

Úřední věstník

Evropské unie

C 170

České vydání

Informace a oznámení

Svazek 49

21. července 2006

Oznámení č.

Obsah

Strana

I *Informace***Účetní dvůr**

2006/C 170/01

Zvláštní zpráva č. 3/2006 o humanitární pomoci Evropské komise v reakci na cunami, spolu s odpověďmi Komise

1

CS

I

(Informace)

ÚČETNÍ DVŮR

ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVA č. 3/2006

o humanitární pomoci Evropské komise v reakci na cunami,
spolu s odpověďmi Komise

(podle čl. 248 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o ES)

(2006/C 170/01)

OBSAH

	<i>Bod</i>	<i>Strana</i>
SEZNAM ZKRATEK		2
SHRNUTÍ	I–IX	3
ÚVOD	1–7	5
Cunami z 26. prosince 2004	1–3	5
Generální ředitelství pro humanitární pomoc (GŘ ECHO)	4–5	5
Jiné nástroje Komise, které se podílely na odezvě na cunami	6–7	5
AUDIT ÚČETNÍHO DVORA	8–11	5
Důvody provedení auditu	8	5
Rozsah a cíle auditu	9–10	6
Koncepce auditu	11	6
PŘIPOMÍNKY	12–44	7
Rychlost a přiměřenost reakce Komise	12–21	7
Rychlá reakce s přiměřeným rozpočtem	12–15	7
Výběr partnerů	16–17	8
Velká míra poskytnutých finančních prostředků z mezinárodních zdrojů přesahuje finanční potřeby partnerů	18	8
Srovnání situace pro přesné zhodnocení potřeb	19–21	9
Účelnost koordinace	22–26	10
Koordinace velkého počtu humanitárních organizací	22–23	10
Dobrá koordinace mezi GŘ ECHO ostatními útvary Komise s výjimkou okamžité odezvy	24–26	10
Role monitorovacích systémů v zajišťování relevantnosti, včasnosti a účinnosti realizace	27–39	11
Poměrně komplexní systém sledování a kontroly	27–33	11
Úprava prvotní reakce s cílem postupovat přiměřeně	34	12
Zpoždění v důsledku saturace kapacity a jiných vnějších překážek	35	13
Informace o účinnosti provádění projektů	36–39	13

	<i>Bod</i>	<i>Strana</i>
Dosažení výsledků a přiměřenost udržitelnosti	40–44	14
Projekty přispěly k úspěšnosti celkové odezvy, i když některé výstupy a výsledky nedosáhly plánované úrovně	40–43	14
Přiměřená udržitelnost podporovaná velkou mírou poskytnutých finančních prostředků	44	15
ZÁVĚRY	45–49	16
DOPORUČENÍ	50–54	17
PŘÍLOHA: Mapa dopadu cunami		18
Odpovědi Komise		19

SEZNAM ZKRATEK

BRR	Úřad pro obnovu a rekonstrukci
DIPECHO	Připravenost na katastrofu v GRĚ ECHO
ECHO	Úřad pro humanitární pomoc Evropského společenství
EU	Evropská unie (EU)
FAFA	Finanční a správní rámcová dohoda
FPA	Rámcová dohoda o partnerství
GAM	Hnutí za svobodný Aceh
GRĚ ECHO	Generální ředitelství pro humanitární pomoc
HIC	Humanitární informační středisko
LRRD	Návaznost základní pomoci, obnovy a rozvoje
LTTE	Tygři osvobození tamilského Ílámu
MIC	Monitorovací a informační středisko
NGO	Nevládní organizace
OSN	Organizace spojených národů
TEC	Koalice pro hodnocení cunami
UNDAC	Hodnocení katastrof a koordinace při OSN
UNOCHA	Úřad OSN pro koordinaci humanitární činnosti

SHRNUTÍ

I. Zemětřesení u západního pobřeží severní Sumatry, k němuž došlo 26. prosince 2004, vyvolalo masivní cunami, která zapříčinila rozsáhlou devastaci v mnoha zemích podél pobřeží Indického oceánu a způsobila smrt více než 200 000 osob. Mezinárodní společenství reagovalo štědře nabídkou pomoci v hodnotě přesahující 5 miliard EUR (viz body 1 až 3).

II. Pro reakci na humanitární krizi má Evropská komise zvláštní generální ředitelství – generální ředitelství pro humanitární pomoc (GŘ ECHO). GŘ ECHO neposkytuje pomoc přímo, ale prostřednictvím svých partnerů, k nimž patří nevládní organizace (NGO) a mezinárodní organizace, včetně Organizace spojených národů (OSN) a Červeného kříže. Po cunami poskytlo GŘ ECHO finanční prostředky na humanitární pomoc ve výši 123 milionů EUR (viz body 4 až 6).

III. Audit Účetního dvora zkoumal humanitární pomoc Komise v reakci na cunami na základě prověřování dokumentace, pohovorů, návštěv na místě a přezkumu jiných auditů a hodnocení. V souladu s mandátem GŘ ECHO sem spadá reakce na tuto mimořádnou událost a část krátkodobých prací na obnově, nikoliv však dlouhodobější rekonstrukce. Tato zpráva se zabývá následujícími hlavními otázkami (viz body 8 až 11):

- a) Byla reakce Komise na cunami dostatečně rychlá a přiměřená?
- b) Byly akce GŘ ECHO účelně koordinovány s akcemi jiných útvarů Komise, s mezinárodními organizacemi a ostatními zeměmi?
- c) Byly postupy GŘ ECHO pro sledování a kontrolu navrženy tak, aby projekty prováděné partnery byly relevantní, včasné a účinně realizované?
- d) Dosáhly projekty prováděné partnery GŘ ECHO očekávaných výsledků a byly krátkodobé akce zaměřené na obnovu v přiměřené míře udržitelné?

IV. Postupy Komise umožnily reagovat na katastrofu rychle. Již v den katastrofy byly poskytnuty 3 miliony EUR a během následujících pěti dní pak ještě 20 milionů EUR. Dalších 80 milionů EUR bylo poskytnuto v únoru 2005, v prosinci 2005 následovalo 20 milionů EUR; celková částka se tak dostala na 123 milionů EUR. Velká míra poskytnutých finančních prostředků se ukázala jako přiměřená, zvláště s ohledem na přechodnou fázi mezi základní pomocí a rekonstrukcí, která byla delší, než se původně očekávalo (viz body 12 až 15).

V. GŘ ECHO pracovalo na Srí Lance na projektech, které se zaměřovaly na populaci zasaženou konfliktem, již před cunami. Po cunami se GŘ ECHO rozhodlo spolupracovat na Srí Lance se svými stávajícími partnery, kteří dobře znali tamní situaci, což mu umožnilo financovat relevantní projekty v době, kdy byla oblast, do níž přijel značný počet nových nevládních organizací, zahlcena humanitárními pracovníky a nadměrným množstvím finančních prostředků. Před cunami nemělo generální ředitelství ECHO v provincii Aceh v terénu žádné zastoupení. Kvůli obtížné dostupnosti a nedostatku spolehlivých informací byly některé z prvních návrhů projektů standardní reakcí na mimořádnou situaci. Pozdější projekty předkládané po únoru 2005 již vycházely se spolehlivějšího zhodnocení potřeb (viz body 16 až 21).

VI. GŘ ECHO podporovalo koordinační roli OSN a poskytlo finanční prostředky na řešení nedostatku spolehlivých a přesných informací o potřebách. Příjezd velkého počtu humanitárních organizací, často se značnými finančními prostředky ze soukromých zdrojů, obtíž se koordinací ještě zkomplikoval, což vedlo k výkyvům v míře a kvalitě poskytované pomoci. Pokud jde o soulad s postupem ostatních útvarů Komise, koordinace byla dobrá a zajistila hladký přechod mezi krátkodobou základní pomocí a dlouhodobější rekonstrukcí. Koordinace GŘ ECHO a mechanismu civilní ochrany, který je v gesci generálního ředitelství pro životní prostředí a odpovídá za koordinaci pomoci členských států v oblasti civilní ochrany, byla však jak v Indonésii, tak na Srí Lance problematická (viz body 22 až 26).

VII. Systém GŘ ECHO pro sledování a kontrolu projektů zahrnuje monitorovací návštěvy terénních odborníků a referentů, zprávy partnerů, návštěvy zaměstnanců útvaru pro finance a audit GŘ ECHO přímo na místě, kontroly před provedením konečné platby a pozdější externí audity. Postupy obecně umožňovaly modifikovat projekty tak, aby odpovídaly měnícím se potřebám. Je zde však ještě prostor pro vývoj srovnávacích informací o nákladech, poskytování většího množství podrobných údajů o organizačních záležitostech a kvantifikaci dosažení projektových výstupů (viz body 27 až 39).

VIII. Projekty financované Komisí byly realizovány, i když v některých případech nedosáhly projektové výstupy kvůli inflaci a obtížím se získáváním zboží a najímáním kvalifikovaných pracovních sil plánované úrovně. Projekty řízené partnery GŘ ECHO přispěly k pokrytí základních potřeb populace: přístřeší, potravin, vody a hygienických zařízení, zdraví, psychosociální podpory, péče o děti a rodinu a telekomunikací. Komise rovněž financuje projekty zaměřené na podporu připravenosti na katastrofy. Práce na auditu potvrdila zjištění vyplývající z ostatních hodnocení, tj. že základní pomoc byla účinná, i když špatně koordinovaná. Velká míra finančních prostředků poskytnutá generálním ředitelstvím ECHO pomohla vysoce kvalitními zásahy překlenout přechodnou fázi mezi základní pomocí a rekonstrukcí a financovat rekonstrukční projekty s orientací na rozvoj. Pokud však jde o dosažené příjemce, byly projekty Komise v některých případech méně úspěšné, než se původně plánovalo, především z důvodu nepřesného zhodnocení potřeb. Zvláště složka projektu agentury OSN v provincii Aceh orientovaná na vodu a hygienická zařízení dosáhla jen na 100 000 osob, což odpovídá pouze 5 % z původně zamýšlených 2 milionů příjemců (viz body 40 až 44).

IX. Doporučení vyslovená na základě připomínek Účetního dvora:

- a) Komise by měla zvážit roli, kterou by mohla hrát při pomoci postiženým vládám s účinnějším řízením koordinace dárců;
- b) měla by se vyjasnit role GŘ ECHO a generálního ředitelství pro životní prostředí (mechanismus civilní ochrany) za účelem zajištění koherentního přístupu;
- c) měla by se zvážit možnost delšího časového rámce pro mimořádné operace, aby byl na jejich realizaci dostatek času;
- d) GŘ ECHO by mělo posílit svůj monitorovací systém a zakomponovat do něj písemnou zpětnou vazbu, kterou bude poskytovat partnerům po monitorovacích návštěvách, vývoj srovnatelných informací o nákladech, vysvětlení organizačních otázek realizace a informace o vykonané práci;
- e) obtíže s přístupem k dokumentaci projektů prováděných agenturami OSN by měly být zohledněny v kontextu finanční a správní rámcové dohody (FAFA).

