

Euroopa Liidu

C 170

Teataja

Eestikeelne väljaanne

Teave ja teatised

49. aastakäik

21. juuli 2006

Teatis nr

Sisukord

Lehekülg

I Teave

Kontrollikoda

2006/C 170/01

Eriaruanne nr 3/2006 Euroopa Komisjoni humanitaarabi kohta tsunami ohvritele koos komisjoni vastustega

1

ET

I

(Teave)

KONTROLLIKODA

ERiaruanne nr 3/2006

Euroopa Komisjoni humanitaarabi kohta tsunami ohvritele koos komisjoni vastustega

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

(2006/C 170/01)

SISUKORD

	Punktid	Lk
LÜHENDID		2
KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE	I–IX	3
SISSEJUHATUS	1–7	5
26. detsembri 2004. aasta tsunami	1–3	5
Humanitaarabi peadirektoraat (ECHO)	4–5	5
Muud tsunamijärgsesse tegevusse kaasatud ELi vahendid	6–7	5
KONTROLLIKOJA AUDIT	8–11	5
Auditi läbiviimise põhjused	8	5
Auditi ulatus ja eesmärk	9–10	6
Auditi lähenemisviis	11	6
TÄHELEPANEKUD	12–44	7
ECHO tegevuse kiirus ja asjakohasus	12–21	7
Kiire tegutsemise olukorrale vastava eelarve raames	12–15	7
Partnerite valik	16–17	8
Rahvusvahelise rahastamise kõrge määr ületab partnerite rahalised vajadused	18	8
Vajaduste täpseks analüüsiks tehtav olukordade võrdlus	19–21	9
Kooskõlastuse tõhusus	22–26	10
Arvukate humanitaarorganisatsioonide tegevuse kooskõlastamine	22–23	10
ECHO ja teiste ELi talituste vaheline kooskõlastus oli hea, välja arvatud viivitamatu hädaabi osas	24–26	10
Seiresüsteemide osa projektide rakendamise asjakohasuse, õigeaegsuse ja tõhususe tagamisel	27–39	11
Suhteliselt põhjalik seire- ja kontrollisüsteem	27–33	11
Esialgsete abimeetmete kohandamine asjakohasuse tagamiseks	34	12
Abi vastuvõtmisvõime ammendumisest ja muudest välistest teguritest põhjustatud viivitused	35	13
Teave projektide rakendamise tõhususe kohta	36–39	13

	Punktid	Lk
Tulemuste saavutamine ja piisav jätkusuutlikkus	40–44	14
Projektid aitasid kaasa meetmete edukale läbiviimisele, ehkki mõned väljundid ja tulemused jäid planeeritust kesisemaks	40–43	14
Kõrge rahastamismäär soodustas jätkusuutlikkust	44	15
JÄRELDUSED	45–49	16
SOOVITUSED	50–54	17
LISA: Tsunami tagajärjed		18
Komisjoni vastused		19

LÜHENDID

BRR	Taastus- ja ülesehitusamet (<i>Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi</i>)
ECHO	Humanitaarabi peadirektoraat (DG ECHO)
DIPECHO	Disaster preparedness in ECHO
ECHO	European Community Humanitarian Office
GAM	Vaba Acehi Liikumine (<i>Gerakan Aceh Merdeka</i>)
LTTE	Tamil Eelami Vabastustiigrid (<i>Liberation Tigers of Tamil Eelam</i>)
VVO	Valitsusväline organisatsioon
TEC	Tsunami mõju hindamisrühm (<i>Tsunami Evaluation Coalition</i>)
ÜRO HKT	ÜRO Humanitaarküsimuste Koordineerimise Talitus (<i>United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>)

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I. 26. detsembril 2004. aastal põhjustas Põhja-Sumatra lääneranniku lähedal toimunud maavärin võimsa tsunami, mis tekitas laiaulatuslikku hävingut paljudes India ookeani riikides ja mille tõttu hukkus üle 200 000 inimese. Rahvusvaheline üldsus andis ulatuslikku humanitaarabi — üle 5 miljardi euro (vt punktid 1–3).

II. Euroopa Komisjonil on humanitaarkriisidele reageerimiseks spetsiaalne peadirektoraat — humanitaarabi peadirektoraat (ECHO). ECHO ei vii hädaabimeetmeid ellu otse, vaid partnerite kaudu, kelleks on valitsusvälised organisatsioonid ja rahvusvahelised organisatsioonid, sealhulgas ÜRO ja Punase Risti organisatsioonid. Tsunamijärgselt andis ECHO 123 miljoni euro väärtuses humanitaarabi (vt punktid 4–6).

III. Kontrollikoja auditis analüüsiti dokumentide, intervjuude, kohapealsete külastuste ning teiste auditite ja hindamiste põhjal komisjoni humanitaarabi tsunami ohvritele. Abi hõlmas hädaabi ja mõningaid lühiajalisi taastustöid kooskõlas ECHO mandaadiga, kuid mitte pikaajalisemat ülesehitust. Käesolevas aruandes esitatakse järgmised põhiküsimused (vt punktid 8–11):

- a) kas komisjon reageeris tsunamile piisavalt kiirelt ja asjakohaselt?
- b) kas ECHO tegevust kooskõlastati tõhusalt teiste komisjoni talituste, rahvusvaheliste organisatsioonide ja teiste riikide tegevusega?
- c) kas ECHO seire- ja kontrollimenetluste ülesehitus tagas projektide elluviimise partnerite poolt asjakohaselt, õigeaegselt ja tõhusalt?
- d) kas ECHO partnerite poolt elluviidud projektid täitsid kavandatud eesmärgid ja kas lühiajalised taastustööd olid piisavalt jätkusuutlikud?

IV. Komisjoni menetlused võimaldasid tsunamile kiiresti reageerida, mistõttu juba katastroofipäeval eraldati 3 miljonit eurot; järgmise viie päeva jooksul eraldati veel 20 miljonit eurot. 2005. aasta veebruaris eraldati ligikaudu 80 miljonit eurot; sama aasta detsembris eraldati veel 20 miljonit eurot, mis teeb kokku 123 miljonit eurot. Suurt toetussummat õigustab eriti asjaolu, et üleminek hädaabietapist ülesehitusetappi võttis kavandatud rohkem aega (vt punktid 12–15).

