1.1. CONTEXTUL AUDITULUI
7-11	SECȚIUNEA 1.2. CADRUL DE REGLEMENTARE
12-16	CAPITOLUL 2. SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI
17-41	CAPITOLUL 3. OBSERVAȚII
17-22	SECȚIUNEA 3.1. IDENTIFICAREA NEVOILOR DE REABILITARE ȘI CONCEPEREA PROIECTELOR
18-19	O STRATEGIE DE REABILITARE ELABORATĂ ÎN TIMP UTIL, CARE INTEGREAZĂ ASPECTE MAI LARGI
20-22	O CONCEPERE A PROIECTELOR MAI RAPIDĂ ȘI O MAI BUNĂ PARTICIPARE DIN PARTEA BENEFICIARILOR ÎN CAZUL TSUNAMIULUI ÎN COMPARAȚIE CU URAGANUL MITCH
23-29	SECȚIUNEA 3.2. IMPLEMENTAREA AJUTORULUI
24-26	IMPLEMENTARE RAPIDĂ ÎN CAZUL INDONEZIEI, ÎNSĂ LENTĂ ÎN CEEA CE PRIVEȘTE SRI LANKA ȘI URAGANUL MITCH
27-29	ESTE NECESAR SĂ SE CONSOLIDEZE SISTEMELE DE SUPRAVEGHERE PENTRU A ASIGURA EFICIENȚA IMPLEMENTĂRII
30-41	SECȚIUNEA 3.3. REZULTATE OBȚINUTE
31-33	UN NUMĂR MARE DE REALIZĂRI UTILE S-AU CONCRETIZAT
34-37	RAPORTURI DISCORDANTE CU AJUTORUL UMANITAR ANTERIOR
38	RAPORT STRĂNS CU DEZVOLTAREA PE TERMEN MAI LUNG
39-41	PREOCUPĂRI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE SUSTENABILITATEA PROIECTELOR
42-45	CAPITOLUL 4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI
	RĂSPUNSURILE COMISIEI

SINTEZĂ

I.

După tsunamiul din data de 26 decembrie 2004 în Oceanul Indian, care a făcut peste 200 000 de victime și a cauzat pagube care se ridică la aproximativ 10 miliarde de euro, Curtea de Conturi a prezentat un raport privind reacția imediată a Comisiei de acordare a unui ajutor umanitar destinat prevenirii și alinării suferinței umane. În timpul dezbaterilor ocazionate de acest raport, Parlamentul și Consiliul au solicitat Curții să prezinte un alt raport privind faza de reabilitare pe termen mai lung care a urmat și la care Comisia a contribuit cu aproximativ 300 de milioane de euro. Auditul examinează deci ajutorul pentru reabilitare acordat în urma tsunamiului. Sfera auditului a fost extinsă pentru a include, de asemenea, ajutorul pentru reabilitare în valoare de 250 de milioane de euro acordat de Comisie în urma uraganului Mitch, care a lovit America Centrală în octombrie 1998 (a se vedea punctele 1-14).

II.

Auditul încearcă să ofere răspunsuri la următoarele trei întrebări și are ca obiectiv să evalueze performanța Comisiei în gestionarea ajutorului pentru reabilitare acordat în urma uraganului Mitch și a tsunamiului (a se vedea punctele 15 și 16):

- (a) Comisia a identificat în mod adecvat nevoile în materie de reabilitare ale persoanelor afectate de catastrofe?
- (b) Procedurile Comisiei sunt de natură să asigure o implementare eficientă și în timp util a ajutorului?
- (c) Proiectele au obținut rezultatele scontate, de exemplu, în ceea ce privește crearea unor raporturi satisfăcătoare cu ajutorul de urgență și cu dezvoltarea pe termen mai lung?

SINTEZĂ

III.

După producerea uraganului Mitch și a tsunamiului, Comisia a elaborat, în mai puțin de șase luni, o strategie de rehabilitare care recunoștea necesitatea nu numai de a reconstrui infrastructura avariata, ci și de a aborda problema dezvoltării pe termen lung și nevoile persoanelor care nu au fost afectate decât indirect de catastrofe. După uraganul Mitch, procesul de concepere a strategiei de rehabilitare, care a permis ulterior transpunerea acesteia în proiecte punctuale, a fost unul îndelungat, întrucât a durat până în octombrie 2002, cu alte cuvinte patru ani de la producerea catastrofei. În schimb, după tsunami, procesul de concepere a strategiei întreprins de organizațiile internaționale prin care Comisia a ales să își canalizeze finanțarea a fost mai rapid, astfel încât în Indonezia s-au obținut aprobări pentru proiecte majore în termen de opt luni de la producerea catastrofei, iar în Sri Lanka în termen de unsprezece luni. Mai mult, pentru a asigura identificarea nevoilor reale, Comisia și-a îmbunătățit intervenția, prevăzând o mai strânsă coordonare și consultare cu țările beneficiare la nivel național și local (a se vedea punctele 17-22).

IV.

În America Centrală, după îndelungatul proces de concepere care a urmat uraganului Mitch, implementarea s-a confruntat cu întâzieri suplimentare, datorate dificultăților de a găsi contractanți corespunzători și de a identifica terenuri adecvate. O implementare mai rapidă a cunoscut intervenția de rehabilitare a Comisiei în Indonezia, unde s-a concretizat un număr mare de realizări în cei doi ani care au urmat tsunamiului, grație Fondului fiduciar cu donatori multipli (*Multi-Donor Trust Fund*). În schimb, în Sri Lanka nu s-au realizat foarte multe, în mare parte din cauza reîncepterii conflictului care afectează această țară. Comisia nu a remediat principalele insuficiențe care afectează monitorizarea și supravegherea eficienței ajutorului pentru rehabilitare, deși a reușit să

îmbunătățească calitatea informațiilor privind monitorizarea venite de la Fondul fiduciar cu donatori multipli din Indonezia. În Sri Lanka nu se instituieră încă, pentru toate proiectele, proceduri de monitorizare și de supraveghere adecvate pentru organizațiile internaționale. După producerea celor două catastrofe, Comisia nu a verificat dacă s-au elaborat, pentru toate proiectele, obiective clar cuantificate din punctul de vedere al realizărilor și nici dacă sistemele generau suficiente informații pentru a permite monitorizarea implementării și a demonstra eficiența acesteia (a se vedea punctele 23-29).

V.

În pofida celor menționate anterior, un număr de realizări au văzut lumina zilei. În America Centrală, printre proiectele realizate cu finanțare comunitară se numără școli, locuințe, dispensare, lucrări de canalizare și rețele de distribuție a apei potabile. În Indonezia, printre realizări se numără locuințe, drumuri, școli și centre comunitare. Creșterile de prețuri survenite în urma celor două catastrofe au determinat o reducere a numărului de realizări. În general, proiectele au constat mai curând în activități de dezvoltare decât în activități de rehabilitare, iar raporturile cu ajutorul umanitar acordat anterior s-au dovedit a fi neuniforme. Raportul mai strâns cu dezvoltarea pe termen mai lung crește perspectivele de sustenabilitate a proiectelor, cu toate că, în stadiul de concepție al acestora, identificarea altor surse de finanțare, în vederea asigurării continuității activităților după terminarea finanțării proiectului, lasă de dorit (a se vedea punctele 30-41).

VI.

Pe baza acestor observații, Curtea formulează recomandări care ar putea ajuta Comisia să acorde în mod mai eficient și mai eficace ajutoare pentru rehabilitare (a se vedea punctele 42-45).

CAPITOLUL 1. INTRODUCERE

SECȚIUNEA 1.1. CONTEXTUL AUDITULUI

1. În data de 26 decembrie 2004, tsunamiul produs în Oceanul Indian a făcut peste 200 000 de victime și a cauzat pagube în valoare de 10 miliarde de euro. Regiunea care a suferit cele mai multe distrugerii este provincia indoneziană Aceh, cu peste 160 000 de morți sau persoane date dispărute și peste jumătate de milion de persoane strămutate. În Sri Lanka, următoarea țară care a suferit cele mai multe distrugerii, în jur de 35 000 de persoane și-au pierdut viața sau au fost date dispărute și o jumătate de milion au fost strămutate.
2. În Raportul special nr. 3/2006¹, Curtea de Conturi a examinat ajutorul umanitar acordat de Comisie ca reacție la această catastrofă. Curtea a fost una dintre primele instituții care au întocmit un raport de audit privind reacția Uniunii la tsunami și, în această etapă timpurie, s-a concentrat pe ajutorul umanitar de urgență acordat de Comisie. În timpul dezbaterilor ocazionate de acest raport, Comisia pentru control bugetar a Parlamentului European a invitat Curtea să întocmească un raport privind faza de reabilitare pe termen mai lung, care a urmat acestei reacții², Consiliul considerând această sugestie ca fiind binevenită³.

¹ Raportul special nr. 3/2006 al Curții de Conturi privind ajutorul umanitar acordat de Comisia Europeană ca reacție la tsunami (JO C 170, 21.7.2006, p. 1).

² Ședința Comisiei pentru control bugetar din 19 și 20 iunie 2006.

³ Concluziile Consiliului la Raportul special nr. 3/2006 al Curții de Conturi privind ajutorul umanitar acordat de Comisia Europeană ca reacție la tsunami, adoptate de Consiliul Afaceri Generale și Relații Externe din octombrie 2006.

- 3.** Acesta este contextul în care Curtea a hotărât să efectueze un audit privind ajutorul pentru reabilitare acordat după tsunami, obiectivul acestuia fiind evaluarea performanței Comisiei în ceea ce privește gestionarea ajutorului pentru reabilitare. Sfera auditului a fost extinsă pentru a include reacția Comisiei la uraganul Mitch din America Centrală, care a lovit Honduras, Nicaragua, El Salvador și Guatemala la 30 și 31 octombrie 1998, producând moartea a peste 10 000 de persoane și cauzând pagube materiale de aproximativ 5 miliarde de euro. Totalul contribuțiilor alocate de Comisie pentru reabilitare în urma uraganului Mitch și a tsunamiului se ridică la aproximativ 550 de milioane de euro și reprezintă aproximativ 70 % din fondurile de la bugetul general alocate, din 1998, unor intervenții de reabilitare în urma producerii unor catastrofe naturale.
- 4.** După uraganul Mitch, Comisia a alocat Programului regional pentru reconstrucția Americii Centrale [*Programa Regional de Reconstrucción para América Central (PRRAC)*] în jur de 250 de milioane de euro din linia bugetară „Reabilitare”. Cea mai mare parte a acestor fonduri au fost canalizate prin intermediul unui număr de 15 unități de gestionare a programelor⁴ (UGP), după cum se indică în tabelul 1.

⁴ Unitățile de gestionare a programelor au fost înființate în urma unei proceduri de ofertare organizate la nivel internațional. Sub conducerea unui director, aceste unități răspundeau de punerea în aplicare a programelor de acțiuni de reabilitare aprobate de Comisie.