ÚVOD

Cunami z 26. prosince 2004

1. Zemětřesení u západního pobřeží severní Sumatry, k němuž došlo 26. prosince 2004, vyvolalo masivní tsunami, která zapříčinila rozsáhlou devastaci v mnoha zemích podél pobřeží Indického oceánu a způsobila smrt více než 200 000 osob. Nejhůře byla postižena indonéská provincie Aceh, v níž zemřelo nebo se pohřešuje více než 160 000 osob a počet vysídlených osob přesáhl půl milionu. Na Srí Lance, která je druhou nejhůře postiženou zemí, zemřelo nebo se pohřešuje přibližně 35 000 lidí a počet vysídlených osob dosáhl půl milionu. Dopad tsunami shrnuje mapa v příloze.

2. Vlády i jednotlivci reagovali s ohromující štedrostí. Do ledna 2006 dosáhla globální míra humanitární pomoci v reakci na tsunami 5,1 miliardy EUR, přičemž 3,4 miliardy EUR (67 %) z této částky pocházelo od soukromých dárců⁽¹⁾. Celkem bylo, včetně dlouhodobější pomoci na rekonstrukci, přislíbeno více než 11 miliard EUR⁽²⁾.

3. Cunami zasáhly provincie Aceh a Srí Lanku v době přetrvávajících dlouhodobých konfliktů mezi vládou a separatistickými organizacemi. V provincii Aceh si třicetiletý konflikt mezi indonéskou vládou a Hnutím za svobodný Aceh (GAM) vyžádal 15 000 životů. Na Srí Lance vedou s přestávkami od roku 1983 Tygři osvobození tamilského Ílámu (LTTE) s vládou válku, která již stála 60 000 lidských životů. Odhaduje se, že po třech letech průměří a návratu 400 000 osob do jejich místa původu se zde stále nachází 400 000 vysídlených osob.

Generální ředitelství pro humanitární pomoc (GR ECHO)

4. Pro reakci na humanitární krize má Evropská komise zvláštní generální ředitelství, GR ECHO. Mandát GR ECHO je definován v nařízení Rady (ES) č. 1257/96 ze dne 20. června 1996 o humanitární pomoci⁽³⁾ a zahrnuje záchranu a ochranu života během ohrožení, provádění krátkodobé obnovy, pomoc postiženým dosáhnout minimální úrovně soběstačnosti s přihlédnutím, pokud je to možné, k cílům dlouhodobého vývoje a zajištění připravenosti na rizika přírodních katastrof.

5. EU v průměru poskytuje každoročně na humanitární pomoc finanční prostředky v řádu 600 milionů EUR. Ačkoliv nařízení Rady (ES) č. 1257/96 o humanitární pomoci umožňuje Komisi provádět humanitárních pomoc přímo, v praxi GR ECHO pověřuje prováděním pomoci své partnery, k nimž patří nevládní organizace (NGO) a mezinárodní organizace (např. Mezinárodní výbor Červeného kříže, Mezinárodní organizace pro migraci

a organizace spadající pod OSN). Role a odpovědnosti nevládních organizací a mezinárodních organizací (kromě OSN), které byly vyhodnoceny jako vhodné partneři, jsou definovány v rámcových dohodách o partnerství (FPA). Obecný právní rámec upravující vztahy mezi GR ECHO a agenturami OSN je definován ve finanční a správní rámcové dohodě (FAFA).

Jiné nástroje Komise, které se podílely na odezvě na tsunami

6. Jako doplněk zásahu GR ECHO se při odezvě na tsunami uplatnily i jiné nástroje Komise, v úvodní fázi i mechanismus civilní ochrany Společenství, který byl zřízen rozhodnutím Rady č. 2001/792/ES ze dne 23. října 2001⁽⁴⁾ a spadá do gesce generálního ředitelství pro životní prostředí. Mechanismus civilní ochrany ustavil prostřednictvím svého monitorovacího a informačního střediska (MIC) týmy odborníků a vyslal je do oblasti postižené tsunami, aby zde pomohli zhodnotit situaci a koordinovat přísun a rozdělování pomoci v oblasti civilní ochrany poskytnuté členskými státy.

7. Dlouhodobější obnova, rekonstrukce a základní pomoc spadají do pravomocí generálního ředitelství pro vnější vztahy (GR Relex) a Úřadu pro spolupráci Europeaid (GR Aidco), zatímco GR ECHO odpovídá za humanitární odezvu, jež spočívá v naléhavé pomoci a krátkodobé obnově. Šedou zónu mezi krátkodobou pomocí a dlouhodobějším rozvojem řeší postup pro návaznost základní pomoci, obnovy a rozvoje (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*, LRRD)⁽⁵⁾. Mechanismus rychlé reakce, který byl ustaven nařízením Rady (ES) č. 381/2001 ze dne 26. února 2001⁽⁶⁾ a spadá do gesce GR Relex, je navržen tak, aby tomuto procesu napomáhal tím, že vytvořením podmínek, za nichž lze usilovat o dlouhodobější rozvoj, umožní Komisi rychle a pružně reagovat na krizové situace.

AUDIT ÚČETNÍHO DVORA

Důvody provedení auditu

8. Vzhledem k velké míře finančních prostředků, které poskytly orgány i jednotlivci v souvislosti s odezvou na tsunami, a vzhledem k zájmu, jenž v tomto směru vyjádřil Evropský parlament a Rada, se Účetní dvůr rozhodl provést audit humanitární reakce EU.

⁽⁴⁾ Úř. věst. L 297, 15.11.2001, s. 7.

⁽⁵⁾ Sdělení Komise KOM(96) 153 o návaznosti základní pomoci, obnovy a rozvoje (LRRD) a KOM(2001) 153 o návaznosti základní pomoci, obnovy a rozvoje (LRRD) – Hodnocení.

⁽⁶⁾ Úř. věst. L 57, 27.2.2001, s. 5.

⁽¹⁾ Zdroj: Útvar OSN pro sledování finančních prostředků.

⁽²⁾ Zdroj: Úřad zvláštního vyslance OSN pro pomoc obětem tsunami (UN Office of the Special Envoy for Tsunami Recovery).

⁽³⁾ Úř. věst. L 163, 2.7.1996, s. 1.

Rozsah a cíle auditu

9. Audit se svým rozsahem omezuje na humanitární pomoc Komise. V souladu s mandátem GR ECHO sem spadá reakce na tuto mimořádnou událost a část krátkodobých prací na obnově,

nikoliv však dlouhodobější rekonstrukce. Finanční rozhodnutí související s rozsahem auditu jsou uvedena v *tabulce 1*. Audit také prověřil subjekty na periferii ECHO, např. mechanismus civilní ochrany, v případech, kdy měly dopad na humanitární reakci GR ECHO.

Tabulka 1

Humanitární pomoc poskytnutá Komisí

(v millionech eur)

Rozhodnutí			Přidělení finančních prostředků					
Datum	Doba trvání	Částka	Regionální	Indonésie	Srí Lanka	Indie	Maledivy	Thajsko
26. 12. 2004	3 měsíce	3,0	3,0					
30. 12. 2004	6 měsíců	10,0			8,3		1,7	
31. 12. 2004	6 měsíců	10,0		10,0				
9. 2. 2005	18 měsíců	80,0	13,7	30,5	24,3	10,0	1,0	0,5
15. 12. 2005	18 měsíců	20,0		10,0	8,0	2,0		
Rozhodnutí celkem		123,0	16,7	50,5	40,6	12,0	2,7	0,5
Celkem smluvně zajištěno do prosince 2005		102,6	16,7	40,2	32,5	10,0	2,7	0,5
Celkem vyplaceno do prosince 2005		78,8	13,6	31,3	24,8	6,5	2,2	0,4

Zdroj: GR ECHO.

10. Klíčové otázky, jimiž se tato zpráva zabývá, aby z nich vyvodila přínosné ponaučení pro případ budoucích rozsáhlých katastrof:

a) Byla reakce Komise na cunami dostatečně rychlá a přiměřená?

b) Byly akce GR ECHO účinně koordinovány s akcemi jiných útvarů Komise, s mezinárodními organizacemi a ostatními zeměmi?

c) Byly postupy GR ECHO pro sledování a kontrolu navrženy tak, aby projekty prováděné partnery byly relevantní, včasné a účinně realizované.

d) Dosáhly projekty prováděné partnery GR ECHO očekávaných výsledků a byly krátkodobé akce zaměřené na obnovu v přiměřené míře udržitelné?

Koncepce auditu

11. Audit vycházel z prověřování dokumentace, pohovorů, návštěv na místě a přezkumu jiných auditů a hodnocení. Systémy řízení, sledování a kontroly GR ECHO byly hodnoceny na ústřední úrovni a provázely je návštěvy kanceláří GR ECHO v terénu, návštěvy partnerů a projektů na Srí Lance a v Indonésii. Projekty a partnery, kteří byli navštíveni na místě, uvádí *tabulka 2*. Projekty pro návštěvy na místě se vybíraly podle kritérií zohledňujících sektor, místo, částku, fázi realizace a druh partnera s cílem získat přiměřeně souhrnnou představu o situaci. Projekty, které na místě ověřoval útvar pro finance a audit GR ECHO, již navštíveny nebyly.

Tabulka 2

Projekty humanitární pomoci kontrolované na místě v Indonésii a na Srí Lance

Finanční rozhodnutí	Partner	Popis projektu	Financováno Komisí (v eurech)
INDONÉSIE			
10 milionů EUR	Agentura OSN	Reakce na potřeby dětí, voda a hygienická zařízení	4 000 000
	Nevládní organizace	Psychosociální podpora	528 798
	Nevládní organizace	Bezpečná voda	550 000
80 milionů EUR	Nevládní organizace	Posilování péče a podpory ve společenství	484 820
	Nevládní organizace	Obnova obživy rybářů	476 792
	Nevládní organizace	Voda a hygienická zařízení	1 336 266
Celková hodnota projektů kontrolovaných v Indonésii			7 376 676
SRÍ LANKA			
10 milionů EUR	Nevládní organizace	Voda a hygienická zařízení	571 534
	Nevládní organizace	Voda, hygienická zařízení, potraviny a jiné dodávky	1 200 000
	Nevládní organizace	Psychosociální podpora	672 720
80 milionů EUR	Mezinárodní organizace	Přístřeší, registrace a obživa	2 067 480
	Agentura OSN	Rybářství a zemědělství	3 900 000
Celková hodnota projektů kontrolovaných na Srí Lance			8 411 734

PŘIPOMÍNKY

Rychlost a přiměřenost reakce Komise

Rychlá reakce s přiměřeným rozpočtem

12. V roce 2001⁽¹⁾ přijala Komise postupy pro zefektivnění rozhodování o humanitární pomoci, které generálnímu řediteli GR ECHO dávají pravomoc rozhodnout o poskytnutí primární mimořádné humanitární pomoci na dobu tří měsíců, a to až do výše 3 milionů EUR. Komisaři odpovědnému za humanitární pomoc byla udělena pravomoc přímo přijímat mimořádná rozhodnutí o operacích v délce až šesti měsíců až do výše 30 milionů EUR. Tyto postupy spolu se systémem trvalého pokrytí během svátků a dovolených generálního ředitelství ECHO umožnily Komisi na cunami rychle zareagovat. Primární mimořádné rozhodnutí o 3 milionech EUR na dobu tří měsíců padlo 26. prosince 2004, tj. v den, kdy došlo ke katastrofě. Toto rozhodnutí se týkalo mimořádné reakce na potřebu přístřeší, nepotravinové pomoci a zdravotnických potřeb, jež měla poskytnout Mezinárodní federace společností Červeného kříže a Červeného půlměsíce. Po něm následovalo rozhodnutí o 10 milionech EUR pro Srí Lanku

(1) SEK(2001) 873.

a Maledivy z 30. prosince 2004 a další rozhodnutí o 10 milionech EUR pro Indonésii z 31. prosince 2004, obě na dobu šesti měsíců, čímž se celková výše pomoci dostala na 23 milionů EUR.