V. ECHO oli enne tsunamit Sri Lankal töötanud projektidega, mis keskendusid sõjalistes konfliktides kannatanud elanikkonna abistamiseks. Tsunamijärgselt otsustas ECHO jätkata koostööd olemasolevate Sri Lanka partneritega, kes tundsid hästi kohalikku olukorda, mis võimaldas ECHO-l rahastada olulisi projekte, hoolimata suure hulga hiljuti saabunud valitsusväliste organisatsioonide põhjustatud ülerahastamisest ja ülerahvastatusest. Acehis ei olnud ECHO-l enne tsunamit kohapealset esindust. Raske ligipääsetavuse ja usaldusväärse teabe puudumise tõttu kujutasid mõningad varased projektiettepanekud endast pelgalt eriolukorras esitatavat standardvastust. Hilisemad, alates 2005. aasta veebruarist esitatud projektiettepanekud põhinesid usaldusväärsemal vajaduste analüüsil (vt punktid 16–21).

VI. ECHO toetas ÜRO koordineerivat rolli ja eraldas vahendeid vajadusi puudutava usaldusväärse ja täpse teabe hankimiseks. Asjaolu, et kohale saabus suurel arvul humanitaarorganisatsioone, kellest paljude käsutuses oli märkimisväärne hulgal eraannetus, raskendas kooskõlastust veelgi, mille tulemusel oli abi tase ja kvaliteet kõikumine. Kooskõlastus teiste komisjoni talitustega on olnud tõhus, tagamaks sujuvat üleminekut lühiajalistelt hädaabitoedelt pikaajalisele ülesehitusele. Siiski oli nii Indoneesias kui Sri Lankal ECHO ja keskkonna peadirektoraadis baseeruva, liikmesriikide kodanikukaitse alast abi koordineeriva kodanikukaitse mehhanismi vaheline kooskõlastus problemaatiline (vt punktid 22–26).

VII. ECHO projektide seire- ja kontrollisüsteem koosneb kohapealsete ekspertide ja projektiametnike kontrollkäikudest, partnerite aruannetest, ECHO finants- ja auditiüksuse kohapealsetest külastustest, kontrollidest enne lõppmakse sooritamist, ja hilisematest välisaudititest. Üldjuhul võimaldasid menetlused projekte muuta vastavalt esilekerkinud vajadustele. Siiski tuleks veel täiustada võrdlevat kuluteavet, esitada üksikasjalikumat teavet organisatoorse korralduse kohta ning projekti väljundite saavutamist kvantitatiivselt väljendada (vt punktid 27–39).

VIII. Komisjoni rahastatud projektid viidi ellu, kuigi mõnel juhul osutusid projekti tulemused oodatust nõrgemaks inflatsiooni, samuti kaupade hankimisel ja kvalifitseeritud personali värbamisel esinenud raskuste tõttu. ECHO koostööpartnerite juhitud projektid aitasid katta elanikkonna põhivajadusi peavarju, toidu, vee- ja sanitaarsüsteemide, tervishoiu, psühhosotsiaalse toetuse, laste- ja perehoolduse ning sidevahendite osas. Komisjon rahastab ka katastroofiks valmisolekut toetavaid projekte. Audit kinnitab teiste hindamiste leide, mille kohaselt olid hädaabitööd tõhusad, kuigi ebapiisavalt koordineeritud. Kõrge rahastamismäär võimaldas ECHO-l ületada kavandatust pikemaks veninud üleminekuetapp hädaabitööde ja taastustegevuse vahel kvaliteedile keskendatud sekkumismeetmete abil ning toetada arengusuunitlusega taastamisprojekte. Mis puudutab aga abisaajate arvu, siis selles osas osutusid komisjoni projektid kohati kavandatust vähem edukaks, peamiselt ebataäpse vajaduste analüüsi tõttu. Näiteks ühe ÜRO agentuuri projekti puhul Acehis jõudis vee ja sanitaarsüsteemide projektiosa 100 000 inimeseni, mis on ainult 5 % algselt planeeritud 2 miljonist abisaajast (vt punktid 40–44).

IX. Kontrollikoda esitab oma tähelepanekute ja järelduste põhjal järgmised soovitusel:

- a) komisjon peaks kaaluma võimalusi katastroofis kannatanud riikide valitsuste aitamiseks, et rahastamise koordineerimist tõhustada;
- b) ECHO ja keskkonna peadirektoraadi (kodanikukaitse mehhanism) rollid tuleks muuta selgemaks, et tagada ühtne lähenemisviis;
- c) hädaabioperatsioonidele tuleks ette näha pikem ajakava, et võimaldada nende elluviimiseks piisav aeg;
- d) ECHO peaks tugevdama oma seiresüsteemi ja lisama sellesse kirjaliku tagasiside partneritele pärast kontrollkülastusi, võrdleva kuluteabe täiustamise, selgituse rakenduskorra kohta, samuti teabe selle kohta, kus milliseid tegevusi on ellu viidud;
- e) finants- ja haldusraamistiku lepingu raames tuleks arvesse võtta raskusi ÜRO agentuuride poolt elluviidud projektide dokumentidele juurdepääsul.

SISSEJUHATUS

26. detsembri 2004. aasta tsunami

1. 26. detsembril 2004. aastal põhjustas Põhja-Sumatra lääneranniku lähedal toimunud maavärin võimsa tsunami, mis tekitas laiaulatuslikku hävingut paljudes India ookeani riikides ja mille tõttu hukkus üle 200 000 inimese. Suurimat hävingut põhjustas hiidlaineline Indoneesias Acehi provintsis, kus hukkus või jäi kadunuks üle 160 000 inimese ning üle poole miljoni elaniku asustati ümber. Teiseks kõige enam sai kannatada Sri Lanka, kus hukkus või jäi kadunuks üle 35 000 inimese ning pool miljonit elanikku asustati ümber. Lisas toodud kaardil võetakse kokku tsunami tagajärjed.

2. Nii riikide valitsused kui üksikisikud andsid äärmiselt ulatuslikku abi. 2006. aasta jaanuariks oli tsunami ohvritele antud humanitaarabi kokku ligikaudu 5,1 miljardit eurot, millest 3,4 miljardit eurot (67 %) pärines eraannetatelt. ⁽¹⁾ Kui juurde lisada pikaajaline ülesehitusabi, on kokku eraldatud üle 11 miljardi euro. ⁽²⁾

3. Tsunamist kannatada saanud Acehis ja Sri Lankal on mõlemas pikka aega valitsenud vastasseis keskvalitsuse ja separatistlike organisatsioonide vahel. Acehis on 30 aastat kestnud konflikt Indoneesia valitsuse ja Vaba Acehi Liikumise (GAM) vahel nõudnud 15 000 inimest. Sri Lankal on alates 1983. aastast vaheegadega kestnud kodusõjas valitsusvägede ja Tamil Eelami Vabastustiigrite (LTTE) vahel surma saanud 60 000 inimest. Pärast seda, kui relvarahu on kestnud kolm aastat ja 400 000 inimest on naasnud oma kodudesse, on ümberasustatud ikka veel hinnanguliselt 400 000.