TABELUL 1

INTERVENȚIILE PRRAC DEFALCATE PE ȚARĂ ȘI TIP DE PARTENER

(milioane de euro)

Țară	Proiecte de mare anvergură administrate de cele 15 unități de gestionare a programelor (UGP)	Proiecte de anvergură medie administrate de instituții publice și de Organizația Națiunilor Unite	Proiecte de mică anvergură administrate de ONG-uri	Total
Honduras	111,0	5,2	3,1	119,3
Nicaragua	72,9	5,1	5,3	83,3
El Salvador	24,5	0,9	3,1	28,5
Guatemala	13,6	2,7	2,3	18,6
Total	222,0	13,9	13,8	249,7

Sursa: Raportul anual pentru exercițiul 2005 al PRRAC.

5. După tsunami, Comisia și-a canalizat ajutorul financiar destinat Indoneziei (în jur de 200 de milioane de euro) prin intermediul Fondului fiduciar cu donatori multipli din cadrul Băncii Mondiale, după cum se indică în tabelul 2. S-a înființat un Comitet de coordonare, coprezidat de Comisie⁵, Banca Mondială și agenția guvernamentală responsabilă de coordonarea efortului de reconstrucție, cu scopul de a stabili prioritățile, de a aproba proiectele și de a monitoriza progresele înregistrate de Fondul fiduciar cu donatori multipli. Proiectele erau supravegheate de o agenție parteneră, în general Banca Mondială, și erau implementate de o agenție executivă, de cele mai multe ori un minister⁶.
6. Ajutorul acordat de Comisie statului Sri Lanka după tsunami a fost canalizat prin intermediul unor organizații internaționale, în principal Banca Asiatică de Dezvoltare și Organizația Națiunilor Unite (a se vedea tabelul 3).

⁵ Agenția pentru reabilitarea și reconstrucția regiunii Aceh-Nias (*Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi* sau BRR).

⁶ Cu donații în valoare de peste 200 de milioane de euro, care reprezintă aproximativ 40 % din totalul donațiilor, Comisia Europeană a fost principalul donator la Fondul fiduciar cu donatori multipli, fiind urmată de Țările de Jos (26 %), Regatul Unit (11 %) și Banca Mondială (4 %).

TABELUL 2

CONTRIBUȚIILE DE LA BUGETUL UE LA FONDUL FIDUCIAR CU DONATORI MULTIPLI PENTRU INDONEZIA

(milioane de euro)

Contribuția	Sursa	Data convenită	Total
Mecanismul de reacție rapidă	Mecanismul de reacție rapidă	12.8.2005	3,5
Prima contribuție	Cooperare Asia și America Latină	29.8.2005	29,9
A doua contribuție		21.9.2005	37,7
A treia contribuție		16.12.2005	13,9
A patra contribuție	Reabilitare	25.4.2006	117,5
Total			202,5

SECȚIUNEA 1.2. CADRUL DE REGLEMENTARE

7. Regulamentul privind operațiunile de reabilitare⁷ descrie procedurile aferente liniilor bugetare destinate operațiunilor de reabilitare și plasează ajutorul pentru reabilitare la nivelul celei de a doua dintre cele trei faze esențiale de asistență în caz de catastrofă naturală:

- (a) ajutorul umanitar de urgență, al cărui scop este să salveze vieți și să răspundă nevoilor imediate ale persoanelor afectate de o criză, de exemplu, prin furnizarea de ajutor alimentar de urgență, de apă, de adăpost și de medicamente;
- (b) ajutorul pe termen mediu în vederea reabilitării, al cărui scop este reconstrucția infrastructurii de bază, relansarea producției și consolidarea instituțiilor;
- (c) continuarea ajutorului în vederea dezvoltării pe termen mediu și lung.

⁷ Regulamentul (CE) nr. 2258/96 al Consiliului din 22 noiembrie 1996 privind operațiunile de reabilitare și reconstrucție din țările în curs de dezvoltare (JO L 306, 28.11.1996, p. 1).

TABELUL 3

PROIECTELE FINANȚATE ÎN SRI LANKA

(milioane de euro)

Decizia	Bugetul	Partener	Denumirea	Suma
2005 45 de milioane de euro	Cooperare Asia și America Latină	agenție a Organizației Națiunilor Unite	Programul imediat de asigurare a mijloacelor de subzistență	5,4
		Banca Asiatică de Dezvoltare	Reabilitarea drumului Matara-Batticaloa	39,4
2006 50 de milioane de euro	Reabilitare	organizație internațională	Dezvoltarea mijloacelor de subzistență ale comunităților locale	9,9
		agenție a Organizației Națiunilor Unite	Construcția de drumuri care deserveșc comunități locale	29,9
		agenție a Organizației Națiunilor Unite	Refacerea mediului înconjurător	9,9
Total				94,5

- 8.** În documentul intitulat *Communication on Linking Relief, Rehabilitation and Development* (LRRD)⁸ (Comunicare privind raporturile dintre ajutorul de urgență, reabilitare și dezvoltare), Comisia subliniază că aceste trei faze nu ar trebui tratate separat, ci, dimpotrivă, că ar trebui coordonate astfel încât să se asigure raporturi strânse între ele.
- 9.** Regulamentul privind cooperarea cu țările din Asia și America Latină⁹ conține, de asemenea, dispoziții privind finanțarea operațiunilor de reabilitare în urma catastrofelor¹⁰. Oficiul de Cooperare EuropeAid (EuropeAid) este responsabil de implementarea ajutorului pentru reabilitare acordat atât în temeiul Regulamentului privind operațiunile de reabilitare, cât și al Regulamentului privind cooperarea cu țările din Asia și America Latină.
- 10.** Mecanismul de reacție rapidă, instituit prin Regulamentul (CE) nr. 381/2001 al Consiliului¹¹ și subordonat Direcției Generale Relații Externe, a fost creat pentru a răspunde urgent nevoilor țărilor care au fost afectate de o catastrofă. Prin intermediul acestui mecanism nu se poate finanța ajutorul umanitar, ci numai acțiuni cu o durată de cel mult șase luni, care nu puteau să fie demarate suficient de rapid cu ajutorul instrumentelor existente. Procedurile mecanismului de reacție rapidă permit Comisiei să reacționeze rapid, deoarece aceasta nu trebuie decât să informeze Consiliul cu privire la acțiunile pe care intenționează să le efectueze, fără a avea nevoie de o adoptare formală.
- ⁸ *Commission Communication COM(96) 153 of 30.4.1996 on Linking Relief, Rehabilitation and Development* (LRRD) (Comunicare privind raporturile dintre ajutorul de urgență, reabilitare și dezvoltare).
- ⁹ Regulamentul (CEE) nr. 443/92 al Consiliului din 25 februarie 1992 privind asistența financiară și tehnică și cooperarea economică cu țările în curs de dezvoltare din Asia și America Latină (JO L 52, 27.2.1992, p. 1).
- ¹⁰ Regulamentul privind operațiunile de reabilitare permite ca deciziile pentru sume de până la 2 milioane de euro să poată fi luate fără a fi supuse votului comitetului format din reprezentanții statelor membre, în timp ce Regulamentul privind cooperarea cu țările din Asia și America Latină stabilește acest prag la 1 milion de euro.
- ¹¹ JO L 57, 27.2.2001, p. 5.

- 11.** Începând cu anul 2007, regulamentele existente au fost înlocuite prin instrumentul de finanțare a cooperării pentru dezvoltare¹², de a cărui implementare răspunde EuropeAid, și prin instrumentul de stabilitate¹³, de a cărui implementare răspunde DG Relații Externe. Ambele instrumente includ proceduri simplificate de reacție la catastrofe naturale¹⁴.

¹² Regulamentul (CE) nr. 1905/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 de stabilire a unui instrument de finanțare a cooperării pentru dezvoltare (JO L 378, 27.12.2006, p. 41).

¹³ Regulamentul (CE) nr. 1717/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 noiembrie 2006 de instituire a unui instrument pentru stabilitate (JO L 327, 24.11.2006, p. 1).

¹⁴ Deciziile de finanțare se iau, în general, după ce sunt adoptate de către comitetul de gestionare format din reprezentanții statelor membre. Cu toate acestea, în situații de criză, instrumentul de stabilitate prevede că se pot finanța măsuri care implică sume de până la 20 de milioane de euro fără a necesita adoptarea unei decizii de finanțare în acest sens de către comitetul de gestionare format din reprezentanții statelor membre. Instrumentul de finanțare a cooperării pentru dezvoltare cuprinde un mecanism prin intermediul căruia, în cazul unor evenimente neprevăzute, cum ar fi o catastrofă naturală, se poate furniza o intervenție rapidă, pusă în aplicare prin măsuri speciale, cu un cuantum de până la 10 milioane de euro, fără a necesita adoptarea unei decizii de finanțare în acest sens de către comitetul de gestionare format din reprezentanții statelor membre.

Instalație pentru tratarea apelor uzate în construcție în Honduras



Sursa: CCE.

CAPITOLUL 2. SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

- 12.** Prezentul audit examinează intervenția în vederea reabilitării demarată de Comisie ca reacție la tsunamiul care a avut loc în Oceanul Indian în decembrie 2004, la aceasta adăugându-se și o examinare a reacției Comisiei după producerea uraganului Mitch. Cu toate că uraganul Mitch a lovit America Centrală în 1998, în 2007 existau proiecte aflate încă în curs de finalizare.
- 13.** Ajutorul umanitar nu a fost inclus în sfera prezentului audit, deoarece acest aspect fusese deja examinat în Raportul special nr. 3/2006 al Curții de Conturi privind ajutorul umanitar oferit de Comisia Europeană ca răspuns la tsunami. Auditul vizează însă raportul existent între ajutorul umanitar de urgență și operațiunile de reabilitare pe termen mai lung, precum și contribuția mecanismului de reacție rapidă în acest sens.
- 14.** Examinarea acțiunilor pe care le-a desfășurat Comisia ca reacție la aceste două catastrofe majore permite auditului să se axeze pe trei mecanisme de implementare diferite:

 - (a) unitățile de gestionare a programelor (UGP), în cazul Americii Centrale;
 - (b) contribuțiile la un fond fiduciar cu donatori multipli, în cazul Indoneziei;
 - (c) contribuțiile către organizații internaționale, în cazul Sri Lankăi.
- 15.** În continuare sunt enumerate principalele întrebări abordate de prezentul raport cu scopul de a evalua performanța Comisiei în ceea ce privește gestionarea ajutorului pentru reabilitare acordat în urma uraganului Mitch și a tsunamiului:

 - (a) Comisia a identificat în mod adecvat nevoile în materie de reabilitare ale persoanelor afectate de cele două catastrofe?
 - (b) Procedurile Comisiei sunt de natură să asigure o implementare eficientă și în timp util a ajutorului?
 - (c) Proiectele au obținut rezultatele scontate, de exemplu, în ceea ce privește crearea unor raporturi satisfăcătoare cu ajutorul de urgență și cu dezvoltarea pe termen mai lung?
- 16.** Auditul s-a bazat pe examinarea documentației, pe interviuri și pe vizite la fața locului. Sistemele de gestionare, monitorizare și control al ajutorului au făcut obiectul unor evaluări, coroborate cu vizite efectuate la parteneri și la proiecte implementate în Nicaragua, Honduras, Indonezia și Sri Lanka. În tabelul 4 se indică proiectele și partenerii care au făcut obiectul unor vizite la fața locului. Pentru a obține o imagine de ansamblu satisfăcătoare, selecția proiectelor în vederea vizitelor la fața locului s-a făcut în funcție de următoarele criterii: sectorul, situarea geografică, suma alocată, stadiul implementării și tipul de partener.