13. Dne 6. ledna 2005 na Konferenci o pomoci oblastem postiženým cunami v Jakartě Komise přislíbila na humanitární pomoc dalších 100 milionů EUR, a proto žádala tuto částku od rozpočtového orgánu (Parlament a Rada). Tato částka byla schválena dne 19. ledna 2005, což umožnilo přijmout rozhodnutí o 80 milionech EUR dne 9. února 2005 a rozhodnutí o 20 milionech EUR dne 15. prosince 2005. Obě rozhodnutí se vztahují na dobu 18 měsíců.

14. Prvních 23 milionů EUR bylo použito na financování mimořádných činností, včetně zdravotní péče, zdravotnických potřeb, přístřeší, systémů včasného varování před epidemiemi, bezpečné vody a hygienických zařízení, potravinové pomoci, psychosociální pomoci, ochrany dětí a logistické podpory, např. satelitních telefonních služeb. Z následných rozhodnutí o 80 milionech EUR a 20 milionech EUR se financuje krátkodobá obnova, včetně nouzových a dočasných přístřeší, přesídlení interně vysídlených osob, obnovy živobytí, bezpečnosti potravin, vodních zdrojů a hygienických zařízení, logistické a technické podpory a prevence katastrof. Obrázky v této zprávě ilustrují různé typy pomoci financované generálním ředitelstvím ECHO.

15. Zásady dobrého dárcovství na humanitární účely dohodnuté ve Stockholmu v červnu 2003 stanoví, že finanční prostředky na humanitární pomoc by se měly přidělovat v míře přiměřené potřebám a na základě zhodnocení těchto potřeb. Po cunami však nebylo možné na základě dostupných informací skutečné potřeby určit, a bylo tedy důležité najít rovnováhu mezi potřebou jednat na základě dostatečných informací a nutností reagovat rychle. Za této nejisté situace dala Komise svým příslibem najevo své odhodlání pomoci a velká míra poskytnutých finančních prostředků se posléze ukázala být přiměřená, částečně díky těmto faktorům:

- a) Finanční rozhodnutí o 20 milionech EUR přijaté dne 15. prosince 2005 mělo pokrýt zbývající potřeby po dobu 18 měsíců počínaje lednem 2006. Fáze přechodu mezi pomocí a rekonstrukcí, o níž se původně předpokládalo, že skončí do konce roku 2005, byla delší, než se čekalo, protože větší část rekonstrukčních prací nebyla do konce roku 2005 vůbec zahájena.
- b) V srpnu 2005 bylo rozhodnutí o 80 milionech EUR upraveno tak, aby zahrnuje i populaci postiženou konflikty (viz rámeček 1).

Rámeček 1

Velká míra poskytnutých finančních prostředků umožňuje reagovat s ohledem na stávající konflikty

Ozbrojený konflikt na Srí Lance vedl v letech 1983 až 2002 k vysídlení 800 000 osob. Po příměří z února 2002 začala masivní vlna návratů. V době, kdy koncem roku 2004 udeřila cunami, dosáhl počet navrátilců 400 000. Přímo zasaženo cunami však bylo pouze 15 % populace postižené tímto konfliktem, a tyto lidé tedy mohli těžit ze štedré odezvy dárců na cunami. Množství pomoci poskytnuté populaci zasažené cunami bylo mnohem větší než pomoc poskytnutá v téže oblasti populaci postižené konflikty. Například náklady na dočasné přístřeší se v případě cunami pohybovaly kolem 450 EUR, oproti tomu u dočasných přístřeší poskytnutých v souvislosti s konflikty to bylo 125 EUR. Měsíční potravinová pomoc pro rodinu postiženou cunami byla 70 EUR, rodiny postižené konfliktem dostávaly 10 EUR. Tato diskriminace byla předmětem odporu a zdrojem napětí mezi jednotlivými komunitami.

Komise, aby se vyhnula diskriminaci zranitelných osob, které byly vysídleny ještě před cunami, upravila v srpnu 2005 rozhodnutí o 80 milionech EUR tak, aby zahrnuje i populaci postiženou konfliktem, která žije v oblastech zasažených cunami.

Výběr partnerů

16. GŘ ECHO, které celou záležitost koordinovalo s OSN a ostatními dárci, se rozhodlo pracovat se stávajícími partnery převážně na severu a východě Srí Lanky, kde pracovalo s populací postiženou tamním konfliktem od roku 1994, tedy ještě před cunami. Tato dohoda umožnila GŘ ECHO financovat realizaci relevantních projektů v době, kdy byla oblast zahlcena

humanitárními pracovníky, k dispozici bylo nadměrné množství finančních prostředků a dorazila řada nových nevládních organizací s finančními prostředky ze soukromých zdrojů, odhodlaná začít v regionech přesycených pomocí nové projekty.

17. Na rozdíl od situace na Srí Lance nemělo generální ředitelství ECHO dříve v provincii Aceh žádné zastoupení, protože vstup mezinárodních pracovníků humanitárních organizací (s výjimkou několika zástupců agentur OSN a Červeného kříže) nebyl za výjimečného stavu vyhlášeného indonéskou vládou povolen. Po cunami byl s platností od 28. prosince 2004 umožněn do provincie Aceh volný přístup. Generální ředitelství ECHO proto vybralo partnery schopné okamžitě začít s prací v terénu, kteří disponovali odbornými znalostmi v různých oblastech zamýšlené pomoci, např. agentur OSN v oblasti ochrany dětí, dodávek vody, zajištění hygienických zařízení a v oblasti zdraví. Všechny příslušné dohody s partnery související se dvěma mimořádnými rozhodnutími, každé v hodnotě 10 milionů EUR, byly v případě Srí Lanky podepsány do 18. ledna 2005 a v případě Indonésie do 27. ledna 2005.

Velká míra poskytnutých finančních prostředků z mezinárodních zdrojů přesahuje finanční potřeby partnerů

18. Velká míra dostupných finančních prostředků z mezinárodních zdrojů poskytnutých v reakci na cunami překročila absorpční kapacitu některých partnerů (viz rámeček 2). Na Srí Lanku a do Indonésie dorazily humanitární organizace se značnými finančními prostředky ze soukromých zdrojů. Na Srí Lanku jich přijelo více než 360, v případě Indonésie jejich počet překročil 450. Soupeření o zdroje podnítilo inflaci a ztížilo získávání zboží a najímání kvalifikovaných pracovních sil. Zpráva Úřadu pro obnovu a rekonstrukci (BRR ⁽¹⁾) rok po cunami popisuje, jak v průběhu roku 2005 vzrostly ceny a mzdy v provincii Aceh o 30 až 40 %.

Rámeček 2

Obecný kontext situace, kdy prostředky přesahují finanční potřeby partnerů

Na Srí Lance neměli z důvodu velké míry finančních prostředků ze soukromých zdrojů někteří stávající partneři GŘ ECHO kapacitu absorbovat finanční prostředky poskytnuté Komisí. Například s jednou nevládní organizací byl dohodnut pouze projekt v hodnotě 570 000 EUR, ačkoliv GŘ ECHO původně mělo v úmyslu přidělit této organizaci 1 milion EUR z celkové částky 10 milionů EUR příslušného rozhodnutí. Navzdory tom, že tato nevládní organizace své kapacity na Srí Lance po cunami rozšířila, nepodala v kontextu rozhodnutí o 80 milionech EUR žádný návrh. Od října 2005 tedy GŘ ECHO pracovalo na Srí Lance se čtyřmi novými partnery (z celkového počtu 21 partnerů).

(1) Úřad pro obnovu a rekonstrukci (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) byl zřízen v dubnu 2005 indonéskou vládou, aby pomáhal s koordinací obnovy a rekonstrukce v provinciích Aceh a Nias.

Jedna z agentur OSN neměla v Indonésii dostatečné kapacity, aby mohla během šesti měsíců prováděcího období mimořádného rozhodnutí vyčerpat veškeré prostředky Komise. Řada obvyklých partnerů GR ECHO návrhy na projekty v Indonésii vůbec nepodala, protože finanční prostředky, které tyto organizace obdržely od jiných dárců, již překročily jejich absorpční kapacitu.

Tuto analýzu týkající se nedostatku kapacity absorbovat dostupné finanční prostředky dále potvrdil i postoj jedné z nevládních organizací, která zdůrazňuje, že její program by měl vycházet pouze z potřeby, nikoliv z touhy utratit nadbytečné finanční prostředky. I když přestala přijímat finanční prostředky pro oběti cunami do týdne po katastrofě, obdržela 110 milionů EUR, přičemž náklady na provoz programů na pomoci obětem cunami na rok 2005 činily 25 milionů EUR. Dárci byli požádáni, aby se zřekli omezení týkajících se užití darů tak, aby mohly být využity pro jiné krizové situace, a 99 % dárců souhlasilo. Do konce roku 2005 byly dary v hodnotě 65 milionů EUR původně určené pro osoby postižené cunami využity k pokrytí potřeb jinde, například při potravinové krizi v Nigérii, pro konflikt v Dárfúru a zemětřesení v Pákistánu.

Jedna nevládní organizace měla přímo na Srí Lance silný tým a díky tomu, že zde byla přítomna po dobu více než dvaceti let trvání konfliktu, disponovala dobrou znalostí prostředí.

Jiná nevládní organizace již byla přítomna ve východní části Srí Lanky. Prováděla zde projekt financovaný GR ECHO související s místním konfliktem.

Srovnání situace pro přesné zhodnocení potřeb

19. Koncepce řízení projektového cyklu GR ECHO zdůrazňuje důležitost plánování projektu, návrhu a analýzy potřeb, aby projekt splnil potřeby cílové skupiny. Projektové návrhy předložené partnery před jejich schválením analyzoval terénní odborník ⁽¹⁾ GR ECHO a rovněž příslušný referent v Bruselu. Díky rozhodnutí GR ECHO pracovat na Srí Lance se stávajícími partnery byly projektové návrhy připraveny organizacemi, jež tuto zemi znají a jež zde měly takovou pozici, která jim umožnila provést zhodnocení potřeb (viz rámeček 3). Někteří partneři zahrnuli zhodnocení potřeb do samotného projektu.

Rámeček 3

Partneři na Srí Lance zde měli pozici vhodnou pro přípravu projektových návrhů

Jedna organizace Červeného kříže měla výborné předpoklady pro přípravu projektu psychosociální podpory, protože od roku 2003 v severní provincii Jaffna podporovala srilanskou společnost červeného kříže při realizaci programu psychosociální podpory se zaměřením na osoby, které byly v důsledku konfliktu interně vysídleny; tento projekt podporovala i Komise.