Humanitaarabi peadirektoraat (ECHO)

4. Euroopa Komisjonil on humanitaarkriisidele reageerimiseks spetsiaalne peadirektoraat, ECHO. Selle mandaati on kirjeldatud nõukogu 20. juuni 1996. aasta määruses (EÜ) nr 1257/96 humanitaarabi kohta ⁽³⁾ ja see hõlmab inimeste päästmist ja hoidmist hädaolukorras, lühiajaliste taastamis- ja ülesehitustööde läbiviimist, kannatanute abistamist piisava toimetuleku taseme saavutamisel, võttes võimalusel arvesse pikaajalisi arengueesmärke, ning valmisoleku tagamist loodusõnnetustega seotud ohtudeks.

5. ELi antava humanitaarabi keskmine aastaeelarve on suurusjärgus 600 miljonit eurot. Ehkki määrus (EÜ) nr 1257/96 humanitaarabi kohta võimaldab komisjonil hädaabitoide otse ellu

⁽¹⁾ Allikas: ÜRO finantsjärelvalvetalitus.

⁽²⁾ Allikas: tsunamijärgset ülesehitust kontrolliva ÜRO erisaadiku büroo.

⁽³⁾ EÜT L 163, 2.7.1996, lk 1.

viia, usaldab ECHO tegelikkuses abimeetmete elluviimise oma partneritele, kelleks on valitsusvälised organisatsioonid (VVOd) ja rahvusvahelised organisatsioonid (nt Rahvusvaheline Punase Risti Komitee, Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon ning ÜRO organisatsioonid). Sobivateks koostööpartneriteks loetakse valitsusväliste ja rahvusvaheliste organisatsioonide (muud kui ÜRO organisatsioonid) rollid ja ülesanded on määratletud partnerluse raamlepingutes. ECHO ja ÜRO organisatsioonide suhteid reguleeriv üldine õigusraamistik on määratletud finants- ja haldusraamistiku lepingus.

Muud tsunamijärgsesse tegevusse kaasatud komisjoni vahendid

6. Lisaks ECHO sekkumistele kaasati tsunami ohvrite abistamiseks teisi komisjoni vahendeid. Abi andmise algfaasis osales näiteks nõukogu 23. oktoobri 2001. aasta otsusega 2001/792/EÜ ⁽⁴⁾ loodud ja keskkonna peadirektoraadis baseeruv kodanikukaitse mehhanism. Oma seire- ja teabekeskuse kaudu määras kodanikukaitse mehhanism ekspertide rühmad, kes saadeti tsunamist kannatada saanud piirkonda, et aidata olukorda hinnata ning koordineerida liikmesriikide poolt saadetava kodanikukaitse alase abi kohalejõudmist ja jagamist.

7. Pikaajaline taastamis- ja ülesehitustegevus kuulub välissuhete peadirektoraadi ning koostööalalise EuropeAid vastutusalasse. ECHO vastutab humanitaarabi eest, mille alla kuulub hädaabi ja lühiajaline taastamistegevus. Üleminekuks lühiajaliselt hädaabilt pikaajalisemale arendustööle on loodud hädaabi, taastamis- ja arendustegevuse ühendamise protsess ⁽⁵⁾. Nõukogu 26. veebruari 2001. aasta määrusega (EÜ) nr 381/2001 ⁽⁶⁾ loodud ja välissuhete peadirektoraadi vastutusalasse kuuluva kiirreageerimise korra ülesandeks on sellele protsessile kaasa aidata, et võimaldada komisjonil kriisidele kiiresti ja paindlikult reageerida, aidates luua tingimused pikaajaliseks arendustegevuseks.

KONTROLLKOJA AUDIT

Auditi läbiviimise põhjused

8. Kontrollikoda otsustas auditeerida ELi poolt tsunami ohvritele antud humanitaarabi, võttes arvesse nii asutuste kui üksikisikute poolt antud abi ulatuslikkust, samuti Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt ülesnäidatud huvi.

⁽⁴⁾ EÜT L 297, 15.11.2001, lk 7.

⁽⁵⁾ Komisjoni teatis KOM(96) 153 hädaabi, taastus- ja arendustegevuse ühendamise kohta ja KOM(2001) 153 hädaabi, taastus- ja arendustegevuse ühendamise kohta — hinnang.

⁽⁶⁾ EÜT L 57, 27.2.2001, lk 5.

Auditi ulatus ja eesmärk

9. Auditi ulatus on piiratud komisjoni antud humanitaarabi-ga. See hõlmab hädaabi ja mõningaid lühiajalisi taastamistöid

kooskõlas ECHO mandaadiga, kuid mitte pikaajalisemaid üles-ehitustöid. Auditi ulatusse kuuluvad rahastamisotsused on too-dud 1. tabelis. Samuti vaadeldi auditis ECHO keskmest välja jää-vaid üksusi, nagu kodanikukaitse mehhanism, kui nad avaldasid mõju ECHO antavale humanitaarabile.

1. tabel

Komisjoni antud humanitaarabi

(miljonit eurot)

Otsus			Eraldatud abi					
Kuupäev	Kestus	Summa	Kohalik	Indoneesia	Sri Lanka	India	Maldiivid	Tai
26.12 2004	3 kuud	3,0	3,0					
30.12 2004	6 kuud	10,0			8,3		1,7	
31.12 2004	6 kuud	10,0		10,0				
9.2.2005	18 kuud	80,0	13,7	30,5	24,3	10,0	1,0	0,5
15.12.2005	18 kuud	20,0		10,0	8,0	2,0		
Otsused kokku		123,0	16,7	50,5	40,6	12,0	2,7	0,5
Lepingutel põhinevad summad kokku, 2005. a detsembri seisuga		102,6	16,7	40,2	32,5	10,0	2,7	0,5
2005. a detsembriks väljamakstud kogusummad		78,8	13,6	31,3	24,8	6,5	2,2	0,4

Allikas: ECHO.