TABELUL 4

PROIECTELE DE REABILITARE VIZITATE LA FAȚA LOCULUI

(milioane de euro)

Partener	Denumirea proiectului	Finanțare de la Comisie ¹
NICARAGUA		
UGP	Consolidarea sectorului educației (FOSED)	18,7
UGP	Proiectul integrat Estelí Ocotal (PRIESO)	18,9
UGP	Reabilitarea și consolidarea serviciilor de sănătate în Managua (FORSIMA)	10,2
UGP	Proiectul integrat pentru periferia orașului Managua (PROMAPER)	23,9
Organizația Națiunilor Unite	Sistemele de distribuție a apei potabile și de canalizare în departamentul León	1,5
Valoarea totală a proiectelor vizitate în Nicaragua		73,2
HONDURAS		
UGP	Sistemele de distribuție a apei potabile și de canalizare în Tegucigalpa	26,7
UGP	Sănătate și educație	23,1
UGP	Srijin acordat administrației municipale, sectorului locuințelor și sectorului privat (dezvoltare locală)	23,9
Valoarea totală a proiectelor vizitate în Honduras		73,7
INDONEZIA		
Banca Mondială	Reconstrucția sistemului de administrare funciară al provinciei Aceh	8,4
Banca Mondială	Proiectul de dezvoltare a subdistrictelor (<i>kecamatan</i>) (KDP)	19,0
Banca Mondială	Proiectul de combatere a sărăciei din mediul urban (UPP)	5,3
Banca Mondială	Proiectul de reconstrucție și reabilitare a locuințelor la nivelul comunităților locale (REKOMPAK)	24,9
Organizația Națiunilor Unite	Programul de gestionare și de recuperare a deșeurilor generate de tsunami	4,2
Valoarea totală a proiectelor vizitate în Indonezia		61,8
SRI LANKA		
Organizația Națiunilor Unite	Programul imediat de asigurare a mijloacelor de subsistență	5,4
Banca Asiatică de Dezvoltare	Reabilitarea drumului Matara-Batticaloa	39,4
Organizație internațională	Dezvoltarea mijloacelor de subsistență ale comunităților locale	9,9
Organizația Națiunilor Unite	Construcția de drumuri care deservește comunități locale	29,9
Organizația Națiunilor Unite	Refacerea mediului înconjurător	9,9
Valoarea totală a proiectelor vizitate în Sri Lanka		94,5

¹ În ceea ce privește proiectele din Indonezia, suma indicată reprezintă 40 % din finanțarea acordată de Fondul fiduciar cu donatori multipli, procent care corespunde contribuției din partea Comisiei.

CAPITOLUL 3. OBSERVAȚII

SECȚIUNEA 3.1. IDENTIFICAREA NEVOILOR DE REABILITARE ȘI CONCEPEREA PROIECTELOR

17. Auditul a urmărit să determine dacă, în faza inițială de ajutor umanitar de urgență acordat după uraganul Mitch și după tsunami, Comisia a elaborat o strategie pentru faza de reabilitare ulterioară, care să se axeze nu numai pe reabilitarea materială a infrastructurii de bază, ci și pe nevoile la o scară mai largă¹⁵. De asemenea, auditul a urmărit să stabilească dacă această strategie de reabilitare s-a concretizat apoi în proiecte în timp util, precum și măsura în care beneficiarii au contribuit la sustenabilitatea ajutorului.

O STRATEGIE DE REABILITARE ELABORATĂ ÎN TIMP UTIL, CARE INTEGREAZĂ ASPECTE MAI LARGI

18. După producerea uraganului Mitch în octombrie 1998, Comisia și-a elaborat strategia de reabilitare în mai puțin de șase luni, iar reacția pe care a prevăzut-o în acest sens a fost prezentată în aprilie 1999 în Planul de acțiune comunitară pentru reconstrucția Americii Centrale¹⁶. Acest document a stat la baza elaborării Programului regional pentru reconstrucția Americii Centrale (PRRAC). Programul în cauză se axa pe educație și sănătate și urmarea, pe lângă reabilitarea infrastructurilor avariate, și îmbunătățirea și transformarea acestor servicii, oferind astfel o bază pentru o dezvoltare mai durabilă.
19. După tsunamiul produs în Oceanul Indian în decembrie 2004, reacția prevăzută de Comisie în materie de reabilitare a fost elaborată, de asemenea, în mai puțin de șase luni și prezentată în mai 2005 în documentul *Tsunami Indicative Programme* (Programul orientativ privind tsunamiul)¹⁷. Programul avea drept scop reconstrucția drumurilor, a locuințelor, a școlilor și a spitalelor, precum și restabilirea mijloacelor de subsistență ale populației. Programul se fundamenta pe recunoașterea faptului că tsunamiul a avut repercusiuni și dincolo de îngusta fâșie de coastă inundată propriu-zis de val și viza acordarea de sprijin întregii populații din districtele afectate, în vederea acoperirii unei sfere mai largi de dezvoltare. Programul recunoștea, de asemenea, necesitatea sensibilizării la conflictele de lungă durată existente între guvern și organizațiile separatiste, atât în provincia Aceh, cât și în Sri Lanka. În Aceh, un conflict de 30 de ani între guvernul Indoneziei și Mișcarea de eliberare din Aceh (GAM) a făcut 15 000 de victime. În Sri Lanka, un război civil început în 1983, care continuă, cu unele întreruperi, până în prezent, purtat între guvern și gruparea Tigrii Eliberării din Tamil Eelam (*Liberation Tigers of Tamil Eelam* – LTTE), a făcut 60 000 de victime. La data la care a lovit tsunamiul, în decembrie 2004, după un acord de încetare a focului care dura de trei ani și întoarcerea unui număr de 400 000 de refugiați la locurile lor de origine, se estima că existau în continuare 400 000 de persoane strămutate ca urmare a conflictului.

¹⁵ Commission Communication COM(2001) 153 of 23.4.2001 on *Linking Relief, Rehabilitation and Development - An assessment* [Comunicarea Comisiei COM(2001) 153 din 23.4.2001 privind raporturile dintre ajutorul de urgență, reabilitare și dezvoltare – evaluare] și *Commission Communication COM(2005) 153 of 20.4.2005 on Reinforcing EU Disaster and Crisis Response in third countries* [Comunicarea Comisiei COM(2005) 153 din 20.4.2005 privind consolidarea capacității de reacție a UE în caz de catastrofe și crize produse în țări terțe].

¹⁶ COM(1999) 201 din 28.4.1999 – *Communication of the Commission to the Council and European Parliament relating to a community action plan for the reconstruction of Central America* (Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind planul de acțiune comunitară pentru reconstrucția Americii Centrale).

¹⁷ C(2005) 1490 din 23.5.2005 – *Tsunami Indicative Programme, Indonesia, Sri Lanka, Maldives (2005-2006)* [Programul orientativ privind tsunamiul, Indonezia, Sri Lanka, Maldive (2005-2006)].

O CONCEPERE A PROIECTELOR MAI RAPIDĂ ȘI O MAI BUNĂ PARTICIPARE DIN PARTEA BENEFICIARILOR ÎN CAZUL TSUNAMIULUI ÎN COMPARAȚIE CU URAGANUL MITCH

- 20.** După uraganul Mitch, strategia inițială, elaborată în aprilie 1999 în Planul de acțiune comunitară pentru reconstrucția Americii Centrale, a fost concretizată în proiecte specifice de către un birou de asistență tehnică. Acest proces de concepere a fost demarat în octombrie 1999 și a durat trei ani, până în octombrie 2002, la patru ani după producerea uraganului Mitch. Din cauza duratei foarte lungi a acestui proces de concepere, unele proiecte au trebuit să fie reconcepute de către unitățile de gestionare a programelor (UGP) responsabile de implementare, ceea ce a întârziat și mai mult începerea proiectelor. Mai mult, alegerea a 15 unități de gestionare a programelor care nu aveau niciun echivalent la nivel național a slăbit și mai mult relațiile cu autoritățile naționale pe durata fazei de concepție.
- 21.** În schimb, în Indonezia, procesul de concepere în urma producerii tsunamiului a fost mai rapid. La prima sa ședință, din mai 2005, Comitetul de coordonare a Fondului fiduciar cu donatori multipli și-a dat avizul pentru patru propuneri de concepte de proiecte, reprezentând o valoare totală de aproximativ 150 de milioane de euro. Ulterior, pentru aceste patru proiecte s-au aprobat propuneri detaliate de proiecte, până în august 2005. Unul dintre motivele principale pentru care Comisia și-a canalizat ajutorul prin intermediul Fondului fiduciar cu donatori multipli a fost intensificarea coordonării. Fondul aproba numai acele proiecte care fuseseră deja examinate în prealabil de către agenția guvernamentală responsabilă de coordonarea efortului de reconstrucție. În plus, proiectele integrau frecvent o abordare participativă de planificare, astfel încât să se asigure luarea în considerare a nevoilor reale și să se sporească perspectivele de sustenabilitate a proiectelor.
- 22.** Faza de concepere s-a dovedit a fi mai rapidă și în Sri Lanka, unde, până în noiembrie 2005, s-au semnat acorduri pentru prima tranșă de 45 de milioane de euro, canalizați prin organizații internaționale. De asemenea, ca și în Indonezia, Comisia a făcut apel la mecanismele de coordonare existente în țara beneficiară, însă de data aceasta la cele implementate la nivel de district, pe care le-a considerat a fi mai eficiente, iar proiectele integrau frecvent o abordare participativă de planificare în perspectiva sporirii sustenabilității acestora. În schimb, pentru cea de a doua tranșă de 50 de milioane de euro, faza de concepere a întâmpinat întârzieri, din cauza problemelor politice grave care afectează Sri Lanka. Inițial, se prevăzuse ca aceste fonduri să fie canalizate prin intermediul fondului fiduciar al Structurii de gestionare operațională post-tsunami (*Post Tsunami Operational Management Structure – PTOMS*), creată în iunie 2005¹⁸. Cu toate acestea, în decembrie 2005, structura PTOMS a fost declarată neconstituțională și, ca urmare a eșecului acesteia, delegația a procedat imediat la revizuirea conducerii sale.