20. V Indonésii bylo v době těsně po cunami kvůli obecného chaosu a nedostatku spolehlivých informací přesné hodnocení potřeb velmi obtížné. Nepřístupnost postižených oblastí převážně z důvodů rozsáhlé destrukce a částečně také kvůli bezpečnostní situaci zpomalila nasazení humanitárních organizací v terénu. Většina organizací se usídlila na západním pobřeží Sumatry až koncem ledna, což mělo dopad na kvalitu a včasnost hodnocení potřeb. Některé návrhy projektů financovaných z mimořádného rozhodnutí o 10 milionech EUR byly standardním návrhem reagujícím na mimořádnou situaci spíše než odezvou na konkrétní zjištění vycházející z přesnějšího hodnocení potřeb. V červnu 2005 Úřad OSN pro koordinaci humanitární činnosti (UNOCHA) pořádal regionální workshop o zkušenostech s cunami, jenž zdůraznil nedostatek dialogu s komunitami o naléhavé a základní pomoci, kterou humanitární organizace poskytují jako celek.

21. Hodnocení potřeb u projektů schválených od února 2005 byla spolehlivější díky větší dostupnosti informací a skutečnosti, že bylo více času na přípravu návrhů. Jedna nevládní organizace například při přípravě projektu na výstavbu člunů v provincii Aceh úzce spolupracovala s místní komunitou a podařilo se jí navrhnout projekt, který splňuje potřeby příjemců.



Pomoc s živobytím: rybářské čluny v indonéské provincii Aceh
(Zdroj: Účetní dvůr)

⁽¹⁾ Termínem terénní odborník se označuje zaměstnanec Komise pro technickou podporu humanitární pomoci.

Účelnost koordinace

Koordinace velkého počtu humanitárních organizací

22. Úřad OSN pro koordinaci humanitární činnosti (UNOCHA) se za podpory ostatních agentur OSN pro různé relevantní sektory chopil role koordinátora činností humanitárních agentur. Ve snaze o účelnou koordinaci se však OSN potýkala s těmito obtížemi:

- a) nedostatek informací o škodách a potřebách a o probíhajících a plánových akcích týkajících se pomoci. Tento problém názorně ilustruje skutečnost, že v Indonésii ještě koncem května 2005 přetrvávala potřeba přesných a spolehlivých informací o počtu a umístění interně vysídlených osob (IDP). Regionální workshop o zkušenostech s cunami, pořádaný v červnu 2005 úřadem UNOCHA, zdůraznil nutnost lepší informovanosti. Komise existenci tohoto problému rozpoznala a pracovala na jeho řešení (viz rámeček 4);
- b) příjezd velkého počtu nových humanitárních organizací, z nichž mnohé měly k dispozici značné obnosy finančních prostředků ze soukromých zdrojů a které často působily nezávisle na existujících koordinačních mechanismech;
- c) orgány místní správy byly oslabeny lidskými i materiálními ztrátami a neexistoval zde funkční systém registrace nevládních organizací, který by zajišťoval, že tyto organizace budou dodržovat platné standardy nebo se zapojí do zavedených koordinačních mechanismů. Body pro další diskusi uvedené v diskusní zprávě předsednictví Rady EU z prosince 2005 ⁽¹⁾ o odezvě Evropské unie na cunami se soustřeďují na otázku, jakou roli má mezinárodní společenství a Evropská unie hrát, aby podpořily vlády v jejich úsilí o účelnou koordinaci dárců.

Rámeček 4

GŘ ECHO rozpoznalo existenci problémů s koordinací a pracovalo na jejich řešení

Strategií GŘ ECHO v Indonésii a na Srí Lance byla podpora koordinační role OSN. V této souvislosti GŘ ECHO poskytlo 1 milion EUR na podporu humanitárního informačního střediska (HIC) UNOCHA, aby tak poskytlo informační nástroje pro plánování, provádění a monitorování humanitární pomoci. Společné hodnocení humanitárního informačního střediska provedené UNOCHA a ECHO v dubnu 2005 vyústilo v doporučení, která měla středisku pomoci nabízet komplexní přehled o humanitární odezvě a upozorňovat na mezery v potřebách.

V provincii Aceh poskytlo GŘ ECHO jedné nevládní organizaci finanční prostředky na sběr dat o interně vysídlených osobách a na jejich integraci v rámci humanitárního informačního střediska.

Na Srí Lance financovalo GŘ ECHO projekt zřízení centrální databáze dárců realizovaný jednou mezinárodní organizací, jehož cílem bylo řešit problém nedostatku jasných informací. Ačkoliv byl tento projekt původně iniciován Střediskem pro národní operace, které ustavila srílanská vláda k řízení odezvy na cunami, nedostalo se mu podpory vládních agentur, které od února 2005 převzaly odpovědnost za naléhavou a základní pomoc. Práce na databázi byla tedy zastavena až do září 2005, kdy se pod vedením srílanské vlády začalo s registračním procesem.

23. V důsledku obtíží s koordinací existovaly v míře a kvalitě pomoci poskytované mezinárodním společenstvím výrazné rozdíly. Zpráva Červeného kříže o světových katastrofách za rok 2005 popisuje, jak byly některé komunity v provincii Aceh zahlceny pomocí, zatímco jiným se pomoci nedostávalo. V Indonésii došlo k nadměrnému poskytnutí zdravotnické pomoci, na Srí Lance to byly čluny; někdy tato pomoc nebyla dostatečně úplná, např. rybářské čluny bez rybářských sítí. Navíc v prosinci 2005, tj. rok po katastrofě, žilo v provincii Aceh ještě asi 67 000 lidí ve stanech.

Dobrá koordinace mezi GŘ ECHO ostatními útvary Komise s výjimkou okamžité odezvy

24. Mechanismus civilní ochrany vyslal do oblastí nejvíce postižených cunami týmy odborníků, aby zde pomohly zhodnotit situaci a koordinovat přísun a rozdělování pomoci v oblasti civilní ochrany poskytnuté členskými státy. V memorandu o porozumění mezi GŘ ECHO a generálním ředitelstvím pro životní prostředí z 16. března 2003 se uvádí, že posílená koordinace civilní ochrany a zásahů v oblasti humanitární pomoci jak na úrovni ústředí, tak v terénu je pro dosažení koherentních synergií akcí Společenství prvořadá. Postupy by měly zajišťovat vzájemnou výměnu informací ve všech fázích krize; setkání GŘ ECHO a týmu pro koordinaci civilní ochrany v terénu by měla zajistit, aby se jejich činnosti vzájemně doplňovaly. Ani na Srí Lance, ani v Indonésii však nebyla koordinace mechanismu civilní ochrany a humanitární pomoci dostatečná.

⁽¹⁾ Příspěvek Evropské unie k mezinárodní odezvě na asijské cunami z roku 2004 – úspěchy, další kroky a získané poznatky. Diskusní zpráva pro setkání na vysoké úrovni v Bruselu dne 20. prosince 2005 pořádané Evropskou komisí a předsednictvím EU.

25. Výbor pro humanitární pomoc ze dne 27. ledna 2005 se zaměřil na nedostatky v koordinaci mezi GŘ ECHO a monitorovacím a informačním střediskem (MIC) pro civilní ochranu

a konstatoval, že MIC se neomezil jen na činnosti související s civilní ochranou, ale rozšířil svou působnost i na humanitární pole, což je nad rámec jeho role, a vytvořil tak dojem, že koordinuje veškerou pomoc EU ⁽¹⁾.

26. Pokud jde o návaznost fáze rekonstrukce, GŘ ECHO pracuje s ostatními útvary Komise na zajištění hladkého a účelného přechodu mezi krátkodobou základní pomocí a dlouhodobější rekonstrukcí. Velká míra finančních prostředků poskytnutých generálním ředitelstvím ECHO pomohla překlenout přechodnou fázi mezi základní pomocí a rekonstrukcí, která byla delší, než se původně očekávalo (viz bod 15a)). Strategie návaznosti základní pomoci, obnovy a rozvoje (LRRD) v Indonésii a na Srí Lance zahrnuje rovněž využití mechanismu rychlé reakce, který zajišťuje satelitní snímky škod způsobených cunami, jež mohou být užitečné pro plánování rekonstrukce a připravenost na katastrofy. Mechanismus rychlé reakce rovněž pomáhal financovat vyjednávací iniciativy, které v srpnu 2005 vedly k mírové dohodě mezi indonéskou vládou a Hnutím za svobodný Aceh (GAM), a tím posílil základy úsilí o rekonstrukci.



Pomoc se zajišťováním hygieny: latríny v indonéské provincii Aceh
(Zdroj: Účetní dvůr)

⁽¹⁾ V únoru 2005 projednávala poradní rada orgánu pro hodnocení katastrof a koordinaci při OSN (UNDAC) mechanismus civilní ochrany a na možné zdvojování rolí po cunami hleděla s obavami. Úřad OSN pro koordinaci humanitární činnosti (UNOCHA) následně požadoval, aby byly koordinátorům mechanismu civilní ochrany EU stanoveny jasné postupy a práce probíhala v souladu se stávajícími mezinárodně uznávanými mechanismy.

Role monitorovacích systémů v zajišťování relevantnosti, včasnosti a účinnosti realizace

Poměrně komplexní systém sledování a kontroly

27. Při sledování a kontrole provádění projektů se GŘ ECHO spoléhá na tyto mechanismy:

- a) monitorovací návštěvy terénních odborníků GŘ ECHO a jejich zprávy doplněné kontrolními monitorovacími návštěvami referentů;
- b) zprávy partnerů GŘ ECHO;
- c) návštěvy na místě prováděné útvarem pro finance a audit GŘ ECHO;
- d) kontroly před provedením konečné platby a pozdější externí audity partnerů.

28. Terénní odborníci GŘ ECHO prováděli monitorovací návštěvy projektů realizovaných partnery s cílem zajistit relevantnost, včasnost a účinnost jejich realizace. Na základě monitorovacích návštěv je možné na místní úrovni nebo na úrovni ústředí podniknout příslušné kroky. Například monitorovací zpráva k jednomu programu psychosociální podpory na Srí Lance z dubna 2005 zdůraznila problémy s náborem místních pracovníků. Referent GŘ ECHO v Bruselu tedy kontaktoval ústředí příslušného Červeného kříže, aby se ujistil, že bude podepsáno memorandum o porozumění se Srílanským červeným křížem, které umožní nábor místních pracovníků pro další fázi projektu.

29. Po cunami z 26. prosince 2004 dorazili pracovníci GŘ ECHO na Srí Lanku 27. prosince 2004 a do indonéské Jakarty 28. prosince 2004. Do provincie Aceh přijeli první odborníci GŘ ECHO 1. ledna 2005. GŘ ECHO přesunulo ve fázi prvotní odezvy na cunami v rámci pomoci technickou podporu z jiných regionů, například z Jižní Ameriky, Afriky a Středního východu. Potřeba stálých terénních odborníků byla zjištěna v lednu 2005 a do dubna 2005 byli již tito lidé rozmístěni v provincii Aceh. Po cunami se Komise zavázala zvýšit počet terénních odborníků GŘ ECHO z 69 na 150 ⁽²⁾. Na Srí Lance bylo u devíti projektů financovaných z mimořádného rozhodnutí o 10 milionech EUR provedeno 23 monitorovacích návštěv. V Indonésii bylo u deseti projektů financovaných z mimořádného rozhodnutí o 10 miliolech EUR provedeno 13 monitorovacích návštěv, většinou po příjezdu současných terénních odborníků v dubnu 2005. Po každé monitorovací návštěvě vypracoval příslušný terénní odborník DG ECHO monitorovací zprávu.