10. Käesolevas aruandes otsitakse vastuseid järgmistele põhi-küsimustele eesmärgiga välja selgitada kasulikud kogemused tu-levasteks laiaulatuslikeks katastroofideks:

- a) kas komisjon reageeris tsunamile piisavalt kiiresti ja asjakohaselt?
- b) kas ECHO tegevust kooskõlastati tõhusalt teiste komisjoni ta-lituste, rahvusvaheliste organisatsioonide ja teiste riikide tegevusega?
- c) kas ECHO seire- ja kontrollimenetluste ülesehitus tagas pro-jektide elluviimise partnerite poolt asjakohaselt, õigeaegselt ja tõhusalt?

d) kas ECHO partnerite poolt elluviidud projektid täitsid kavan-datud eesmärgid ja kas lühiajalised taastamistöid olid piisa-valt jätkusuutlikud?

Auditi lähenemisviis

11. Auditis tugineti dokumentide kontrollile, intervjuudele, kohapealsetele külastustele ning teistele audititele ja hindamiste-tele. ECHO juhtimis-, seire- ja kontrollisüsteeme hinnati peakontori tasandil ning saadud andmete toetus kontrolliti, külastades ECHO kohalikke esindusi, partnereid ja projekte Sri Lankal ja In-doneesias. 2. tabelis on ära toodud kohapeal külastatud projektid ja partnerid. Projektid valiti kohapealseks külastuseks valdkonna, asukoha, abisumma, rakendusetapi ja partneri liigi põhjal, et saa-da usaldusväärne ülevaade. Projekte, mida oli juba külastanud ECHO finants- ja auditiüksus, uuesti ei külastatud.

2. tabel

Indoneesias ja Sri Lankal kohapeal külastatud humanitaarabi projektid

Rahastamisotsus	Partneri liik	Projekti kirjeldus	Komisjoni rahastamine (eurot)
INDONEESIA			
10 miljonit eurot	ÜRO agentuur	Laste abistamine, vee- ja sanitaarsüsteemid	4 000 000
	VVO	Psühhosotsiaalne toetus	528 798
	VVO	Puhas vesi	550 000
80 miljonit eurot	VVO	Ühiskondlike teenuste ja toe tõhustamine	484 820
	VVO	Kalandusvaldkonna elujõulisuse taastamine	476 792
	VVO	Vee- ja sanitaarsüsteemid	1 336 266
Indoneesias külastatud projektide koguväärtus			7 376 676
SRI LANKA			
10 miljonit eurot	VVO	Vee- ja sanitaarsüsteemid	571 534
	VVO	Vee- ja sanitaarsüsteemid, toidu- ja muu abi	1 200 000
	VVO	Psühhosotsiaalne toetus	672 720
80 miljonit eurot	Rahvusvaheline organisatsioon	Varjupaigad, registreerimine, toimetuleku toetamine	2 067 480
	ÜRO agentuur	Kalandus ja põllumajandus	3 900 000
Sri Lankal külastatud projektide koguväärtus			8 411 734

TÄHELEPANEKUD**Komisjoni tegevuse kiirus ja asjakohasus****Kiire tegutsemine olukorrale vastava eelarve raames**

12. Komisjon võttis 2001. aastal vastu humanitaarabi puudutavate otsuste tegemise uuendatud korra, ⁽¹⁾ millega anti humanitaarabi peadirektoraadile ECHO volitused võtta vastu otsuseid esmase hädaolukorras antava humanitaarabi kohta suurusjärgus kuni 3 miljonit eurot kolme kuu jooksul. Humanitaarabi eest vastutavale komisjoni volinikule anti volitused võtta vastu hädaolukorra otsuseid suurusjärgus kuni 30 miljonit eurot kuni kuus kuud vältavate abioperatsioonide osas. Selline kord koos ECHO süsteemiga, mis tagab pideva töösoleku ka pühade ajal, võimaldas komisjonil tsunamile kiiresti reageerida. Esmase hädaabi otsus suurus 3 miljonit eurot kolmeks kuuks võeti vastu 26. detsembril 2004 — katastroofi toimumise päeval. Otsus hõlmas hädaabi varjupaikade rajamise, muu abi kui toiduabi, samuti meditsiinitarvete osas, millega varustamine oli Punase Risti ja Punase Poolkuu Ühingute Rahvusvahelise Föderatsiooni ülesanne. Sellele järgnes 30. detsembril 2004 otsus anda 10 miljonit euro

suurusel abi Sri Lankale ja Maldividele ning 31. detsembril 2004 otsus eraldada 10 miljonit eurot Indoneesiale. Mõlemad otsused hõlmasid kuuekuulist ajavahemikku ja kokku ulatus abisumma 23 miljoni euroni.

13. 6. jaanuaril 2005 Jakartas toimunud tsunami abi konverentsil otsustas komisjon eraldada humanitaarabiks veel 100 miljonit eurot ning esitas vastava summa taotluse eelarvepädevatele institutsioonidele (parlament ja nõukogu). Summa kinnitati 19. jaanuaril 2005, mis võimaldas otsuse 80 miljoni euro kohta vastu võtta 9. veebruaril 2005 ning 20 miljonit euro kohta 15. detsembril 2005. Mõlemad otsused hõlmasid 18 kuu pikkust ajavahemikku.

14. Esimesed 23 miljonit eurot kasutati hädaabimeetmete rahastamiseks, nagu tervishoid, meditsiinitarbed, varjupaigad, varajased epideemiast hoiatamise süsteemid, turvalised vee- ja sanitaarsüsteemid, toiduabi, psühhosotsiaalne abi, lastekaitse ja logistiline toetus, nagu satelliittelefoni teenused. Järgnevate, 80 miljoni ja 20 miljoni euro otsustega rahastatakse lühiajalisi taastamistöid, nagu hädaabi- ja üleminekuetapi varjupaikade rajamine, riigisiselt ümberasustatud isikute ümberpaigutamine, toimetulekuvõime taastamine, toiduainetega kindlustamine, vee- ja sanitaarsüsteemid, logistiline ja tehniline abi ning katastroofienetus. Aruandes toodud pildid illustreerivad mõningaid erinevaid ECHO rahastatud abiliike.

⁽¹⁾ SEK(2001) 873.

15. 2003. aasta juunis Stockholmis vastu võetud heade humanitaarabi osutamise põhimõtete kohaselt tuleks humanitaarabi eraldada proportsionaalselt vajadustega ning tuginedes vajaduste analüüsile. Pärast tsunamit ei olnud aga kättesaadava teabe põhjal võimalik tegelikke vajadusi välja selgitada ning esmatahtis oli leida tasakaal soovitava informeeritud tegutsemise ja vajaliku kiire tegutsemise vahel. Sellises ebakindlas olukorras näitas komisjon raha eraldamisega üles vastutustunnet ning suur toetussumma osutus õigustatuks osaliselt järgmistel põhjustel:

- a) 15. detsembril 2005 vastu võetud rahastamisotsus 20 miljoni euro väärtuses oli mõeldud vajaduste katmiseks 18 kuu jooksul alates 2006. aasta jaanuarist. Hädaabi ja ülesehitustööde vaheline üleminekuetapp, mis esialgsete prognooside kohaselt pidi lõppema enne 2005. aasta lõppu, kujunes oodatust pikemaks, kuna suurema osaga ülesehitustöödest ei oldud veel 2005. aasta lõpus algust tehtud;
- b) 2005. aasta augustis muudeti 80 miljoni euro otsust, laiendades seda konfliktides kannatanud elanikkonnale (vt 1. selgitus).