¹⁸ Structura de gestionare operațională post-tsunami (*Post Tsunami Operational Management Structure – PTOMS*) era un mecanism destinat să aloce regiunii nord-estice fonduri post-tsunami provenite din surse externe, prin intermediul unei serii de comitete formate din reprezentanți ai guvernului (care reprezintă în principal populația singhaleză), ai grupării Tigrii Eliberării din Tamil Eelam și ai comunității musulmane.

SECȚIUNEA 3.2. IMPLEMENTAREA AJUTORULUI

- 23.** Auditul a urmărit să stabilească dacă implementarea ajutorului a fost suficient de rapidă pentru a răspunde nevoilor persoanelor afectate de catastrofe¹⁹, precum și dacă sistemele pe care s-a bazat Comisia pentru a monitoriza eficiența implementării și evoluția acesteia în raport cu planificarea i-au permis să asigure buna gestiune financiară a acestui ajutor²⁰.

IMPLEMENTARE RAPIDĂ ÎN CAZUL INDONEZIEI, ÎNSĂ LENTĂ ÎN CEEA CE PRIVEȘTE SRI LANKA ȘI URAGANUL MITCH

- 24.** În America Centrală, după îndelungatul proces de concepere a proiectelor, au existat întârzieri suplimentare în ceea ce privește implementarea, legate adesea de dificultățile de a găsi contractanți corespunzători sau de a identifica terenuri (a se vedea caseta 1).

¹⁹ Regulamentul (CE) nr. 2258/96 al Consiliului din 22 noiembrie 1996 privind operațiunile de reabilitare și reconstrucție din țările în curs de dezvoltare (JO L 306, 28.11.1996, p. 1).

²⁰ *Commission Communication COM(2005) 153 of 20.4.2005 on Reinforcing EU Disaster and Crisis Response in third countries* [Comunicarea Comisiei COM(2005) 153 din 20.4.2005 privind consolidarea capacității de reacție a UE în caz de catastrofe și crize produse în țări terțe].

CASETA 1

EXEMPLE DE ÎNTÂRZIERI

În [Nicaragua](#), un proiect de lucrări de canalizare nu a fost demarat decât în 2006, cu alte cuvinte, la peste șapte ani de la producerea uraganului Mitch, cauzele fiind durată foarte lungă a fazei de concepere, necesitatea de a revizui conceperea, dat fiind că cea inițială s-a dovedit a fi nesatisfăcătoare, precum și dificultățile de găsire a unui contractant adecvat. [Unității de gestionare a programelor](#) responsabile de proiectul de distribuție a apei potabile și de canalizare din [Honduras](#) i s-a acordat o prelungire a termenului de predare a lucrărilor, pe motivul dificultăților de a identifica terenuri adecvate, același lucru întâmplându-se și în cazul unității de gestionare a programelor responsabile de proiectul de sănătate și educație din Honduras, unde întârzierea

s-a datorat lipsei de capacități a agenției responsabile de implementare.

În [Sri Lanka](#), Comisia a făcut apel la [Banca Asiatică de Dezvoltare](#) pentru a canaliza 40 de milioane de euro destinați reabilitării drumurilor naționale. Lucrările pe A2, în sudul țării, au început abia în 2007, în timp ce ofertele pentru lucrările de pe A4, în estul țării, erau încă în curs de evaluare în septembrie 2007. Finalizarea proiectului în valoare de 5 milioane de euro, destinat dezvoltării mijloacelor de subsistență, implementat de o [agenție a Organizației Națiunilor Unite](#), a suferit întârzieri din cauza situației din ce în ce mai grave a securității în regiune, termenul acestuia fiind prelungit cu un an, până în septembrie 2008.

- 25.** Dintre toate aceste reacții ale Comisiei, cea mai rapidă s-a dovedit a fi cea realizată prin intermediul Fondului fiduciar cu donatori multipli în Indonezia, unde, în ciuda unor întârzieri, s-a concretizat un număr mare de realizări în cei doi ani care au urmat tsunamiului.
- 26.** În Sri Lanka, ritmul lucrărilor a fost lent și nu s-au făcut multe progrese. S-au înregistrat întârzieri în ceea ce privește reabilitarea drumurilor naționale finanțată prin Banca Asiatică de Dezvoltare. În plus, ca urmare a necesității de a revizui conceperea (a se vedea punctul 22), lucrările din cadrul proiectelor implementate de Organizația Națiunilor Unite au fost demarate abia în al doilea semestru al anului 2007. Au existat întârzieri suplimentare care s-au datorat dificultăților de recrutare de personal. În consecință, la aproape trei ani de la tsunami, lucrările din cadrul proiectelor de refacere a mediului și de construcție a drumurilor de la nivelul comunităților locale, proiecte implementate de Organizația Națiunilor Unite, abia fuseseră demarate.

Lucrări în curs pe drumul național A2 în Sri Lanka



Sursa: CCE.

ESTE NECESAR SĂ SE CONSOLIDEZE SISTEMELE DE SUPRAVEGHERE PENTRU A ASIGURA EFICIENȚA IMPLEMENTĂRII

- 27.** În America Centrală, proiectele de reabilitare au fost implementate de unități de gestionare a programelor, delegația exercitând, în general, o monitorizare atentă și un control strict al cheltuielilor. Cu toate acestea, Comisia nu s-a asigurat că erau disponibile informații comparative sau standard privind costurile, care să permită astfel monitorizarea implementării și demonstrarea eficienței acesteia (a se vedea caseta 2). De asemenea, în cazul anumitor proiecte, cum ar fi lucrările la sistemele de distribuție a apei potabile și la cele de canalizare, Comisia nu s-a asigurat că s-au elaborat obiective clar cuantificate din punctul de vedere al realizărilor astfel încât să poată evalua dacă s-au obținut rezultatele prevăzute. În plus, nu s-a efectuat evaluarea intermediară externă prevăzută pentru Programul regional pentru reconstrucția Americii Centrale (PRRAC).

CASETA 2

LIPSA INFORMAȚIILOR COMPARATIVE SAU STANDARD PRIVIND COSTURILE

Costurile unitare ale activităților comparabile din cadrul Programului regional pentru reconstrucția Americii Centrale (de exemplu, costul pe locuință, costul pe metru cub de rezervor de apă, costul pe latrină, costul pe metru de canalizare sau de conductă de apă) nu sunt calculate și comparate sistematic de către delegație, astfel încât să se poată urmări, justifica și explica variațiile semnificative, în ciuda faptului că există o gamă largă de costuri unitare ale activităților. De exemplu, [unitatea de gestionare a programelor](#) responsabilă de proiectul pentru periferia orașului Managua a plătit unei agenții a Organizației Națiunilor Unite 7 000 de euro pe locuință, în timp ce unitatea de gestionare a programelor responsabilă de proiectul privind administrația municipală din Honduras a reușit să construiască locuințe pentru o sumă de numai 2 900 de euro fiecare, cooptându-i pe beneficiari în echipele de construcție.

Rapoartele întocmite de [Fondul fiduciar cu donatori multipli](#) în Indonezia nu stabilesc nicio corelație între realizările proiectelor și costurile corespundente și, prin urmare, nu oferă o bază pentru evaluarea raportului cost/eficacitate sau pentru efectuarea unei analize comparative.

În [Sri Lanka](#), delegația a atribuit proiecte cu o valoare totală de aproximativ 40 de milioane de euro unui număr de [agenții ale Organizației Națiunilor Unite](#). Bazându-se pe o evaluare generală, delegația a considerat că această abordare era preferabilă utilizării unor contractanți privați sau a unor organizații neguvernamentale. Pentru a demonstra eficiența abordării alese, costurile unitare, cum ar fi costul pe kilometru de drum construit de agenția Organizației Națiunilor Unite în cadrul unor contracte cu colectivitățile locale (luând în considerare condițiile locale), ar putea face obiectul unei monitorizări și al unei comparații cu același gen de costuri suportate în cadrul unor mecanisme alternative.

- 28.** În Indonezia, 40 % din resursele financiare ale Fondului fiduciar cu donatori multipli provin de la Comisie, un alt procent de 50 % venind de la statele membre ale Uniunii Europene. Majoritatea proiectelor finanțate de Fondul fiduciar cu donatori multipli sunt gestionate de Banca Mondială. Aceasta nu a comunicat în mod sistematic Comitetului de coordonare rapoartele interne de monitorizare întocmite în urma vizitelor pe teren efectuate în locurile unde se desfășurau proiectele. Rapoartele intermediare de activitate publicate anual de Fondul fiduciar cu donatori multipli nu ofereau o imagine integrală și echilibrată a stadiului implementării proiectelor, ci doar evidențiau progresele, fără a menționa întârzierile. Comisia și alți donatori au reușit să îmbunătățească calitatea informațiilor obținând un raport intermediar de activitate detaliat pentru perioada de până în decembrie 2006, precum și pentru semestrele ulterioare. Ca și în cazul proiectelor implementate după uraganul Mitch, nu erau disponibile informații comparative privind costurile și, pentru anumite proiecte, cum ar fi Proiectul de combatere a sărăciei din mediul urban, nu se elaboraseră obiective clar cuantificate din punctul de vedere al realizărilor. De exemplu, pentru proiectul menționat anterior, se furnizase o listă a ansamblului necesităților, care depășeau fondurile disponibile.
- 29.** În Sri Lanka, în cazul proiectelor implementate de una dintre agențiile Organizației Națiunilor Unite, Comisia nu s-a asigurat că erau disponibile informații comparative privind costurile, care să permită astfel monitorizarea implementării și demonstrarea eficienței acesteia. De asemenea, Comisia nu s-a asigurat că s-au elaborat obiective clar cuantificate din punctul de vedere al realizărilor pentru proiectele implementate de agenții ale Organizației Națiunilor Unite, astfel încât să poată evalua dacă s-au obținut rezultatele prevăzute. Mai mult, delegația nu elaborase încă, pentru aceste proiecte, proceduri de aprobare a concepției lucrărilor planificate sau de recepție a lucrărilor finalizate.

SECȚIUNEA 3.3. REZULTATE OBȚINUTE

²¹ Regulamentul (CE) nr. 2258/96.

- 30.** Auditul a urmărit să determine dacă rezultatele scontate au fost obținute cu o vizibilitate adecvată și dacă proiectele au răspuns nu numai nevoilor persoanelor direct afectate de uraganul Mitch și de tsunami, dar și celor ale restului populației. De asemenea, auditul a încercat să stabilească dacă ajutorul pentru reabilitare a creat un raport satisfăcător între primele măsuri de ajutor umanitar de urgență, pe de o parte, și dezvoltarea pe termen mai lung, pe de altă parte²¹. Au fost examinate, de asemenea, gradul de implicare a autorităților locale, precum și previziunile de finanțare viitoare, cu scopul de a evalua perspectivele de sustenabilitate.