⁽²⁾ KOM(2005) 153 – Posílení schopností EU reagovat na katastrofy a krize ve třetích zemích.

30. Terénní odborníci GR ECHO nemají k dispozici žádné konkrétní pokyny, jak vykazovat zjištění monitorovacích návštěv. Na konci každé monitorovací návštěvy uspořádají terénní odborníci GR ECHO setkání s terénním týmem partnera, na němž hodnotí průběh akce. GR ECHO však partnerům systematicky neposkytuje písemnou zpětnou vazbu o záležitostech, jež se objevily během monitorovací návštěvy, a k dalšímu dohodnutému postupu. Písemná zpětná vazba by partnerům umožnila lépe využít rad a podpory vyplývajících z monitorovacích návštěv GR ECHO a mohla by napomoci při řešení zjištěných problémů.

31. Informace získané při monitorovacích návštěvách terénních odborníků GR ECHO doplňují informace uvedené ve zprávách partnerů. U projektů s dobou trvání šest měsíců se od partnerů vyžaduje, aby generálnímu ředitelství ECHO zaslali předběžnou závěrečnou zprávu měsíc před ukončením projektu a závěrečnou zprávu do šesti týdnů po skočení projektu, v případě projektů OSN do tří měsíců. K mimořádnému rozhodnutí o 10 milionech EUR pro Srí Lanku a Indonésii na dobu šesti měsíců předložila většina partnerů své předběžné závěrečné zprávy včas, u většiny závěrečných zpráv však došlo k jednoměsíčnímu nebo dvouměsíčnímu zpoždění.

32. Kromě monitorovacích návštěv terénních odborníků GR ECHO a referentů a informací uvedených ve zprávách partnerů sledují provádění projektu i zaměstnanci útvaru pro finance a audit GR ECHO, kteří na místě provádějí kontroly vybraných projektů. V roce 2005 se kontroly na místě prováděné GR ECHO zaměřily na reakci na cunami, hodnota projektů kontrolovaných na Srí Lance a v Indonésii byla 19 milionů EUR, tj. 18 % ze 103 milionů EUR projektů nasmlouvaných GR ECHO v souvislosti s odezvou na cunami do konce roku 2005. Ověřování projektů na místě, které prováděla agentura OSN v Indonésii, zdůraznilo problémy s přístupem k dokumentaci, které, i když byly překonány, bude třeba ještě objasnit na pracovních setkáních k finanční a správní rámcové dohodě (FAFA) (viz rámeček 5).

Rámeček 5

Přístup k dokumentaci OSN

GR ECHO se potýkalo s problémy, když chtělo získat přístup k příslušným finančním informacím nutným ke kontrole na místě provedené v červnu 2005 u projektu agentury OSN v hodnotě 500 000 EUR, který se zaměřil na mimořádná zdravotnická opatření v Indonésii; to je v rozporu s požadavky finanční a správní rámcové dohody (FAFA). Tato záležitost byla po diskusi s touto agenturou OSN objasněna a GR ECHO získalo přístup k relevantní dokumentaci v listopadu 2005.

33. Finální kontrolu před provedením konečné platby rovněž provádí útvar pro finance a audit GR ECHO. Tato kontrola bere v úvahu připomínky terénního odborníka i referenta GR ECHO k závěrečné zprávě partnera a jejich doporučení, zda platbu provést či nikoliv. Tato kontrola plateb se dále zakládá na seznamu výdajů, podrobných údajích o zásobách, postupech při zadávání zakázek, seznamech zaměstnanců a kopiích faktur, pokud jsou takové informace považovány za nutné. Útvar pro finance a audit GR ECHO dále u vzorku projektů organizuje nezávislé externí audity projektové dokumentace v ústředí partnera. Tyto externí audity se ukázaly být účinným nástrojem pro identifikaci neoprávněných výdajů na pomoc, především z důvodu neexistence podkladové dokumentace. Externí audit se však za ukončením projektu výrazně zpožďuje; GR ECHO si klade za cíl toto zpoždění snížit pokrytím všech partnerů v rámci dvouletého cyklu.

Úprava prvotní reakce s cílem postupovat přiměřeně

34. Postupy GR ECHO uznávají nutnost flexibility a článek 10 rámcové dohody o partnerství uvádí jednoduché postupy pro modifikaci projektů, které jim umožní zůstat vzhledem k měnícím se potřebám relevantní. Pružné postupy vcelku umožňovaly modifikovat projekty tak, aby odpovídaly měnícím se potřebám a byla zajištěna relevantnost jejich realizace (viz rámeček 6).

Rámeček 6

Modifikace projektů v reakci na měnící se potřeby

V červnu 2005 varovala jedna z agentur OSN před poskytováním nadměrného množství malých rybářských člunů, které by mohlo vést k nadměrnému rybolovu a způsobit dlouhodobé škody na zdrojích ryb u pobřeží. V srpnu 2005 byl projekt upraven a došlo ke snížení počtu člunů, které měly být opraveny nebo vyrobeny, a místo nich bylo poskytnuto 15 000 sad rybářského náčiní.

Již během prvního měsíce po cunami bylo zřejmé, že srílanská vláda získala formou darů dostatek léků, aby s nimi pokryla stávající potřeby. Projekt jedné nevládní organizace financovaný GR ECHO byl tedy pozměněn a došlo k přesunu finančních prostředků do oblasti psychosociální podpory a podpory místních zdravotnických struktur.

Jiný projekt na Srí Lance zahrnoval jako součást plánu postupu při nepředvídaných událostech poskytnutí 21 500 přidělení sušených potravin v podobě vysoce výživných sušenek pro děti do pěti let. Tyto sušenky však nebyly potřeba a 28 000 EUR původně plánovaných na bezpečnost potravin bylo převedeno na podporu živobytí.

Jeden z partnerů v Indonésii nahradil v reakci na měnící se potřeby příjemců stany kuchyněmi.

Projekt jedné nevládní organizace v Indonésii byl modifikován, když se díky rozsáhlé mezinárodní odezvě podařilo zabránit potravinové krizi. Mimořádný potravinový program už nebyl nadále třeba, a byl tedy nahrazen vzdělávacím programem o výživě a programem doplňkové výživy.

Zpoždění v důsledku saturace kapacity a jiných vnějších překážek

35. Pokud jde o včasnost provádění programů, pomohlo GŘ ECHO překonat některé překážky uvedené v monitorovacích zprávách. Například monitorovací zpráva k projektu jedné agentury OSN v Indonésii z května roku 2005 zdůrazňovala nedostatek odborníků na provádění činností. Na úrovni ústředí GŘ ECHO a této agentury OSN byly tedy podniknuty kroky, které vedly k náboru nových potřebných zaměstnanců. Ostatními zpožděními uvedenými v monitorovacích zprávách se však partner v době trvání projektu nezabýval (viz rámeček 7). Při provádění projektů docházelo ke zpoždění na straně partnerů z důvodu soutěže o zdroje mezi velkým počtem nových humanitárních organizací. Na Srí Lance byla zpoždění způsobena také jinými vnějšími faktory, například zrušením osvobození humanitárního zboží od cla v únoru 2005 a stavebními omezeními ve vládou stanovené nárazníkové zóně, zrušenými až koncem roku 2005, které znehodnotily většinu hodnocení a mnoho projektů.

Rámeček 7

Příklady zpoždění při provádění projektů partnery

Čistička vody v Pramuka v Jantho v Indonésii nemohla být spuštěna do provozu až do června 2005, tj. čtyři měsíce po jejím dodání, z důvodu nedostatku chlórových tablet, který byl zapříčiněn pomalým postupem při zadávání zakázek.

Při poskytování přístřeší na Srí Lance došlo ke zpoždění kvůli nedostatku vhodné půdy pro přesídlení komunit, kterým nebylo dovoleno vrátit se do pobřežní ochranné zóny. Půdu přidělenou jedné mezinárodní organizaci na výstavbu později místní orgány přidělily jiným subjektům.

Distribuce rybářských sítí prováděná partnerem na Srí Lance se zpozdila kvůli obtížím se zadáváním zakázek a z důvodu nutnosti definovat rybářské náčíní. Než byla tato nevládní organizace schopna začít s distribucí, byly již některé potřeby, např. rybářského náčíní, pokryty jinými organizacemi. To vedlo k dalším zpožděním, protože tato organizace musela provést nové zhodnocení potřeb.

Informace o účinnosti provádění projektů

36. Pro sledování účinnosti realizace jsou nutné informace o nákladech, organizačním uspořádání a skutečných výstupech. Pokud jde o náklady, aby byla zajištěna včasná odezva, nebyly nabídky partnerů vybrány na základě soutěže. Postupy partnerů GŘ ECHO pro zadávání zakázek jsou zkoumány při externích auditech partnerů prováděných v jejich ústředí a v průběhu ověřování na místě prováděném útvaru pro finance a audit GŘ ECHO. Analýza projektových návrhů terénními odborníky GŘ ECHO dále zahrnuje analýzu jednotkových nákladů, která je jedním z faktorů při rozhodování o tom, zda partneri nabízejí zboží a služby za přiměřenou cenu. Pokud však jde o poskytnutí záruky účinnosti, má tato analýza jen omezenou hodnotu a bylo by možné ji vylepšit komparativními informacemi a systematickým sledováním nápravných opatření. Je zde prostor dále rozvíjet srovnávací informace o nákladech a monitorovat jednotkové náklady v průběhu realizace projektu. Zvláště při nepředvídané pohromě zvyšují tyto informace záruku, že zboží a služby budou nabízeny za přiměřenou cenu. GŘ ECHO zatím vyvíjí svůj monitorovací systém, který mu má umožnit automaticky podporovat výpočet jednotkových nákladů a poměr přímých nákladů oproti nákladům podpůrným.

37. Některé monitorovací zprávy neuvádějí tolik podrobných informací o někdy složitém organizačním uspořádání, aby bylo zřejmé, zda partner provádí projektové úkoly přímo nebo zda uzavřel smlouvy o činnosti s jinými nevládními organizacemi nebo soukromými firmami (viz rámeček 8). Protože jako vhodní partneri byli vyhodnoceni pouze signatáři rámcové dohody o partnerství a finanční a správní rámcové dohody, je důležité identifikovat ty organizace, které provádí projekty financované GŘ ECHO, ale takto vyhodnoceny nebyly.

Rámeček 8

Organizační uspořádání by měla být v monitorovacích zprávách lépe vysvětlena

Na Srí Lance prováděly činnosti agentury OSN související s opravami člunů soukromé obchodní společnosti a činnosti v oblasti vody a hygienických zařízení partnera GŘ ECHO zase prováděly místní nevládní organizace.

Ačkoliv v případě Indonésie monitorovací zprávy uváděly, že jedna agentura OSN využívá při provádění projektů nevládní organizace, nebyly tyto nevládní organizace konkrétně jmenovány.

Tato konkrétní organizační uspořádání nebyla v monitorovacích zprávách nijak popsána.