1. selgitus

Kõrge rahastamismäär aitab paremini konfliktijärgsete vajadustega kohanduda

Relvastatud konfliktide tõttu tuli aastatel 1983–2002 Sri Lankal ümber asuda 800 000 inimesel. Massiliselt hakati koju tagasi pöörduma pärast 2002. aasta veebruaris väljakuulutatud relvarahu ning tsunami toimumise ajaks 2004. aasta lõpus oli kodudesse naasnud ligikaudu 400 000 inimest. Ainult 15 % konfliktides kannatada saanud elanikkonnast puudutasid aga tsunami tagajärjed otseselt ning sai seetõttu osa ulatuslikust rahalisest abist tsunami ohvritele. Tsunamis kannatada saanud elanikkonnale eraldatud abi määr oli tunduvalt kõrgem kui sama piirkonna konfliktides kannatanud elanikkonnale. Näiteks tsunamijärgselt rajatud ajutise varjupaiga maksumus oli 450 eurot, kui konfliktide tõttu rajatud ajutise varjupaiga püstitamiseks kulus 125 eurot. Igakuise toiduabi maksumus tsunamis kannatada saanud perekonna kohta oli 70 eurot, konfliktides kannatada saanud perekonna kohta aga 10 eurot. Selline ebavõrdne kohtlemine tekitas kogukondade vahel vimma ja pingeid.

Vältimaks enne tsunamit ümberasustatud ja kaitsetus olukorras olevate inimeste diskrimineerimist, muutis komisjon 2005. aasta augustis 80 miljoni euro otsust, et kaasata ka tsunami piirkonnas elavad konfliktides kannatanud inimesed.

Partnerite valik

16. Pärast kooskõlastamist ÜRO ja teiste abiandjatega otsustas ECHO teha koostööd olemasolevate partneritega peamiselt Sri Lanka põhja- ja idaosas, kus ECHO oli enne tsunamit alates

1994. aastast töötanud konfliktides kannatada saanud elanikkonnaga. Selline töökorraldus võimaldas ECHO-l rahastada oluliste projektide elluviimist hoolimata ülerahastamise ja ülerahvastatuse olukorrast, mille põhjustas arvukate eraannetusi haldavate valitsusväliste organisatsioonide saabumine, kes olid otsustanud kaivitada projektid abist üleküllastatud piirkondades.

17. Erinevalt Sri Lankast ei olnud ECHO-l Acehis enne tsunamit esindust, kuna Indoneesia valitsuse poolt väljakuulutatud eriolukorra tõttu oli rahvusvaheliste humanitaarorganisatsioonide töötajatele (mõned ÜRO organisatsioonide ja Punase Risti esindajad välja arvatud) piirkonda juurdepääs keelatud. Pärast tsunamit võimaldati Acehisse vaba juurdepääs alates 28. detsembrist 2004. Seetõttu valis ECHO välja partnerid, kes olid suutelised kohe kohapeal tööd alustama ning kellel oli vajalik pädevus erinevates valdkondades, nagu ÜRO agentuurid lastekaitse, vee- ja sanitaarsüsteemide ning tervishoiu alal. Kõik lepingud partneritega kahe 10 miljoni euro suuruse hädaabi otsuse osas olid allkirjastatud 18. jaanuariks 2005 Sri Lanka puhul ja 27. jaanuariks 2005 Indoneesia puhul.

Rahvusvahelise rahastamise kõrge määr ületab partnerite rahalised vajadused

18. Tsunami ohvritele rahvusvaheliselt eraldatud abi summad ületasid mõningate partnerite suutlikkuse abi vastu võtta (vt 2. selgitus). Humanitaarorganisatsioonide, kelle käsutuses olid suured eraannetuste summad, saabus Sri Lankale üle 360 ja Indoneesiasse 450. Konkurents ressurside pärast aitas kaasa inflatsioonile ja raskendas kaupade kohalejõudmist ning pädeva personali värbamist. Taastus- ja ülesehitusameti (BRR) ⁽¹⁾ aruandes aasta pärast tsunamit tuuakse esile, et hinnad ja palgad tõusid Acehis 2005. aastal 30–40 %.

2. selgitus

Abi ületas partnerite rahalised vajadused

Sri Lankal ei ole erarahastamise kõrge määra tõttu mõned ECHO olemasolevad partnerid olnud suutelised komisjoni abi vastu võtma. Näiteks ühe VVO-ga lepiti kokku ainult 570 000 euro suuruses projektis, ehkki algselt kavatses ECHO 10 miljoni euro otsuse raames neile miljon eurot eraldada. Kuigi antud VVO on pärast tsunamit Sri Lankal oma suutlikkust tõstnud, ei ole ta esitanud projektitaotlusi seoses 80 miljoni euro otsusega. Seetõttu tegi ECHO alates 2005. aasta oktoobrist Sri Lankal koostööd nelja uue partneriga (partnereid on kokku 21).

⁽¹⁾ BRR (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) loodi Indoneesia valitsuse poolt aprillis 2005, et aidata koordineerida taastus- ja ülesehitustööd Acehis ja Niasis.

Indoneesias ei suutnud üks ÜRO agentuur kasutada kogu komisjoni abi hädaabiotsuse kuuekuise rakendusperioodi jooksul. Mitmed ECHO traditsioonilised koostööpartnerid ei esitanud Indoneesias projektitaotlusi, kuna nad olid juba teistelt rahastajatelt saanud rohkem abi, kui nad suutsid vastu võtta.