CASETA 3

REALIZĂRI

Printre alte acțiuni întreprinse, [unitățile de gestionare a programelor](#) care au implementat PRRAC în [Nicaragua](#) au construit sau au reabilitat 139 de școli, peste 1 050 de locuințe, cinci dispensare, un sediu pentru autoritățile de sănătate și sisteme de distribuție a apei potabile și de canalizare, inclusiv puțuri, rezervoare de apă și latrine. În [Honduras](#), printre realizări se numără sisteme de distribuție a apei potabile și de canalizare, 1 280 de locuințe noi și 200 de locuințe reabilitate, 336 de școli nou construite sau reabilitate, precum și dispensare.

În [Indonezia](#), până la sfârșitul anului 2006, [Fondul fiduciar cu donatori multipli](#) sprijinise construcția sau reabilitarea a 2 100 de locuințe, a 1 900 km de drumuri rurale, a 240 de școli, a 118 centre comunitare, a 40 de dispensare și a 680 de sisteme de distribuție a apei potabile. Cu toate acestea, decizia Comisiei de a își canaliza fondurile prin intermediul

Fondului fiduciar cu donatori multipli a diminuat vizibilitatea Uniunii Europene în ochii beneficiarilor și ai donatorilor.

În [Sri Lanka](#), realizările erau încă limitate în cel de al doilea semestru al anului 2007, deoarece lucrările în cadrul proiectelor de construcție a drumurilor naționale sau locale, implementate de [Banca Asiatică de Dezvoltare](#) și de o [agenție a Organizației Națiunilor Unite](#), abia fuseseră demarate. În jur de 100 de activități legate de mijloacele de subzistență erau fie în curs de derulare, fie finalizate în cadrul proiectelor de dezvoltare a mijloacelor de subzistență. Aproximativ jumătate din dărămăturile rezultate în urma catastrofei fuseseră strânse în cadrul programului de refacere a mediului, dar construcția depozitelor de deșeuri și a centrelor de reciclare nu începuse încă din cauza întârzierilor întâmpinate în identificarea unor locuri adecvate în acest sens.

UN NUMĂR MARE DE REALIZĂRI UTILE S-AU CONCRETIZAT

- 31.** În pofida dificultăților de comparare a rezultatelor cu obiectivele prevăzute (a se vedea punctele 27-29), proiectele finanțate de Comisie au permis totuși concretizarea unui număr mare de realizări în America Centrală și Indonezia (a se vedea caseta 3). Cu toate acestea, Comisia și partenerii săi nu au generat, în anumite cazuri, suficiente informații – cum ar fi informații comparative privind costurile – cu ajutorul cărora să demonstreze că aceste realizări au fost obținute cu o utilizare eficientă a fondurilor (a se vedea punctele 27-29). În Sri Lanka, realizările obținute până în al doilea semestru al anului 2007 erau în număr foarte mic, fapt care se explică în mare măsură prin reînceperea conflictului (a se vedea punctele 22-26).

Rezervor de apă în Nicaragua



Sursa: CCE.

- 32.** După ambele catastrofe, s-au înregistrat creșteri de prețuri semnificative, fapt care se explică prin creșterea cererii de forță de muncă, de utilaje și de materiale. În cazul proiectelor pentru care nu s-au stabilit obiective clar cuantificate din punctul de vedere al realizărilor, nu s-a putut măsura impactul inflației, însă în cazurile în care obiectivele fuseseră clar precizate, fondurile s-au dovedit a fi insuficiente pentru a derula toate activitățile prevăzute inițial (a se vedea caseta 4).
- 33.** Rezultatele proiectelor se măsoară în funcție nu numai de realizările obținute, ci și de utilitatea pe care o prezintă acestea pentru beneficiari. În Indonezia, Comisia a recunoscut necesitatea de a spori utilitatea locuințelor finanțate de Fondul fiduciar cu donatori multipli prin furnizarea infrastructurii complementare necesare, în special în ceea ce privește aprovizionarea cu apă potabilă. În toate cele trei țări vizitate, proiectele nu au vizat pur și simplu înlocuirea infrastructurii avariate și întrajutorarea populației direct afectate (a se vedea punctele 18 și 19). De fapt, proiectele au inclus activități de dezvoltare în mai mare măsură decât de reabilitare, de aceste acțiuni beneficiind întreaga populație (a se vedea caseta 5).

CASETA 4

IMPACTUL INFLAȚIEI ASUPRA REZULTATELOR

Unitatea de gestionare a programelor responsabilă de îmbunătățirea serviciilor de sănătate în **Nicaragua** nu a avut fonduri suficiente pentru a construi dispensarul prevăzut la San Rafael del Sur. Această situație s-a datorat majorării costului forței de muncă și al materialelor, fondurile suplimentare devenite disponibile la nivel local în urma creșterii monedei euro în raport cu córdoba nicaraguană nefiind suficiente pentru a compensa diferența.

În **Indonezia**, **Fondul fiduciar cu donatori multipli** prevăzuse să construiască până la 10 000 de locuințe și să repare alte 15 000. Aceste obiective au fost însă reduse la 6 000 și, respectiv, 8 400 de locuințe, din cauza creșterii prețurilor.

În **Sri Lanka**, din cauza creșterii prețurilor, fondurile nu au fost suficiente pentru a acoperi toate activitățile și drumurile prevăzute inițial în cadrul proiectului de reabilitare a drumurilor implementat de **Banca Asiatică de Dezvoltare**. Această situație a condus la abandonarea unora dintre activitățile de creare de capacități și de construcție de drumuri, în valoare de aproximativ 8 milioane de euro, fiind necesar transferul unor fonduri suplimentare în valoare de 13 milioane de euro de la un alt program de reabilitare a drumurilor pentru a putea acoperi aceste costuri de construcție care s-au dovedit a fi mai ridicate decât se prevăzuse. Creșterea constantă a monedei euro în raport cu rupia srilankeză în 2006 și în 2007 ar trebui să contrabalanseze impactul oricăror altor creșteri de prețuri.

Locuință în Aceh finanțată de Fondul fiduciar cu donatori multipli



Sursa: CCE.

CASETA 5

PROIECTE CARE NU S-AU LIMITAT PUR ȘI SIMPLU LA ÎNLOCUIREA INFRASTRUCTURII AVARIATE

Proiectul privind educația din [Nicaragua](#) și proiectul privind distribuția apei potabile și canalizarea din [Honduras](#) au răspuns, în primul rând, unor nevoi care existau dinainte de producerea uraganului Mitch. Niciunul din dispensarele construite de [unitatea de gestionare a programelor](#) responsabilă de proiectul privind serviciile de sănătate în Nicaragua nu era menit să le înlocuiască pe cele care fuseseră distruse sau grav avariate de uraganul Mitch. De asemenea, majoritatea locuințelor ridicate cu ajutorul unităților de gestionare a programelor nu au fost construite cu scopul de a le înlocui pe cele distruse de uragan. Dimpotrivă, beneficiarii au fost selectați în funcție de gradul lor de sărăcie și de vulnerabilitate. Cu toate că vechea primărie a orașului Sandino nu fusese distrusă de uragan, s-a construit o nouă clădire a primăriei, deoarece influența de refugiați în urma uraganului Mitch a condus la creșterea volumului de muncă căruia trebuia să îi facă față administrația municipală.

În [Indonezia](#), [Fondul fiduciar cu donatori multipli](#) a finanțat un proiect în valoare de 50 de milioane de euro, al cărui scop este dezvoltarea subdistricteilor [Proiectul de dezvoltare a subdistricteilor (*kecamatan*)]. Din cele 221 de subdistricte acoperite de proiect, 134 (peste 60 %) nu au fost direct afectate de tsunami.

În [Sri Lanka](#), s-au alocat aproximativ 70 de milioane de euro pentru reabilitarea drumurilor naționale și rurale, prin intermediul unor proiecte gestionate de [Banca Asiatică de Dezvoltare](#) și de o [agenție a Organizației Națiunilor Unite](#). Însă aceste drumuri erau deja într-o stare foarte proastă și înainte de tsunami. Proiectul de gestionare a deșeurilor implementat de o agenție a Organizației Națiunilor Unite acoperă întreg districtul Ampara, și nu numai porțiunea de coastă direct afectată.

RAPORTURI DISCORDANTE CU AJUTORUL UMANITAR ANTERIOR

- 34.** Raportul dintre ajutorul umanitar de urgență și ajutorul pentru reabilitare ulterior, care s-au acordat în urma uraganului Mitch din 1998, a fost unul slab, fapt care se explică prin durata îndelungată a procesului de concepere și prin întârzierile ulterioare care au afectat intervenția de reabilitare (a se vedea punctele 20 și 24).
- 35.** În cazul tsunamiului, intervenția Comisiei a fost mai sensibilă la raportul dintre ajutorul de urgență și reabilitare. În Indonezia, în special, un număr de factori s-au combinat pentru a contribui la întărirea acestui raport:
- (a) Reacția relativ rapidă a Fondului fiduciar cu donatori multipli (a se vedea punctul 25) a permis unor proiecte de reabilitare să se înscrie în continuarea unor proiecte umanitare anterioare ale Direcției Generale Ajutor Umanitar (ECHO). Pentru a da un exemplu, ECHO a oferit adăposturi temporare, în timp ce Fondul fiduciar cu donatori multipli a continuat această activitate prin construcția de locuințe permanente.
 - (b) Intervenția umanitară de lungă durată a ECHO, care s-a prelungit până la jumătatea anului 2007, a contribuit la stabilirea unui raport între ajutorul de urgență și reabilitare, în special prin prisma faptului că a inclus acțiuni de reabilitare pe termen scurt, cum ar fi construcția de ambarcațiuni și a unui debarcader la Lampuuk, în provincia Aceh.
 - (b) Mecanismul de reacție rapidă a finanțat activități care au contribuit la stabilirea unui raport între ajutorul de urgență și reabilitare, cum ar fi furnizarea de imagini prin satelit. A finanțat, de asemenea, eforturile de mediere între guvernul Indoneziei și Mișcarea de eliberare din Aceh (GAM), care au condus la încheierea unui acord de pace în august 2005, consolidând astfel bazele pentru reabilitare și pentru dezvoltarea pe termen mai lung.