38. Monitorování, jak ho provádí GŘ ECHO, se zaměřuje spíše na výsledky než na výstupy (tj. počet domů, v nichž již jednotlivé rodiny bydlí, spíše než počet postavených přístřešků). Monitorovací zprávy systematicky nekvantifikují splnění projektových činností, ani nehovoří o formálním převzetí hotových děl, např. přístřeší, latrín nebo člunů. Je nicméně důležité mít k dispozici přehledné informace o provedené práci, neboť takové informace jsou předpokladem vykazování výsledků. Informace o skutečných výstupech jsou nutné, aby bylo možné se ujistit, že zboží a služby byly skutečně poskytnuty, a to v požadované kvalitě (viz rámeček 9).

Rámeček 9

Potřeba zlepšit informování o výstupech

U jednoho projektu v Indonésii bylo pro terénní odborníky GŘ ECHO obtížné zjistit, které činnosti financovalo generální ředitelství ECHO. Mezi pracovníky docházelo k častým personálním změnám, tito lidé pak nebyli schopni přesně uvést, nač byly finanční prostředky GŘ ECHO využity. Navzdory žádostem terénních odborníků GŘ ECHO neposkytnula příslušná agentura OSN do konce trvání projektu podrobné informace o realizovaných činnostech.

Průběžná finanční zpráva k jednomu projektu na Srí Lance bez dalších podrobností uvádí, že v rámci projektu bylo přiděleno 1,45 milionu EUR, tj. 85 % výdajů, na rozpočtovou hlavu „rybolov“. Poskytnutí podrobných finančních informací by usnadnilo účelné monitorování realizace projektu.

39. Náš audit také potvrdil monitorovací zprávy GŘ ECHO, v nichž se uvádí, že viditelnost akcí financovaných GŘ ECHO byla obecně uspokojivá, i když v některých případech ještě existoval prostor pro zlepšení. Viditelnost GŘ ECHO nebyla dostatečná například ve středisku pro péči o děti v Jantho v provincii Aceh a v případě čističek vody zajištěných agenturou OSN. V rámci analýzy celkové mezinárodní pomoci kritizuje zpráva o prvotních zjištěních koalice pro hodnocení cunami (TEC) humanitární agentury za to, že se soustřeďují na propagaci své značky a soutěží o zviditelnění na úkor plnění skutečných potřeb příjemců. Akce na zvýšení viditelnosti mají však dodatečný přínos: pomáhají snižovat riziko dvojího financování jasným uvedením poskytovatele finančních prostředků na konkrétní projekty.



Čistička odpadních vod v provincii Aceh
(Zdroj: Účetní dvůr)

Dosažení výsledků a přiměřenost udržitelnosti

Projekty přispěly k úspěšnosti celkové odezvy, i když některé výstupy a výsledky nedosáhly plánované úrovně

40. Pokud jde o výstupy, projekty financované GŘ ECHO byly realizovány, i když v některých případech inflace snížila úroveň výstupů a některé činnosti nemohly být realizovány v časovém rámci projektu, protože se vyskytly obtíže se získáváním zboží a najímáním kvalifikovaných pracovníků (viz rámeček 10).

Rámeček 10

Některé projektové výstupy nedosáhly plánované úrovně

Na Srí Lance byl z důvodu zvýšených nákladů na materiály a práci v rámci projektu financovaného GŘ ECHO snížen počet postavených přístřeší z původně plánovaných 2 500 na 2 018.

V Indonésii nemohla jedna nevládní organizace kvůli potížím s dodávkami dokončit distribuci 1 500 000 lahví chemických přípravků pro úpravu vody. I když byla uzavřena dohoda o prodloužení projektu o tři měsíce, na konci projektu v červenci 2005 stále čekalo na distribuci 900 000 lahví. Láhve byly nakonec distribuovány na vlastní náklady partnera.

41. Pokud jde o výsledky, projekty financované Komisí podstatně přispívaly k pokrytí základních potřeb populace: přístřeší, potravin, vody a hygienických zařízení, zdraví, psychosociální podpory, péče o dítě a rodinu a telekomunikací (viz rámeček 11).

Projekty financované Komisí rovněž přispěly k obnově životy, např. poskytnutím člunů a rybářského náčiní a obnovou přístaviště. Pokud však jde o dosažené příjemce, byly projekty v některých případech méně úspěšné, než se plánovalo, především z důvodu nadhodnocení potřeb, k němuž došlo v době, kdy bylo třeba rychle reagovat (viz bod 20). To byl také případ jednoho z projektů na zajištění vody a hygienických zařízení na Srí Lance, který dosáhl na přibližně 37 000 příjemců místo původně plánovaných 50 000. Především ta část projektu agentury OSN, která se týkala vody a hygienických zařízení v provincii Aceh, dosáhla jen na 100 000 osob, což odpovídá pouze 5 % původně zamýšlených 2 milionů příjemců. V důsledku toho nízkého pokrytí a obtíží při identifikaci výstupů projektu během jeho realizace se generální ředitelství ECHO nyní obává, zda tento partner bude mít dostatečnou provozní kapacitu, aby mohl koordinovat činnost v oblasti vody a hygienických zařízení.

Rámeček 11

Výsledky humanitární pomoci Komise

Komise oznámila, že jeho humanitární pomoc Indonésii, Srí Lance, Indii, Maledívám a Thajsku přispěla k zajištění:

- čisté pitné vody a hygienických zařízení pro více než 720 000 osob,
- týdenních přidělů potravinové pomoci pro téměř 900 000 vysídlených osob,
- materiálů na přístřeší pro téměř 140 000 osob, které těmto osobám umožní opravit si domovy nebo si je znovu postavit nebo si vybudovat provizorní přístřeší,
- zdravotnických služeb a epidemiologických datových systémů, které slouží 840 000 lidem,
- psychosociální podpory pro více než 260 000 osob,
- tvorby příjmu a podpory obživy pro přibližně 325 000 osob.

42. Zásadní hodnoticí iniciativou je koalice pro hodnocení cunami (TEC), na níž se GŘ ECHO podílí. Jde o snahu poučit se ve spolupráci s ostatními agenturami, které poskytují pomoc, z odezvy na cunami. Koalice provedla pět tematických hodnocení odezvy týkajících se dárců, koordinace, hodnocení potřeb, dopadu na místní a národní kapacity a návaznost základní pomoci

a obnovy na dlouhodobý rozvoj. Prvotní zjištění hodnocení TEC uvádějí, že základní pomoc, i když celkově špatně koordinovaná a neúčinná, účelně omezila utrpení poskytnutím potravin, vody a přístřeší. Zpráva Červeného kříže o světových katastrofách za rok 2005 dospívá k podobnému závěru, že totiž navzdory potřebě zlepšit koordinaci vedla nebývale rozsáhlá odezva k poskytnutí pomoci většině přeživších, a zabránila tak hladu a chorobám. Návštěvy projektů provedené v průběhu našeho auditu a pohovory vedené se všemi místními subjekty včetně příjemců závěry těchto hodnocení z velké části potvrzují.

43. Pokud jde o další vývoj, GŘ ECHO financuje z finančních prostředků rozhodnutí o 80 milionech EUR projekt v hodnotě 2 miliony EUR s cílem podpořit projekt připravenosti na katastrofy OSN, a posílit tak systémy včasného varování pro oblast Indického oceánu. Z přínosů akčních plánů DIPECHO ⁽¹⁾ těží jak jižní, tak jihovýchodní Asie, kde bylo v letech 2005–2006 na projekty připravenosti na katastrofu na úrovni jednotlivých komunit přiděleno přibližně 11 milionů EUR. Workshop Úřadu OSN pro koordinaci humanitární činnosti (UNOCHA) na téma poučení z cunami pořádaný v červnu 2005 zdůraznil potřebu významného zlepšení mechanismů připravenosti na katastrofy.

Přiměřená udržitelnost podporovaná velkou mírou poskytnutých finančních prostředků

44. GŘ ECHO odpovídá za humanitární odezvu sestávající z naléhavé pomoci a krátkodobé obnovy, zatímco dlouhodobější obnova, rekonstrukce a základní pomoc spadají do pravomocí GŘ RELEX a GŘ AIDCO. Protože se na těchto akcích podílí různá generální ředitelství, jsou postupy a mandáty pro tyto dvě fáze, šedá oblast mezi nimi a návaznost základní pomoci, obnovy a rozvoje (LRRD) zvláště důležité. Velká míra finančních prostředků, které GŘ ECHO poskytlo na cunami, mu umožnila zaměřit se nejen na klíčové oblasti pomoci, jako jsou potraviny a voda, hygienická zařízení, zdraví a přístřeší, ale také prostřednictvím kvalitních zásahů překlenout fázi přechodu, která byla delší, než se čekalo, a v některých případech i financovat projekty obnovy zaměřené na rozvoj (viz rámeček 12).

⁽¹⁾ DIPECHO znamená připravenost na katastrofu v GŘ ECHO.

Rámeček 12**Vysoká kvalita zásahů a orientace na rozvoj pomáhají zajistit udržitelnost**

Vysoká kvalita stavby latrín na Srí Lance by měla zajistit jejich dlouhou životnost. Rovněž zřízení výborů pro hygienu v táborech je příkladem udržitelného přístupu k propagaci hygieny.

V Indonésii se projekt stavby člnů a přístaviště orientuje na rozvoj a klade důraz na udržitelnost. Jiný projekt agentury OSN na Srí Lance se obdobně zaměřil na zlepšení účinnosti srílanské flotily stavbou vysoce kvalitních člnů a výukou zdokonalených technik rybaření.

Projekt úpravy vody chemikáliemi prováděný jednou nevládní organizací v Indonésii v rámci mimořádného rozhodnutí o 10 milio-
nech EUR následoval druhý projekt financovaný Komisí v rámci rozhodnutí o 80 milio-
nech EUR, který se týkal udržitelnějších systémů dodávek vody.

Udržitelnosti jednoho projektu nevládní organizace v Indonésii napomáhá skutečnost, že většina činností v táborech je organizována členy výboru na základě dobrovolnosti.



Pomoc bezdomovcům: přístřeší na Srí Lance
(Zdroj: Účetní dvůr)

ZÁVĚRY

45. Po cunami z 26. prosince 2004 bylo nutné najít rovnováhu mezi potřebou dobře naplánovaného zásahu a nutností reagovat rychle. Postupy GR ECHO umožňují rychlou reakci a velká míra poskytnutých finančních prostředků v hodnotě 123 milionů EUR se ukázala jako přiměřená. Umožnila GR ECHO vyjít vstříc potřebám populace postižené konfliktem a zároveň

pomoci překlenout fázi přechodu mezi základní pomocí a rekonstrukcí, která byla delší, než se očekávalo (viz body 12 až 15).

46. Rozhodnutí pracovat na Srí Lance se stávajícími partnery umožnilo Komisi financovat realizaci projektů navzdory příjezdu velkého počtu nových humanitárních organizací, které dorazily s prostředky, jež přesahovaly jejich potřeby. V provincii Aceh nebylo GR ECHO před cunami přítomno, a nemělo tedy k dispozici dostatek spolehlivých informací, což vedlo k tomu, že některé projekty schválené GR ECHO v měsíci následujícím po cunami vycházely spíše ze standardního návrhu pro mimořádné situace než z přesného hodnocení potřeb. Hodnocení potřeb u projektů schválených od února 2005 byla spolehlivější díky větší dostupnosti informací a skutečnosti, že bylo více času na přípravu návrhů (viz body 16 až 21).