Suutmatust abi ära kasutada kinnitab ka ihe VVO seisukoht, mis rõhutab, et selle programmid peaksid lähtuma ainult reaalsest vajadusest, mitte soovist vahendite ülejääke ära kasutada. Ehkki antud VVO lõpetas tsunami ohvritele antava abi vastuvõtmise vähem kui nädal pärast katastroofi toimumist, sai ta ikkagi 110 miljonit eurot, samas kui 2005. aasta tsunami programmide elluviimiseks läks vaja 25 miljonit eurot. Rahastajalt küsiti luba kasutada annetusi teistel hädaabieesmärkidel ja 99 % oli nõus. 2005. aasta lõpuks oli algselt tsunami ohvritele mõeldud annetustest 65 miljonit eurot kasutatud abi andmiseks muudes hädaolukordades, nagu Nigeri näljahäda, Darfuri konflikt ja Pakistani maavärin.

Vajaduste täpseks analüüsiks tehtav olukordade võrdlus

19. ECHO projektitsükli juhtimise lähenemisviis rõhutab projekti planeerimise, kava ja vajaduste analüüsi tähtsust tagamaks, et projekt vastab sihtrühma vajadustele. Partnerite esitatud projektiettepanekuid analüüsis enne heakskiidu andmist ECHO kohapealne ekspert, ⁽¹⁾ samuti projekti vastutav ametnik Brüsselis. ECHO otsus teha koostööd olemasolevate partneritega Sri Lankal tagas selle, et projektiettepanekuid koostasid riigist põhjalikke teadmisi omavad organisatsioonid, kellel olid vajaduste analüüsi tegemiseks head võimalused (vt 3. selgitus). Mõned partnerid lülitasid vajaduste analüüsi projekti selle osana.

3. selgitus

Partneritel Sri Lankal olid projektitaotluste ettevalmistamiseks head võimalused

Ühel Punase Risti organisatsioonil olid ideaalsed tingimused psühhosotsiaalse toetuse projekti ettevalmistamiseks, kuna organisatsioon oli alates 2003. aastast aidanud Sri Lanka Punasel Ristil läbi viia samasugust programmi põhjapoolses Jaffna provintsis, mida toetas ka komisjon ja mis oli suunatud konflikti tõttu riigisisest ümberasustatud ja kodu kaotanud inimestele.

Ühel VVO-l oli tugev kohapealne meeskond Sri Lankal, samuti põhjalikud teadmised tänu oma kohalolekule üle 20 aasta väldanud konflikti ajal.

Üks teine VVO oli juba esindatud Sri Lanka idaosas, viies ellu ECHO rahastatud ja konfliktiga seonduvat projekti.

20. Indoneesias oli vajaduste täpne analüüsimine keeruline, kuna vahetult pärast tsunamit valitses üldine segadus ja usaldusväärset teavet oli raske hankida. Juurdepääsu puudumine kannatada saanud piirkondadesse, peamiselt ulatusliku hävingu ja osaliselt turvaprobleemide tõttu aeglustas humanitaarorganisatsioonide tööd kohapeal. Enamik organisatsioone sai Sumatra läänerrannikul tööd alustada alles jaanuari lõpus, mis avaldas mõju vajaduste analüüsi kvaliteedile ja ajakohasusele. Mõningad 10 miljoni euro hädaabi otsuse alusel rahastatavad projektiettepanekud esitasid standardse eriolukorra ettepaneku, mitte täpsemal vajaduste analüüsil põhinevaid konkreetseid leide käsitleva taotluse. 2005. aasta juunis korraldas ÜRO Humanitaarküsimuste Koordineerimise Talitus (ÜRO HKT) piirkondliku töörühmade kohtumise tsunamijärgsest tegevusest saadud kogemuste kohta, kus rõhutati vähest suhtlemist kohaliku kogukonnaga kõigi hädaabi ja taastamistööde osas.

21. Alates 2005. aasta veebruarist heakskiidetud projektide vajaduste analüüs oli usaldusväärsem, kuna saadaval oli rohkem teavet ja ettepanekute ettevalmistamiseks oli rohkem aega. Näiteks Acehis paadiehitusprojekti ette valmistades tegi üks VVO tihedalt koostööd kohaliku kogukonnaga ning sel viisil töötati välja projekt, mis vastas abisaajate vajadustele.



Toimetuleku toetamine: kalapaadid Indoneesias Aceh provintsis (Allikas: kontrollikoda.).

⁽¹⁾ Terminit "kohapealne ekspert" kasutatakse komisjoni humanitaarabi tehnilise abipersonali kohta.

Kooskõlastuse tõhusus

Arvukate humanitaarorganisatsioonide tegevuse kooskõlastamine

22. ÜRO HKT võttis enda kanda abiorganisatsioonide tegevuse kooskõlastamise ning teda toetasid erinevates valdkondades muud ÜRO asutused. Ometi takistasid ÜRO-l tõhusat kooskõlastamist järgmised asjaolud:

- a) teave kahjude ja vajaduste, samuti kavandatavate ja käimasolevate hädaabimeetmete kohta oli ebapiisav. Vajadus täpse ja usaldusväärse teabe järele riigisiselt ümberasustatud isikute arvu ja asukoha kohta Indoneesias veel nii hilja kui mais 2005 illustreerib probleemi ilmekalt. 2005. aasta juunis ÜRO HKT korraldatud piirkondlikul töörühmade kohtumisel rõhutati vajadust parema teabevahetuse järele. ECHO oli probleemist teadlik ja püüdis seda lahendada (vt 4. selgitus);
- b) suur hulk hiljuti saanud humanitaarorganisatsioone, kellest paljude käsutuses olid suured eraannetuste summad, tegeutses tihti olemasolevatest kooskõlastusmehhanismidest sõltumatult;
- c) kohalike ametiasutusi nõrgestasid inim- ja materiaalsed kaotused, samuti puudus toimiv süsteem valitsusväliste organisatsioonide registreerimiseks ja nende poolse normide järgimise või väljatöötatud kooskõlastusmehhanismides osalemise tagamiseks. 2005. aasta detsembrist pärineva ELi Nõukogu eesistujariigi aruteludokumendi, ⁽¹⁾ mis käsitleb ELi tsunamijärgset tegevust, põhipunktid keskenduvad küsimusele, mida saab rahvusvaheline üldsus ja EL teha, et aidata riikide valitsustel rahastamist tõhusalt koordineerida.

4. selgitus

ECHO oli teadlik ÜRO kooskõlastusprobleemidest ja püüdis neid lahendada

ECHO strateegia Indoneesias ja Sri Lankal oli toetada ÜRO kooskõlastavat rolli. ECHO eraldas 1 miljon eurot ÜRO HKT humanitaarinfokeskuse toetuseks, et hankida teabevahendeid humanitaarabi planeerimiseks, rakendamiseks ja järelevalveks. ÜRO HKT ja ECHO ühises hinnangus humanitaarinfokeskuse kohta, mis pärineb 2005. aasta aprillist, antakse soovitusi, kuidas esitada humanitaarabist terviklik ülevaade ja tuua esile täitmata vajadused.