- 36.** Cu toate acestea, Fondul fiduciar cu donatori multipli a abordat cu întârziere problema majoră a restabilirii mijloacelor de subsistență distruse în urma tsunamiului. Abia în mai 2007 Fondul fiduciar cu donatori multipli a alocat 50 de milioane de euro pentru dezvoltarea economică și mijloacele de subsistență. Cu toate că un număr mare de persoane au fost angajate în cadrul unor proiecte ale Fondului fiduciar cu donatori multipli, posturile respective erau temporare și, pe de altă parte, majoritatea lucrătorilor calificați nu erau originari din provincia Aceh.

Proiect al ECHO destinat să restabilească mijloacele de subsistență ale pescarilor din provincia Aceh



Sursa: CCE.

- 37.** Și în Sri Lanka, ECHO a fost prezent până în cea de a doua jumătate a anului 2007, iar Mecanismul de reacție rapidă a finanțat Proiectul de redresare rapidă (*Quick Recovery Project*), în valoare de 2 milioane de euro, destinat să strângă resturile rezultate în urma catastrofei și să îmbunătățească drenajul. În ciuda acestor măsuri, nu s-a reușit însă consolidarea raportului dintre ajutorul de urgență și reabilitare, deoarece ECHO și-a concentrat acțiunile umanitare în zonele din nord și din est, care au devenit ulterior relativ inaccesibile în urma intensificării conflictului. În consecință, nu s-au putut derula activități de reabilitare în multe zone unde ECHO derulase anterior astfel de activități. În plus, Comisia a decis să nu construiască locuințe permanente în continuarea activității de furnizare de adăposturi temporare, deoarece sectorul de construcție a locuințelor destinate victimelor tsunamiului era cel căruia alți donatori îi alocaseră volumul cel mai mare de fonduri.

RAPORT STRĂNS CU DEZVOLTAREA PE TERMEN MAI LUNG

- 38.** Strategia Comisiei pentru intervenția în urma celor două catastrofe nu a constat pur și simplu în reconstruirea infrastructurii avariate și restabilirea mijloacelor de subsistență ale persoanelor direct afectate de catastrofe, ci și în abordarea nevoilor de dezvoltare pe termen mai lung, și nu doar ale persoanelor direct afectate de catastrofă, ci și ale restului populației (a se vedea punctele 18, 19 și 33). Această orientare care viza extinderea sferei dezvoltării a fost, de altfel, pusă în practică. Fiind coerentă cu strategiile naționale, această abordare a fost apreciată de guvernele beneficiare, care au subliniat importanța efortului de „transformare” după uraganul Mitch și de „a reconstrui mai bine” după tsunami. De exemplu, în raportul din decembrie 2006 privind redresarea după tsunami, guvernul din Sri Lanka și-a exprimat aprecierea pentru acei parteneri care nu s-au mărginit numai la porțiunile de coastă direct afectate de tsunami, ci au vizat un district în ansamblul său.

PREOCUPĂRI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE SUSTENABILITATEA PROIECTELOR

- 39.** Intervenția de reabilitare a Comisiei în America Centrală după uraganul Mitch, implementată prin intermediul unor unități de gestionare a programelor care nu dispuneau de echivalente la nivel național, pare în momentul de față incompatibilă cu accentul pe care politica de dezvoltare actuală îl plasează pe asumarea responsabilității la nivel local²². În consecință, există un risc de reducere a sustenabilității ca urmare a lipsei de implicare a instituțiilor locale, problemă pe care anumite proiecte au încercat să o remedieze prin integrarea implicării locale în faza de implementare a proiectului în cauză. Comunitățile beneficiare nu au fost totuși direct implicate în construcția dispensarelor și a școlilor, iar sustenabilitatea proiectelor de distribuție a apei potabile și de canalizare va depinde de instituirea unor mecanisme de tarifare eficiente și a unor politici naționale în acest domeniu.

²² Consensul european privind dezvoltarea, adoptat în decembrie 2005, în comun de către Consiliu și statele membre, Comisie și Parlament (JO C 46, 24.2.2006, p. 1), afirmă că unul dintre principiile comune ale cooperării pentru dezvoltare este asumarea de către țările partenere a responsabilității pentru programe. De asemenea, în Declarația de la Paris cu privire la eficacitatea ajutorului pentru dezvoltare din martie 2005, semnată de miniștrii țărilor dezvoltate și ai țărilor în curs de dezvoltare, aceștia își proclamă angajamentul de a alinia ajutoarele la sistemele și procedurile țărilor partenere, precum și de a sprijini consolidarea capacităților acestora.

Școală nou construită în Honduras



Sursa: CCE.

- 40.** În schimb, în Indonezia, agenția națională responsabilă de efortul de reconstrucție după tsunami a studiat toate propunerile de proiecte ale Fondului fiduciar cu donatori multipli, coprezidând, de asemenea, Comitetul de coordonare. Pe lângă toate acestea, proiectele au adoptat, de asemenea, o abordare participativă în ceea ce privește planificarea, astfel încât să se poată da curs priorităților locale. Cooperarea în acest mod cu populația beneficiară a îmbunătățit perspectivele în ceea ce privește menținerea sustenabilității, în special având în vedere acordul de pace la încheierea căruia și-a adus și Comisia contribuția prin finanțarea eforturilor de mediere. Cu toate acestea, menținerea sprijinului din partea guvernului și finanțarea sustenabilă rămân în continuare probleme delicate.
- 41.** Și în Sri Lanka s-a procedat la consultarea pe scară largă a populației locale. Cu toate acestea, sustenabilitatea proiectului de gestionare a deșeurilor, implementat de o agenție a Organizației Națiunilor Unite, va depinde de instituirea unui mecanism de tarifare eficace. Sustenabilitatea proiectului legat de drumurile naționale, implementat prin intermediul Băncii Asiatice de Dezvoltare, va depinde de buna funcționare a fondului de întreținere a drumurilor nou creat. În ceea ce privește sustenabilitatea proiectului legat de drumurile locale, implementat de o agenție a Organizației Națiunilor Unite, aceasta va depinde de calitatea construcției. Deși proiectele finanțate de Comisie oferă un cadru concret pentru cooperarea dintre diferitele comunități etnice, continuarea conflictului în Sri Lanka pune în pericol toate eforturile depuse pentru a asigura sustenabilitatea tehnică și financiară a proiectelor.

Construcția unui drum local în Sri Lanka utilizând mână de lucru locală



Sursa: CCE.

CAPITOLUL 4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

- 42.** Comisia a recurs la trei mecanisme de implementare diferite în cadrul intervenției sale de furnizare a unui ajutor pentru reabilitare după uraganul Mitch și tsunami (unități de gestionare a programelor în America Centrală, contribuții către un fond fiduciar cu donatori multipli în Indonezia și contribuții către organizații internaționale în Sri Lanka). Tabelul 5 prezintă performanțele Comisiei în aceste trei țări din punctul de vedere al celor trei întrebări de audit. Mecanismul de implementare ales nu reprezintă singurul factor care influențează performanța, după cum o demonstrează clar exemplul Sri Lankăi, țară în care reînceperea conflictului după tsunami a încetinit ritmul reabilitării și i-a limitat sfera geografică.

TABELUL 5

SINTEZA PUNCTELOR FORTE ȘI A PUNCTELOR SLABE

Întrebarea de audit	Criteriile	America Centrală, după uraganul Mitch	Indonezia, după tsunami	Sri Lanka, după tsunami
Identificarea nevoilor	Strategie elaborată în timp util, care integrează aspecte mai largi	+	+	+
	O concepere în timp util a proiectelor, cu participarea beneficiarilor	-	+	+ ⁻¹
Implementarea ajutorului	Implementare în timp util	-	+	- ¹
	Monitorizarea eficienței	- ²	- ²	- ²
Rezultate obținute	Realizări utile	+	+	- ¹
	Raport cu ajutorul umanitar de urgență	-	+	- ¹
	Raport cu dezvoltarea pe termen mai lung	+	+	+
	Perspectivă de sustenabilitate	-	+	- ¹

+ = punct forte; - = punct slab

¹ Cauza: conflictul care afectează țara.

² Se referă în principal la colectarea unor informații comparative privind costurile și la obiective clar definite din punctul de vedere al realizărilor.

Comisia a identificat în mod adecvat nevoile în materie de reabilitare ale persoanelor afectate de catastrofe?

- 43.** În ceea ce privește identificarea nevoilor și conceperea proiectelor, în perioada de după cele două catastrofe, Comisia a elaborat cu promptitudine o strategie, ținând seama nu numai de nevoile persoanelor ale căror bunuri au fost prejudiciate sau distruse de catastrofă, ci și de ale restului populației. Conceperea proiectelor de către Comisie a fost mai rapidă în cazul tsunamiului decât în cel al uraganului Mitch, corelându-se, de asemenea, cu o mai bună participare din partea beneficiarilor, ceea ce contribuie la sustenabilitatea ajutorului (a se vedea punctele 17-22).

RECOMANDAREA 1

Comisia ar trebui să își dezvolte în continuare abordarea adoptată după tsunami, care permite o concepere rapidă a proiectelor de reabilitare și presupune cooptarea beneficiarilor în vederea sporirii implicării autorităților locale și a sustenabilității.

Procedurile Comisiei sunt de natură să asigure o implementare eficientă și în timp util a ajutorului?

- 44.** Implementarea cea mai rapidă s-a dovedit a fi în Indonezia, în timp ce în Sri Lanka nu s-au realizat foarte multe, în mare parte din cauza reînțelegerii conflictului care afectează această țară. În cazul tsunamiului, Comisia nu a remediat toate principalele deficiențe din sistemele de monitorizare și de supraveghere a eficienței ajutorului pentru reabilitare constatate deja în cazul uraganului Mitch. În special, nu a verificat dacă s-au elaborat, pentru toate proiectele, obiective clar cuantificate din punctul de vedere al realizărilor sau dacă sistemele generau suficiente informații pentru a demonstra eficiența implementării (a se vedea punctele 23-29).

RECOMANDAREA 2

În vederea îmbunătățirii supravegherii fondurilor, Comisia ar trebui, pe de o parte, să își continue eforturile, în strânsă cooperare cu alți donatori, de sporire a transparenței comunicării de informații din cadrul Fondului fiduciar cu donatori multipli în Indonezia și, pe de altă parte, să instituie un sistem independent de evaluare calitativă a conceptelor de proiecte și de recepție a lucrărilor finalizate pentru organizațiile ONU care gestionează fonduri comunitare în Sri Lanka.

RECOMANDAREA 3

Comisia ar trebui să se asigure că sunt disponibile informații comparative privind costurile, care să permită monitorizarea implementării proiectelor și demonstrarea eficienței acestora, precum și să s-au elaborat obiective clare pentru proiecte, astfel încât să se poată evalua dacă s-au obținut rezultatele prevăzute.

Proiectele au obținut rezultatele scontate, de exemplu, în ceea ce privește crearea unor raporturi satisfăcătoare cu ajutorul de urgență și cu dezvoltarea pe termen mai lung?