47. Koordinační roli OSN ztěžoval nedostatek spolehlivých informací o potřebách, příjezd velkého počtu humanitárních organizací a nedostatečná kapacita místních správních orgánů, což vedlo k výkyvům v míře a kvalitě poskytované pomoci. Pokud jde o návaznost fáze rekonstrukce, byla interní koordinace mezi GR ECHO a ostatními útvary Komise dobrá. Objevily se však problémy při koordinaci s mechanismem civilní ochrany v úvodních fázích reakce (viz body 22 až 26).

48. GR ECHO má komplexní systém sledování a kontroly projektů, který obvykle umožnil modifikovat projekty tak, aby odpovídaly měnícím se potřebám. Je zde však ještě prostor k zlepšení v oblasti poskytování písemné zpětné vazby partnerům po vykonání monitorovacích návštěv, vývoje srovnávacích informací o nákladech a poskytování většího množství podrobných údajů o někdy složitým organizačním uspořádání. Monitorovací zprávy systematicky nekvantifikují dosažení projektových cílů a v případě projektu jedné agentury OSN v Indonésii bylo pro GR ECHO zvláště obtížné získat jasné informace o provedených činnostech (viz body 27 až 39).

49. Projekty financované Komisí přispívaly k pokrytí základních potřeb populace: přístřeší, potravin, vody a hygienických zařízení, zdraví, psychosociální podpory, péče o děti a rodinu a telekomunikací. Komise rovněž financuje projekty na podporu připravenosti na katastrofy. Některé projektové výstupy však nevykazují z důvodu zvýšených nákladů a obtížů se získáváním zboží a najímáním kvalifikovaných pracovních sil plánovanou úroveň. Některé projekty, hlavně složka jednoho projektu agentury OSN v Indonésii, která se týkala vody a hygienických zařízení, dosáhly především kvůli nadhodnocení potřeb na méně příjemců, než bylo původně plánováno. K udržitelnosti projektů přispívá velká míra poskytnutých finančních prostředků, která umožnila realizaci vysoce kvalitních zásahů, někdy i s orientací na rozvoj (viz body 40 až 44).

DOPORUČENÍ

50. Komise by měla zvážit roli, kterou by mohla hrát při pomoci postiženým vládám s účinnějším řízením koordinace dárců, s cílem zajistit naplnění potřeb (viz bod 22).

51. Měly by se vyjasnit role GŘ ECHO a generálního ředitelství pro životní prostředí (mechanismus civilní ochrany), aby byl zajištěn koherentní přístup (viz body 24 a 25).

52. Měla by se zvážit možnost delšího časového rámce pro mimořádné operace (např. devět spíše než šest měsíců), aby byl na realizaci dostatek času (viz bod 35).

53. GŘ ECHO by mělo posílit svůj monitorovací systém a do pokynů pro sledování včlenit tyto prvky:

- a) písemná zpětná vazba partnerům po monitorovacích návštěvách (viz bod 30);
- b) rozvoj komparativních informací o nákladech (viz bod 36);
- c) vysvětlení organizačních otázek realizace (viz bod 37);
- d) informace o vykonané práci (viz bod 38).

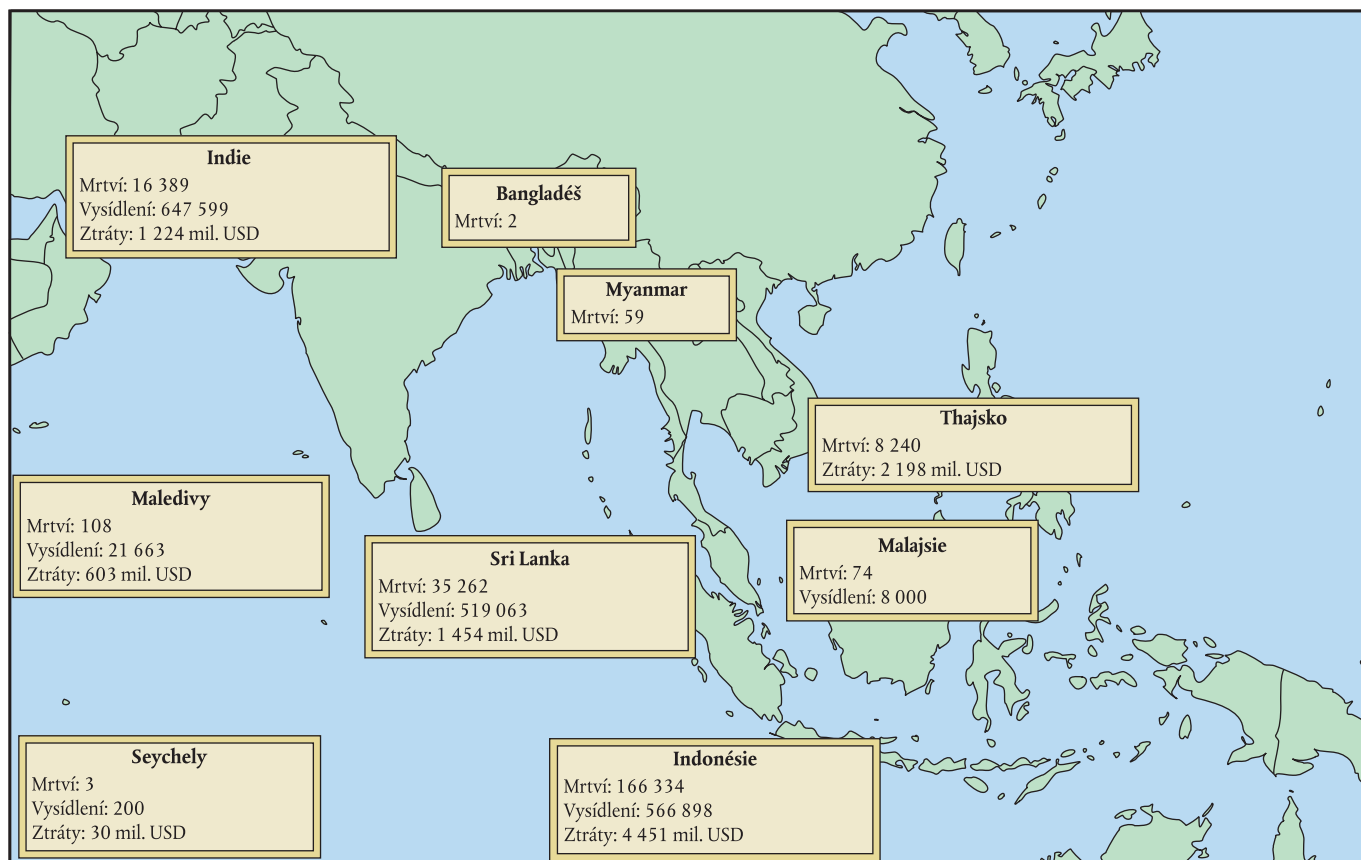
55. Obtíže s přístupem k dokumentaci projektů prováděných agenturami OSN by měly být zohledněny v kontextu finanční a správní rámcové dohody (FAFA) (viz body 32 a 41).

Tuto zprávu přijal Účetní dvůr na svém zasedání v Lucemburku dne 11. května 2006.

Za Účetní dvůr
předseda
Hubert WEBER

PŘÍLOHA

MAPA DOPADU CUNAMI



Zdroj: Koalice pro hodnocení cunami – počáteční zjištění.

ODPOVĚDI KOMISE

SHRNUTÍ

V. Bylo nevyhnutelné, aby Komise přijala některé mimořádné návrhy s cílem zajistit rychlý přísun pomoci obětem. Hodnocení aktuálních potřeb bylo k dispozici až v druhé polovině ledna 2005 a čekání na ně by způsobilo, že humanitární organizace by až do konce ledna neobdržely od Komise žádné finanční prostředky, což bylo za daných okolností zjevně nepřijatelné.

VI. Komise má za to, že ačkoli v praxi došlo k určitým problémům, celková úroveň koordinace se v porovnání s předcházejícími mimořádnými událostmi zlepšila. Během kritické doby této mimořádné situace se útvary Komise vzájemně pravidelně informovaly v průměru minimálně dvakrát denně a vyměňovaly si informativní sdělení a zprávy o situaci.

VII. Komise bere v úvahu návrh Účetního dvora k vypracování srovnání informací ohledně nákladů a k zajištění podrobnějších údajů ohledně organizačního uspořádání a kvantifikace dosažených výsledků v rámci projektu.

VIII. Všeobecně nebylo počáteční úsilí k pomoci mezinárodního společenství dostatečně koordinováno. Z tohoto důvodu Komise zpočátku kladla mimo jiné velký důraz na koordinační činnost a nové posouzení potřeb, což vedlo k účinnosti jejího úsilí k poskytnutí pomoci. Původní hodnocení potřeb uvedené v příkladu, který citoval Účetní dvůr, bylo založeno na počátečním výpočtu uvádějícím jako potenciální příjemce pomoci dva miliony lidí. Skutečnost, že agentura OSN zajistila pomoc 5 % příjemců pomoci neznamená, že zbývajících 95 % neobdrželo žádnou pomoc, ale že jim spíše pomohly jiné agentury, takže pomoc OSN nebyla nezbytná.

IX.

- a) Komise plně uznává význam vnitrostátní kompetence na pomoc při katastrofách a řídí se tím při poskytování své humanitární pomoci (požadavek, aby partneři pomoc koordinovali s vnitrostátními a místními orgány, s Úřadem Spojených národů pro koordinaci humanitárních záležitostí a u rozvojových programů (UNOCHA), a aby existovala koordinace na místě prováděná delegacemi a GR pro humanitární pomoc.
- b) Komise plně podporuje doporučení Účetního dvora objasnit úlohu GR ECHO a GR ENVI (mechanismus civilní ochrany) s cílem zajistit jednotný přístup.
- c) Komise již zjistila zpoždění u některých částí projektu zmíněných Účetním dvorem a přijala požadované opatření (viz bod 35). Komise se domnívá, že není vhodné měnit právní základ k prodloužení časového rámce pro primární pohotovost a mimořádné humanitární akce.

- d) Komise posílí systém monitorování, aby co nejlépe vyhověla doporučením Účetního dvora.
- e) Tato záležitost byla po projednání s příslušnými organizacemi objasněna a Komise získala přístup k příslušným dokumentům. Ověření projektů financovaných Komisí, které realizovaly agentury OSN, bylo projednáno na zasedání pracovní skupiny EK-OSN (Rámcová finanční a administrativní úmluva, FAFA) v dubnu 2006.

ÚVOD

7. Pokud jde o mechanismus rychlé reakce a postup k propojení pomoci, obnovy a rozvoje (LRRD), viz odpověď Komise k bodu 26.

PŘIPOMÍNKY

18. Politika Komise je postavena na přístupu založeném na skutečných potřebách. V případě, že partner nemůže plně využívat pomoc, Komise sníží financování, a to i v případě, že původní plán byl jiný.

22. a) Jak na Srí Lance, tak v Indonésii podpořila Komise příslušnou agenturu OSN v její úloze klíčového předního představitele obnovy. V důsledku těchto projektů se v obou zemích zmírnily a/nebo omezily problémy s pokrytím, překrýváním, nedostatky a konkurencí.