ECHO eraldas vahendeid ühele VVO-le Acehis, et koguda riigisiselt ümberasustatud inimesi puudutavat teavet ja koondada see humanitaarinfokeskuse andmebaasi.

Sri Lankal rahastas ECHO ühe rahvusvahelise organisatsiooni poolt elluviidavat projekti abisaajate andmeid koondava keskse andmebaasi loomiseks eesmärgiga lahendada selge teabe puudumise probleem. Ehkki projekti toetas algselt Sri Lanka valitsuse poolt tsunamijärgsete meetmete juhtimiseks loodud riiklike operatsioonide keskus, ei toetanud seda valitsusasutused, kelle vastutusse läksid hädaabi- ja taastamismeetmed 2005. aasta veebruaris. Seetõttu peatati andmebaasi loomine 2005. aasta septembrini, mil registreerimisprotsessi Sri Lanka valitsuse juhtimisel taasalustati.

23. Kooskõlastusraskuste tõttu on rahvusvahelise kogukonna poolt antud abi tasemes ja kvaliteedis suured kõikumised. Punase Risti 2005. aasta maailma katastroofide aruandes kirjeldatakse, kuidas mõned Acehi kogukonnad said abi rohkem, kui nad vajasisid, teised aga jäeti unarusse. Abi andmine ületas nõudluse Indoneesias tervishoiu valdkonnas, samuti Sri Lankal paatide osas. Osa abist oli puudulik (nt ilma kalavõrkudeta kalapaadid). Lisaks elas veel detsembris 2005 — aasta pärast katastroofi — umbkaudu 67 000 inimest Acehis telkides.

ECHO ja teiste komisjoni talituste vaheline kooskõlastus oli hea, välja arvatud viivitamatu hädaabi osas

24. Kodanikukaitse mehhanism saatis ekspertrühmi kõige enam tsunamist kannatada saanud piirkondadesse, et aidata olukorda analüüsida ning koordineerida liikmesriikide pakutava kodanikukaitse alase abi kohalejõudmist ja jagamist. 16. märtsil 2003. aastal ECHO ja keskkonna peadirektoraadi vahel sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumiga kohaselt on tõhustatud kooskõlastus kodanikukaitse ja humanitaarabi sekkumisvormide vahel nii peakontoris kui kohapeal keskse tähtsusega, saavutamaks ühenduse meetmete vaheline ühtne sünergia. Menetlused peaksid tagama vastastikuse teabevahetuse kriisi kõigis etappides ning ECHO ja kodanikukaitse koordineerimismehhanismi rühma vahelised koosolekud kohapeal peaksid tagama selle, et tegevused üksteist vastastikku täiendaksid. Siiski oli nii Sri Lankal kui Indoneesias kodanikukaitse mehhanismi ja humanitaarabi vaheline kooskõlastus ebapiisav.

25. Humanitaarabi komitee keskendus 27. jaanuaril 2005 puudustele ECHO ning kodanikukaitse seire- ja teabekeskuse vahelises kooskõlastamises ning leidis, et seire- ja teabekeskuse

⁽¹⁾ The EU's contribution to the international response to the 2004 Asian Tsunami: Achievements, next steps and lessons learned. 20. detsembril 2005. aastal Brüsselis Euroopa Komisjoni ja ELi eesistujariigi juhtimisel toimunud kõrgetasemelise koosoleku aruteludokument.

tegevus ei piirdunud kodanikukaitsega, vaid kattus ka humanitaarvaldkonnaga, mis ei kuulu keskuse ülesannete hulka, ja jättis mulje, nagu koordineeriks ta kogu ELi abi. ⁽¹⁾

26. Mis puudutab üleminekut ülesehitusetappi, siis teeb ECHO koostööd teiste komisjoni talitustega, tagamaks sujuva ja toimiva ülemineku lühiajalistelt hädaabitöödelt pikaajalisele ülesehitustegevusele. ECHO kõrge rahastamismäär võimaldas ületada kavandatust pikemaks veninud üleminekufaas hädaabitööde ja ülesehituse vahel (vt punkti 15 alapunkt a). Hädaabi, taastamis- ja arendustegevuse ühendamise strateegia Sri Lankal ja Indoneesias näeb ette kiirreageerimise korra rakendamist, et teha tsunami tekitatud kahjustest satelliitpilte, mis aitaks kaasa ülesehitustööde kavandamisele ja katastroofiks valmisolekule. Kiirreageerimise kord võimaldas ka rahastada vahendusprotsessi, mis viis augustis 2005 rahukokkuleppe sõlmimisele Indoneesia valitsuse ja Vaba Acehi Liikumise (GAM) vahel, tugevdades tingimusi ülesehitustööde läbiviimiseks.



Sanitaaralane abi: välikäimlad Indoneesias Acehi provintsis (Allikas: kontrollikoda).

⁽¹⁾ 2005. aasta veebruaris arutas ÜRO katastroofide hindamis- ja koordineerimismeeskonna (UNDAC) nõuandekogu kodanikukaitse mehhanismi ning leidis, et tsunamijärgsete meetmete võimalik kattuvus on murettekitav. Seetõttu taotles ÜRO HKT selgete menetluste kasutuselevõttu, mida rakendades saaksid ELi kodanikukaitse mehhanismi koordinaatorid töötada olemasolevate rahvusvaheliselt kokkulepitud mehhanismide raames.

Seiresüsteemide osa projektide rakendamise asjakohasuse, õigeaegsuse ja tõhususe tagamisel

Suhteliselt põhjalik seire- ja kontrollisüsteem

27. Projektide rakendamise seireks ja kontrolliks kasutab ECHO järgmisi elemente:

- a) ECHO kohapealsete ekspertide kontrollkäigud ja aruanded, mida täiendavad projektiametnike kontrollkülastused;
- b) ECHO partnerite aruanded;
- c) ECHO finants- ja auditiüksuse kohapealsed külastused;
- d) lõppmaksele eelnevad kontrollid ja hilisemad partnerite välisauditid.

28. ECHO kohapealsed eksperdid külastasid partnerite poolt rakendatavaid projekte, et tagada rakendamise asjakohasus, õigeaegsus ja tõhusus. Külastuste põhjal saab võtta vajalikke meetmeid kohalikul või peakontori tasandil. Näiteks ühes 2005. aasta aprilli seirearuandes psühhosotsiaalse toetuse programmi kohta Sri Lankal toodi esile kohaliku personali värbamisel esinevad probleemid. ECHO projektiametnik Brüsselis võttis seepeale ühendust vastava Punase Risti peakontoriga veendumaks, et Sri Lanka Punase Ristiga sõlmitakse vastastikuse mõistmise memorandum, mis võimaldab kohaliku personali värbamist projekti järgmises etapis.