- 45.** În ceea ce privește obținerea de rezultate, un număr mare de realizări utile au văzut lumina zilei în America Centrală și în Indonezia, deși creșterile de prețuri survenite în urma celor două catastrofe au determinat o reducere cantitativă a realizărilor. În Indonezia, vizibilitatea intervenției Uniunii în ochii beneficiarilor și ai donatorilor a fost redusă, deoarece fondurile au fost canalizate prin intermediul Fondului fiduciar cu donatori multipli. După producerea uraganului Mitch și a tsunamiului, printre beneficiari s-au numărat nu numai persoanele direct afectate de catastrofe, ci și restul populației. În timp ce raportul cu ajutorul umanitar acordat anterior s-a dovedit a fi unul neuniform, raportul cu dezvoltarea pe termen mai lung s-a dovedit a fi mai strâns, ceea ce crește perspectivele de sustenabilitate a proiectelor. Cu toate acestea, menținerea sprijinului din partea guvernului și finanțarea sustenabilă rămân în continuare probleme delicate (a se vedea punctele 30-41).

RECOMANDAREA 4

Comisia ar trebui să anticipeze mai bine creșterile semnificative ale prețurilor după producerea unor catastrofe naturale în vederea unei mai bune gestionări a acestor creșteri, de exemplu, recurgând la mână de lucru locală și la resurse locale.

RECOMANDAREA 5

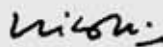
Ar trebui să se asigure o vizibilitate adecvată a Uniunii Europene, în special în cazul în care proiectele sunt implementate cu ajutorul unor organizații internaționale.

RECOMANDAREA 6

Comisia ar trebui să ia măsuri corespunzătoare în timp util, încă de la faza de concepție a proiectelor, astfel încât să se poată garanta sustenabilitatea proiectelor.

Prezentul raport a fost adoptat de Curtea de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 12 iunie 2008.

Pentru Curtea de Conturi



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Președinte

RĂSPUNSURILE COMISIEI

SINTEZĂ

III.

Situația rezultată în urma uraganului Mitch a fost diferită de cea de după producerea tsunamiului. În ceea ce privește uraganul Mitch, a avut loc un proces de consultare pe scară largă cu implicarea tuturor părților interesate, din sectorul public și privat, pentru elaborarea și aplicarea Programului regional pentru reconstrucția Americii Centrale (PRRAC). Acțiunile desfășurate după uraganul Mitch au dat naștere la o amplă implicare din partea societății civile.

Folosind experiența dobândită în procesul de consultare organizat după uraganul Mitch, reacția la tsunami a fost bine coordonată la nivel internațional și s-a dezvoltat rapid pe seama succesului fazei umanitare și inițierii imediate a planurilor naționale de reconstrucție. În special, crearea Fondului fiduciar cu donatori multipli (MDTF) în Indonezia, gestionat de UE, a contribuit fundamental la facilitarea procesului de coordonare a donatorilor și colectării fondurilor, pentru inițierea rapidă a procesului de redresare pe baza unor politici sănătoase²³.

IV.

În anul 2001, în America Centrală s-au inițiat mai multe activități, în principal pentru realizarea unor acțiuni la scară mai mică. Toate proiectele au inclus estimări ale rezultatelor și au prevăzut rapoarte periodice de monitorizare a progreselor înregistrate, în scopul luării măsurilor corective corespunzătoare. Monitorizarea, precum și evaluările intermediare și finale s-au desfășurat conform planului.

²³ Fondul fiduciar cu donatori multipli pentru reconstrucția provinciilor Aceh și Nias (MDTF) este finanțat de 15 organizații internaționale și bilaterale, 90 % din fonduri fiind asigurate de UE (Comisia Europeană și statele membre).

În ceea ce privește tsunamiul, atât în Indonezia cât și în Sri Lanka, realizările scontate și evaluarea costurilor sunt cuprinse în documentele de evaluare ale fiecărui proiect și în acordurile contractuale încheiate cu partenerii de aplicare. Utilizarea eficientă a fondurilor este monitorizată permanent de către Comisie. Costurile finale efective sunt stabilite la terminarea proiectului, acestea rezultând în urma unor proceduri de licitație și a altor nevoi sau ajustări intervenite în timpul punerii în aplicare a proiectului. Pentru fiecare proiect, Comisia va include analize ale eficacității costurilor în evaluările intermediare și finale.

În Sri Lanka, în urma unei vizite a Curții, Comisia a impus efectuarea unui control independent al calității înainte de recepția lucrărilor finalizate.

V.

Proiectele PRRAC au fost elaborate și puse în aplicare pe baza unei abordări care a luat în considerare nu numai rezultatele ce privesc infrastructura, ci și activități de conștientizare și instruire pentru consolidarea instituțiilor naționale și locale și a organizațiilor beneficiare. În anumite cazuri, PRRAC a contribuit, de asemenea, la consolidarea inițiativelor de descentralizare prin dezvoltarea capacității administrative a actorilor locali în vederea înlăturării inegalităților regionale (respectiv, proiecte de sănătate și educație în El Salvador).

În cazul tsunamiului, intervenția Comisiei a constituit parte integrantă a Planurilor naționale generale de reconstrucție. Conform principiului de „a reconstrui mai bine”, în cazul locuințelor și restabilirii mijloacelor de existență trebuie asigurată viabilitatea și durabilitatea proiectelor de reconstrucție de către beneficiarii privați, iar în cazul infrastructurilor și serviciilor publice trebuie asumate angajamente prin bugetele autorităților publice locale și centrale.

VI.

Răspunsurile Comisiei la recomandările specifice ale Curții sunt incluse la punctele 42-45.

CAPITOLUL 1. INTRODUCERE

4.

Programul regional pentru reconstrucția Americii Centrale (PRRAC) a fost principala reacție a Comisiei după producerea uraganului Mitch, fiind completată de anumite reorientări în cadrul programelor de cooperare bilaterală, creșteri ale alocărilor pentru cofinanțarea ONG-urilor și sprijin suplimentar în ceea ce privește securitatea alimentară.

CAPITOLUL 3. OBSERVAȚII

20.

Punerea în aplicare prin intermediul unităților de gestionare a proiectelor a fost rezultatul unei înțelegeri ad-hoc cu țările beneficiare, ținându-se seama de circumstanțele excepționale și de lipsa de capacitate la nivel local pentru asumarea responsabilităților aferente. PRRAC a demonstrat că este posibil să se atingă un nivel ridicat de participare a organizațiilor naționale și a beneficiarilor, fără ca programul să fie pus în aplicare sau gestionat direct de aceștia sau numai de către ei. În cadrul PRRAC, punerea în aplicare a proiectelor prin intermediul unităților de gestionare a programelor (UGP) a eliminat unele dintre tensiunile și rivalitățile politice, precum și dificultățile administrative care creează de obicei probleme proiectelor cu elemente de infrastructură majore.

24.

Timpul necesar elaborării și punerii în aplicare a proiectelor este justificat de natura complexă a proiectelor ce au în vedere nevoi multidimensionale de redresare. Cu începerea de la sfârșitul anului 2001, au fost inițiate treptat unele activități, mai ales pentru realizarea unor acțiuni mai mici din cadrul PRRAC.

26.

Intensificarea treptată a conflictului în Sri Lanka a dus la crearea unui cadru în care este foarte dificil de lucrat, mai ales în ceea ce privește accesul la comunităților locale.

Caseta 1

În ciuda întârzierilor menționate cu privire la PRRAC din Honduras, proiectele de sănătate și educație și-au atins obiectivele și au contribuit, spre exemplu, la îmbunătățirea sistemului școlar public.

27.

Comisia remarcă utilitatea comparării costurilor unitare pentru o mai bună elaborare a bugetului și a analizei raportului cost-eficacitate scontat, dar dorește să sublinieze dificultatea utilizării unui astfel de instrument în contexte de reconstrucție variate și în țări diferite având modele socio-economice diverse.

S-a evaluat fiecare proiect PRRAC mare. Deși nu s-a realizat o evaluare intermediară specifică a PRRAC, în anul 2003 a fost publicat un raport de evaluare mai general, *Evaluation des actions de réhabilitation et de reconstruction financées par la Communauté Européenne dans les pays ACP/ALA/MED/TACIS*, care a avut ca obiect PRRAC. Aceste evaluări conțin recomandări care au fost luate în considerare.

Prezentarea generală finală a informațiilor comparative sau standard cu privire la costuri va face parte din evaluarea PRRAC programată spre sfârșitul anului 2008.

28.

La solicitarea Comisiei și a altor donatori, Banca Mondială a fost de acord ca, începând din 2007, să comunice în mod sistematic Comitetului de coordonare a Fondului fiduciar cu donatori multipli rapoartele sale interne de monitorizare întocmite în urma vizitelor pe teren.

Pentru toate proiectele Fondului fiduciar cu donatori multipli, Comitetul de coordonare al Fondului verifică în faza de evaluare caracterul rezonabil al rezultatului propus și al costurilor estimate. După aprobare, acordurile contractuale cu partenerii de aplicare vor cuprinde întotdeauna estimări ale costurilor și realizările/rezultatele corespunzătoare. Pentru fiecare proiect finanțat, raportul financiar de la agenția de implementare către mandatar permite acestuia să urmărească orice abatere și să ia măsuri corective, în conformitate cu obligațiile sale contractuale. Unele proiecte, precum Proiectul de combatere a sărăciei din mediul urban, alocă ajutoare nerambursabile comunităților, care trebuie să identifice și să stabilească prioritatea lucrărilor mici ce urmează a fi efectuate, sub rezerva controlului specific și a procedurilor de acceptare. Costurile finale efective ale realizărilor sunt calculate la terminarea proiectului.

29.

În urma vizitei Curții, Comisia va include în evaluarea finală o analiză a eficacității costurilor. Comisia a consolidat procesul de control independent al calității înainte de recepția lucrărilor finalizate (respectiv, un diriginte de șantier pentru drumurile de acces și infrastructura comunitară).

Caseta 2

Larga dispersie geografică a intervențiilor din cadrul PRRAC și condițiile socio-economice diferite au făcut ca anumite comparații de costuri să fie mai puțin relevante, ca, de exemplu, în cazul caselor din două țări diferite sau din mediul rural și urban.

În cazul PRRAC din Ciudad Sandino (Managua), s-a convenit ca fiecare familie beneficiară să pună la dispoziție un lucrător cu normă întreagă pentru lucrările de construcție la casa proprie, precum și pentru efectuarea a 100 de ore muncă în folosul comunității.

În ceea ce privește tsunamiul, atât în Indonezia cât și în Sri Lanka, realizările scontate și evaluarea costurilor sunt cuprinse în documentele de evaluare și în acordurile contractuale încheiate cu organizații internaționale și/sau agenții de implementare partenere. Costurile finale efective sunt stabilite la terminarea proiectului, acestea rezultând în urma unor proceduri de licitație și a altor nevoi sau ajustări intervenite în timpul punerii în aplicare a proiectului. În cadrul evaluării finale, Comisia va include o analiză a eficacității costurilor.