23. Případy nadměrných dodávek pomoci v některých oblastech a nedostatečné pomoci v jiných oblastech, jak jsou popsány ve zvláštní zprávě, se netýkaly humanitární pomoci zajišťované Komisí.

24. a 25. I když v praxi došlo k určitým problémům, celková úroveň koordinace se v porovnání s předcházejícími mimořádnými událostmi zlepšila. Během rozhodující doby této mimořádné situace se útvary Komise vzájemně pravidelně informovaly v průměru minimálně dvakrát denně a vyměňovaly si informativní sdělení a zprávy o situaci. Komise se bude snažit dále zlepšit koordinaci mezi GR ECHO a mechanismem civilní ochrany, jak doporučuje Účetní dvůr.

26. Komise zřídila meziútvarovou skupinu již několik dní po cunami (Meziútvarová pracovní skupina pro cunami – TIST) s cílem zajistit, aby všechny aspekty pomoci EU byly koordinované, zejména propojení pomoci, obnovy a rozvoje (LRRD).

Kromě projektů, které zmínil Účetní dvůr, zahrnovaly další projekty financované z mechanismu rychlé reakce konzultace občanské společnosti ohledně plánů na rekonstrukci po cunami, které proběhly v době, kdy národní vláda teprve zahajovala plánování projektu a podporu k posílení kapacity místní správy při obnově.

Komise se zavázala, že do konce roku 2006 vyčlení na obnovu 350 milionů EUR, včetně 12 milionů EUR z mechanismu rychlé reakce.

30. Výsledky monitorovacích misí pracovníků Komise v oblasti humanitární a technické pomoci jsou zaznamenány v počítačovém systému Komise na monitorování projektů, který spravují státní úředníci. V případě, že je to nezbytné, poskytuje GR ECHO (HQ) partnerům Komise zpětnou vazbu k projektu. Komise si je nicméně vědoma, že existuje potřeba sjednotit stávající pokyny ve formě zvláštních pokynů.

31. Komise si byla vědoma krátkého zpoždění v podávání zpráv. S ohledem na rozsah katastrofy a na úkoly, kterým museli partneři provádějící pomoc čelit, však nebylo toto zpoždění považováno za velké.

32. Pokud jde o přístup k dokumentům agentur OSN, tento problém byl vyřešen v rámci pracovní skupiny FAFA.

33. Kromě projektů na pomoc po cunami prováděných na místě Komise kontroluje podklady i v případě, kdy jsou navraceny do ústředí partnerské organizace. V každé partnerské organizaci se v rámci dvouletého cyklu provádí audit. Průměrná doba, která uplyne mezi skončením projektu a provedením auditu nebo ověřením podkladů týkajících se projektů na pomoc po cunami v partnerských kancelářích činí jeden rok.

35. U některých partnerů Komise nastaly příležitostně prodlevy s realizací některých částí projektu. Případy zjištěné Účetním dvorem již byly určeny pracovníky humanitární a technické pomoci Komise (odborníci v daném oboru) během monitorování projektu a vyústily v přijetí opatření v ústřední úrovni vedení. V případě projektu OSN uvedeného v rámečku 7 Komise neposkytla náhradu nákladů na čističku vod v Pramuce. Komise si navíc vyžádala, aby partneři zrychlili pomalé postupy zadávání veřejných zakázek, které měly za následek zpoždění před použitím dalšího mimořádného financování v oblasti zásobování vodou a hygieny.

37. Organizační opatření jsou obvykle popsána v návrzích projektů a analyzována v interním písemném hodnocení, které Komise provádí k žádostem o financování. Komise se nicméně zavazuje, že dohlédne na to, jak záležitost zlepšit.

38. Informace o tom, co bylo provedeno, jsou namísto v monitorovacích zprávách uvedeny v předběžných, průběžných a závěrečných zprávách partnerů.

Komise souhlasí s Účetním dvorem, že v případě agentury OSN nebyly během monitorování k dispozici dostatečné informace, ale ráda by zdůraznila, že Komise přijala opatření jak přímo na místě, tak i na ústřední řídicí úrovni, a v důsledku toho byly údaje o výsledcích uvedeny v závěrečné zprávě.

FAFA nestanoví organizacím automaticky povinnost poskytovat informace o konkrétních činnostech financovaných Komisí.

40. Komise souhlasí, že některé partnerské organizace příležitostně vykazují méně výsledků, než se původně očekávalo, a to kvůli problémům s dodávkou zboží. Všechny tyto případy byly odhaleny v rámci monitorování Komise a vedly k tomu, že Komise přijala opatření.

41. V případě OSN byla hodnocení potřeb provedena v týdnu po cunami, kdy bylo k dispozici málo informací, ale potřeba doručit pomoc byla naléhavá. V důsledku toho hodnocení zjevně podcenilo reakci mezinárodního společenství a na jeho základě byl určen celkový počet obyvatel žijících v postižených oblastech jako příjemců pomoci. Skutečnost, že agentura OSN zajistila pomoc pouze 5 % příjemců pomoci neznamená, že zbývajících 95 % lidí neobdrželo žádnou pomoc, ale spíše, že jim pomohly další agentury, takže pomoc OSN nebyla nezbytná.

Komise předtím, než poskytne další finanční prostředky na činnost v oblasti zásobování vodou a hygieny v nouzových oblastech, vyčká, než partnerská organizace zlepší řízení projektu. Dále je třeba zdůraznit, že následně po jednání s místními pobočkami Komise a ústředím poskytla partnerská organizace podrobné informace o činnostech, které realizovala, v závěrečné zprávě.

42. Komise tento problém přiznala v počáteční fázi a přispěla k jeho řešení konkrétními opatřeními, např. těmi, která jsou uvedena v rámečku 4. Další zlepšení koordinace potřeb pomoci je třeba projednat s hlavními dárci a subjekty činnými v oblasti humanitární pomoci. V tomto smyslu představuje Komise jednoho z hlavních subjektů iniciativy rádného humanitárního dárcovství a také se aktivně účastní jednání v procesu přezkumu humanitární pomoci OSN.

ZÁVĚRY

46. Vzhledem k tomu, že do většiny postižených oblastí v Aceh se lze těžko dostat, ukázalo jako nemožné získat hodnocení aktuálních potřeb tak brzy poté, co došlo ke katastrofě. Bylo tak nevyhnutelné, aby Komise přijala mimořádné návrhy s cílem zajistit rychlý přísun pomoci obětem. Hodnocení aktuálních potřeb bylo k dispozici až v druhé polovině ledna 2005 a čekání na ně by způsobilo, že by humanitární organizace neobdržely až do konce ledna od Komise žádné finanční prostředky, což bylo za daných okolností zjevně nepřijatelné.

47. Komise má za to, že zatímco v praxi došlo k určitým problémům, celková úroveň koordinace se v porovnání s předcházejícími mimořádnými událostmi zlepšila. Během rozhodující doby této mimořádné situace se útvary Komise vzájemně pravidelně informovaly v průměru minimálně dvakrát denně a vyměňovaly si informativní sdělení a zprávy o situaci.

48. Komise bere v úvahu návrh Účetního dvora k vypracování srovnání informací ohledně nákladů a k zajištění podrobnějších údajů ohledně organizačního uspořádání a kvantifikace dosažených výsledků v rámci projektu. Projekt OSN v Indonésii není příkladem slabiny v systému monitorování, ale představuje slabinu u konkrétní partnerské organizace při zavádění příslušného řízení projektu. Následně po jednání s místními pobočkami Komise a ústředím poskytla partnerská organizace podrobné informace o činnostech, které realizovala, v závěrečné zprávě.

49. V případě projektu, který uvádí Účetní dvůr, bylo hodnocení partnerských potřeb provedeno okamžitě v týdnu následujícím po cunami, kdy nebyl k dispozici dostatek informací a potřeba doručit pomoc byla naléhavá. Skutečnost, že agentura OSN zajistila pomoc pouze 5 % příjemců neznamená, že zbývajících 95 % neobdrželo žádnou pomoc, ale spíše, že jim pomohly další agentury, takže pomoc ostatních agentur OSN nebyla nezbytná.

DOPORUČENÍ

50. Komise plně uznává význam vnitrostátní kompetence k řešení přírodní katastrofy. V případě krize Komise spolupracuje prostřednictvím systému OSN a podporuje Úřad OSN pro koordinaci humanitární činnosti OCHA (finančně i prakticky) v jeho koordinační úloze, která zahrnuje navazování kontaktů s vnitrostátními orgány. V praxi Komise koordinuje a vyměňuje informace s vnitrostátními orgány za pomoci svých delegací a v technických záležitostech prostřednictvím pracovníků Komise poskytujících humanitární a technickou pomoc na místě. Partnerské organizace, které založila Komise jsou navíc povinny koordinovat pomoc s vnitrostátními a místními orgány.

Komise si je také vědoma, že kapacita vlád zvládnout koordinaci mezi dárci v nouzových situacích se nejlépe podporuje předem prostřednictvím strukturálních rozvojových programů (například v souvislosti se zlepšováním připravenosti země vypořádat se s přírodní katastrofou).

51. Komise plně podporuje doporučení Účetního dvora objasnit úlohu GŘ pro humanitární pomoc a GŘ pro životní prostředí (mechanismus civilní ochrany).

Úlohy těchto dvou útvarů byly projednávány v květnu 2002, což vedlo k uzavření memoranda o porozumění mezi GŘ pro humanitární pomoc a GŘ pro životní prostředí, a sice v březnu 2003. S ohledem na zkušenosti po tomto datu a s ohledem na doporučení Účetního dvora budou přijata tato opatření:

Zprvce, Komise bude lépe informovat instituce a organizace, které jsou zapojeny do mezinárodní pomoci při mimořádných událostech o případných úlohách a funkcích humanitární pomoci Společenství, kterou provádí GŘ pro humanitární pomoc a o mechanismu civilní ochrany Společenství, který je spravován GŘ pro životní prostředí a o dodatečném a zvláštním přínosu, který mechanismus může poskytnout obětem postiženým velkými přírodními katastrofami. Kromě toho připravují příslušné útvary Komise pro delegace ES ve třetích zemích ohledně této záležitosti společné sdělení.

Zadruhé, Komise se zavazuje přijmout klíčová doporučení HACu a výboru pro civilní obranu, zejména pokud jde o nutnost podrobněji upravit kompetence pro operace MIC.

52. Komise již zjistila zpoždění u některých částí projektu zmíněných Účetním dvorem a přijala potřebná opatření (viz bod 35). Komise se domnívá, že není vhodné měnit právní základ k prodloužení časového rámce pro primární pohotovost a mimořádné humanitární akce.

53. Komise posílí systém monitorování, aby co nejlépe vyhověla doporučením Účetního dvora.

d) Komise se domnívá, že zatímco je pravda, že v případě GŘ pro humanitární pomoc (a ostatní poskytovatelé humanitární pomoci) se důraz posunul směrem na hodnocení výsledků, dosažených cílů a dopadu, neznamená to, že GŘ pro humanitární pomoc monitoruje činnosti v rámci projektu nepřiměřeně.

Informace o tom, co bylo provedeno, jsou místo v monitorovacích zprávách uvedeny v předběžných, průběžných a konečných zprávách partnerů.

54. Záležitost byla oznámena OSN a byla projednána na zasedání pracovní skupiny FAFA v dubnu 2006.