31.

În America Centrală, evaluările individuale intermediare și finale ale proiectelor PRRAC au avut în vedere informațiile importante referitoare la utilizarea eficientă a fondurilor. Acest aspect va fi, de asemenea, avut în vedere în evaluarea finală pentru întreg Programul regional pentru reconstrucția Americii Centrale prevăzută pentru anul 2008. Pentru Indonezia și Sri Lanka utilizarea eficientă a fondurilor este monitorizată permanent și va reprezenta un subiect specific în cadrul evaluărilor intermediare planificate în anul 2008.

A se vedea, de asemenea, răspunsurile la punctele 27-29 și caseta 2.

Caseta 3

Comisia, în cadrul rolului său de copreședinte al Comitetului de coordonare, a îmbunătățit vizibilitatea UE în Indonezia prin *influența sa strategică* în cadrul MDTF, precum și prin realizarea unei legături între procesul de reconstrucție și inițiativele complementare de sprijinire a procesului de pace în Aceh, prin dialog și ca partener privilegiat al autorităților indoneziene de la nivel central și local. Comisia consideră că rolul său constructiv de coordonare, ca principal donator în cadrul Comitetului de coordonare, a creat o vizibilitate foarte bună și o înaltă apreciere din partea beneficiarilor și a partenerilor de aplicare.

Caseta 4

Observația Curții privind dispensarul prevăzut la San Rafael del Sur este corectă. Totuși, Comunitatea are deja un dispensar funcțional ce deservește populația din zonă. Din acest motiv, s-a ajuns la concluzia că un dispensar suplimentar nu mai reprezintă o prioritate.

Comisia contribuie la planul global al guvernului indonezian de reconstrucție a locuințelor. De la vizita Curții, obiectivele revizuite privitoare la locuințele finanțate de Fondul fiduciar cu donatori multipli au fost actualizate la 8 000 de noi locuințe și 7 000 de locuințe reparate. Deficitul de finanțare a locuințelor din MDTF este acoperit de la bugetul național.

33.

În cazul uraganului Mitch, faza de pregătire a programului a ținut seama de situația generală din America Centrală, găsindu-se un echilibru între nevoile pe termen scurt și mediu și strategia de dezvoltare pe termen mai lung.

În cazul tsunamiului, atât în Indonezia cât și în Sri Lanka sprijinul Comisiei a fost parte integrantă a planurilor naționale de reconstrucție și dezvoltare pentru a se asigura sustenabilitatea și asumarea responsabilității la nivel local pentru „a reconstrui mai bine”. Pentru Sri Lanka, comunitatea donatoare a convenit în unanimitate că ajutorul trebuie să țină seama de conflictul care afectează această țară și că de acest ajutor trebuie să beneficieze cele mai vulnerabile categorii de populație din zonele afectate de tsunami.

Caseta 5

Răspunsul Fondului fiduciar cu donatori multipli este conform cu planurile naționale de reconstrucție care au acoperit întreaga provincie Aceh, datorită numărului mare de persoane strămutate, multe dintre acestea suferind traume și nedorind să se întoarcă în zona costieră.

34.

Timpul necesar pentru elaborarea și punerea în aplicare a proiectelor după producerea uraganului Mitch este justificat de natura complexă a proiectelor ce au în vedere nevoi multidimensionale de redresare (a se vedea răspunsurile la punctele 20-24).

36.

În Indonezia, accentul s-a pus în prima fază pe reconstrucția infrastructurii, în conformitate cu ordinea de prioritate a nevoilor comunicate de autoritățile naționale și locale. A existat un consens general asupra faptului că pentru a asigura sustenabilitatea activităților de restabilire a mijloacelor de existență, acestea trebuie să fie integrate în strategia de redresare economică elaborată la nivel local. Elaborarea unei astfel de strategii a fost condiționată de evoluția politică și de înființarea unui guvern provincial care s-a realizat numai începând

din 2007 (după alegerile locale din Aceh din decembrie 2006). Pe această bază, în 2007 s-a convenit asupra unui proiect de mecanism de finanțare pentru dezvoltare economică (*Economic Development Finance Facility*), în valoare de 50 milioane USD.

39.

Acțiunile din sectorul sănătate, educație, dezvoltare locală, apă și canalizare includ adesea o componentă de consolidare a capacității instituționale a organelor administrative naționale, în vederea promovării politicilor durabile în aceste sectoare. Primele rapoarte de evaluare *ex post* pentru două proiecte din El Salvador și unul din Honduras au concluzionat că sustenabilitatea a fost realizată.

40.

Finanțarea completă pentru reconstrucția provinciei Aceh este asigurată de la bugetul guvernului indonezian.

CAPITOLUL 4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

42.

În ceea ce privește tsunamiul, Comisia consideră că, atât pentru Indonezia cât și pentru Sri Lanka, măsurile adoptate referitor la monitorizarea eficienței au condus la îmbunătățiri în cadrul acordurilor juridice încheiate cu organizații internaționale (a se vedea răspunsurile la punctele 27-29 și caseta 2). Comisia continuă să lucreze în această direcție.

Comisia consideră că rezumatul Curții prezentat în tabelul 5 referitor la monitorizarea eficienței nu ține suficient seama și de alte criterii în afară de disponibilitatea informațiilor comparative privind costurile și de obiective. Comisia consideră că este prea devreme pentru

a putea trage o concluzie finală privind sustenabilitatea și va analiza această chestiune în cadrul evaluărilor viitoare.

Recomandarea 1

Comisia este de acord cu recomandarea Curții, care reprezintă o apreciere foarte bună a abordării coordonate cu donatori multipli adoptate pentru tsunami și va căuta să o aplice atunci când sunt satisfăcute condițiile prealabile.

44.

În general, după o catastrofă majoră, apare nevoia de a găsi un echilibru între o reacție rapidă și analiza foarte detaliată a nevoilor și a estimărilor de costuri unitare, considerându-se că eficiența costurilor este în principal asigurată prin proceduri competitive de achiziții publice. În cazul reacției la tsunami, realizările scontate și evaluarea costurilor sunt cuprinse în documentele de evaluare și în acordurile contractuale încheiate cu organizații internaționale și/sau agenții partenere de punere în aplicare. Pentru anumite proiecte, lucrările exacte sunt identificate și prioritizate de către comunitățile locale în faza de punere în aplicare și, în consecință, nu se pot determina realizări clar cuantificabile de la demararea programelor. Utilizarea eficientă a fondurilor este monitorizată permanent de către Comisie. În cadrul evaluărilor intermediare și finale se va efectua o analiză independentă a eficacității costurilor.

Recomandarea 2

Comisia împărtășește opiniile Curții cu privire la transparența monitorizării Fondului fiduciar cu donatori multipli și consideră că, în cazul Indoneziei, a luat măsuri pentru îmbunătățirea

transparenței în cooperare cu alți donatori (lucru confirmat de elaborarea, începând din decembrie 2006, a rapoartelor aprofundate de progres).

Pentru Sri Lanka, începând din noiembrie 2007, Comisia a consolidat procesul de control independent al calității înainte de recepția lucrărilor finalizate prin contractarea unor servicii suplimentare pentru proiectele de infrastructură.

Recomandarea 3

Comisia remarcă utilitatea comparării costurilor unitare pentru o mai bună elaborare a bugetului și a analizei raportului cost-eficacitate scontat, dar dorește să sublinieze dificultatea utilizării unui astfel de instrument în contexte de reconstrucție variate și în țări diferite având modele socio-economice diverse.

Comisia își va continua eforturile de a stabili obiective cât mai clare posibil pentru proiecte.

45.

În cadrul Fondului fiduciar cu donatori multipli, grupul de donatori a acordat o mare atenție realizării vizibilității concentrate pe rezultate. Comisia consideră că rolul său constructiv de coordonare, în calitate de copreședinte al Comitetului de coordonare, a creat o vizibilitate foarte bună a Uniunii Europene și o înaltă apreciere din partea beneficiarilor și a partenerilor de aplicare.

Comisia sprijină principiul de „a reconstrui mai bine”, care trebuie să ducă la consolidarea sustenabilității și a asumării responsabilității la nivel local.

Recomandarea 4

Comisia ține seama de recomandarea Curții și va reflecta asupra modului în care să abordeze cel mai bine creșterile semnificative de prețuri preconizate după producerea catastrofelor naturale, în deplină cooperare cu alți donatori și cu autoritățile din țările beneficiare.

Recomandarea 5

Comisia consideră că vizibilitatea este o chestiune foarte importantă și încearcă permanent să o sporească.

Recomandarea 6

Comisia este de acord cu faptul că problemele legate de sustenabilitate trebuie avute în vedere încă din faza de concepție. Riscurile, inclusiv problemele legate de sustenabilitate, sunt în general evaluate în faza de concepere a proiectelor, iar Comisia va căuta să consolideze acest aspect pe tot parcursul aplicării proiectului.

Curtea de Conturi Europeană

Raportul special nr. 6/2008

Ajutorul pentru reabilitare acordat de Comisia Europeană în urma tsunamiului și a uraganului Mitch

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene

2008 — 40 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-95009-52-3

Cum vă puteți procura publicațiile Uniunii Europene?

Publicațiile Oficiului pentru Publicații sunt disponibile pentru vânzare pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>); puteți transmite comanda dumneavoastră către biroul de vânzări ales.

De asemenea, puteți solicita lista punctelor de vânzare care fac parte din rețeaua noastră mondială trimițând un fax la nr. (352) 29 29-42758.

ÎN CADRUL PREZENTULUI RAPORT, CURTEA ANALIZEAZĂ MODUL ÎN CARE COMISIA EUROPEANĂ A GESTIONAT AJUTORUL PENTRU REABILITARE ACORDAT DUPĂ PRODUCEREA A DOUĂ CATASTROFE NATURALE MAJORE: URAGANUL MITCH DIN 1998 ȘI TSUNAMIUL DIN 2004. AJUTORUL PENTRU REABILITARE ACORDAT DE COMISIE, CU UN TOTAL DE CONTRIBUȚII DE 550 DE MILIOANE DE EURO, A AVUT CA SCOP SĂ RECONSTRUIASCĂ INFRASTRUCTURA DE BAZĂ ȘI SĂ OFERE O BAZĂ PENTRU O DEZVOLTARE DURABILĂ. CURTEA FORMULEAZĂ O SERIE DE RECOMANDĂRI CARE AR PUTEA ASISTA COMISIA ÎN EFORTURILE VIITOARE DE FURNIZARE A UNUI AJUTOR MAI EFICIENT ȘI EFICACE.



CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

Publications.europa.eu

ISBN 978-92-95009-52-3



9 789295 009523