29. Pärast 26. detsembril 2004 toimunud tsunamit olid ECHO töötajad Sri Lankal kohal 27. detsembril 2004 ja Indoneesia pealinnas Jakartas 28. detsembril 2004. Esimesed ECHO eksperdid jõudsid Acehisse 1. jaanuaril 2004. ECHO tõi üle tehnilisi töötajaid teistest piirkondadest, nt Lõuna-Ameerikast, Aafrikast ja Lähis-Idast, et aidata anda tsunami ohvritele esmast abi. Vajadus püsivalt kohapeal viibivate ekspertide järele selgus jaanuaris 2005 ning eksperdid saabusid Acehisse aprillis 2005. Pärast tsunamit võttis komisjon kohustuse suurendada ECHO kohapealsete ekspertide arvu 69-lt 150-le. ⁽²⁾ Sri Lankal tehti 10 miljoni euro hädaabi eraldamise otsuse alusel rahastatava üheksa projekti osas 23 kontrollkülastust. Indoneesias tehti sama otsuse alusel rahastatava kümne projekti osas 13 kontrollkülastust, suuremas osas pärast praeguste kohapealsete ekspertide kohalejõudmist aprillis 2005. ECHO eksperdid koostasid pärast iga külastust seirearuande.

⁽²⁾ KOM(2005) 153 — ELi katastroofideks ja kriisideks valmisoleku tugevdamine kolmandates riikides.

30. ECHO kohapealsetele ekspertidele ei ole antud täpseid juhiseid kontrollkülastuste leidudest teavitamiseks. Pärast iga külastust peavad ECHO kohapealsed eksperdid koos partneri kohapealse meeskonnaga teabekoosoleku. ECHO ei anna partneritele aga süstemaatiliselt kirjalikku tagasisidet, kus oleks ära toodud külastuse käigus esile kerkinud küsimused ja kokkulepitud meetmed. Kirjalik tagasiside võimaldaks partneritel ECHO külastuste alusel antavaid nõuandeid ja abi paremini ära kasutada ning võib aidata tuvastatud probleeme lahendada.

31. ECHO ekspertide kontrollkülastustest saadud teavet täiendab partnerite aruannetes sisalduv teave. Kuuekuuliste projektide puhul peavad partnerid ECHOle esialgse lõpparuande saatma kuu enne projekti lõppu ja lõpliku aruande kuu kuu jooksul pärast projekti lõppemist, ÜRO projektide puhul kolme kuu jooksul. Kuuekuulise tähtajaga 10 miljoni euro hädaabiotsuste puhul Sri Lankal ja Indoneesias esitas enamik partnereid esialgse lõpparuande õigeaegselt, kuid suurem osa lõplikest aruannetest esitati ühe- või kahekuulise hilinemisega.

32. Lisaks ECHO kohapealsete ekspertide ja projektiametnike kontrollkülastustele ning partnerite aruannetes sisalduvale teabele kontrollib projektide rakendamist ka ECHO finants- ja auditiüksus, kes teostab projektide valikulisi kohapealseid kontrole. 2005. aastal keskendusid ECHO kohapealsed kontrollid tsunamijärgsele tegevusele; Sri Lankal ja Indoneesias kontrollitud projektide väärtus oli 19 miljonit eurot ehk 18 % 103 miljoni euro suurusest kogusummast, mis ECHO oli 2005. aasta lõpuks tsunamijärgsetele abimeetmetele eraldanud. Ühe VVO poolt Indoneesias elluviidavate projektide kohapealne kontroll tõi ilmsiks dokumentidele juurdepääsuga seonduvad probleemid, mis on küll lahendatud, kuid mida tuleb selgitada finants- ja haldusraamistiku lepingut käsitlevatel töökohtumistel (vt 5. selgitus).

5. selgitus

Juurdepääs ÜRO dokumentidele

ECHO-l oli raskusi olulisele finantsteabele juurdepääsu saamisel, mida taotleti seoses kohapealse kontrolliga 2005. aasta juunis eesmärgiga kontrollida ühe ÜRO agentuuri 500 000 euro suurust projekti, mis käsitles tervishoiualaseid hädaabimeetmeid Indoneesias. Juurdepääsu keelamine oli vastuolus finants- ja haldusraamistiku lepingu nõuetega. Pärast asja arutamist ÜRO agentuuriga probleem lahenes ja ECHO-le võimaldati juurdepääs vajalikele dokumentidele 2005. aasta novembris.

33. Lõppmakse sooritamisele eelnevat viimast kontrolli teostab samuti ECHO finants- ja auditiüksus. Kontrollimisel võetakse arvesse ECHO kohapealse eksperdi ja projektiametniku märkusi partneri lõpparuande kohta ning nende soovitusi selle kohta, kas makset sooritada või mitte. Lisaks põhineb makse kontroll kulu- de lootelul, varude andmetel, hankemenetlustel, töötajate nimekirjal ja vajadusel arvete kooptatel. Peale selle laseb ECHO finants- ja auditiüksus partneri peakontoris teostada projektidokumentide sõltumatut välisauditit, mis põhineb projektide valimil. Välisauditid on osutunud tõhusaks vahendiks abikõlbatute kulu- tuste väljaselgitamisel; peamiselt põhjustab abikõlbatust tõendavate dokumentide puudumine. Siiski on projekti lõpu ja välisauditi läbiviimise vahel suur ajaline vahe, mida ECHO ka- vatseb vähendada, rakendades kõigi partnerite osas kaheaastast tsüklit.

Esialgsete abimeetmete kohandamine asjakohasuse tagamiseks

34. ECHO menetlustes võetakse arvesse vajadust olla paindlik ja partnerluse raamlepingu artikkel 10 sisaldab projektide muutmise lihtsat korda, et nad vastaksid muutuvatele vajadustele. Paindlik kord võimaldas üldjuhul projekte muuta vastavalt esilekerkinud vajadustele ja tagada abimeetmete asjakohasus (vt 6. selgitus).

6. selgitus

Projektide kohandamine vastavalt muutunud vajadustele

Sri Lankal hoiatas üks ÜRO agentuur 2005. aasta juunis väikeste kalapaatide ülepakkumise eest, mis tooks kaasa liiga ulatusliku kalapiiügi ja kahjustaks pikaajaliselt rannalähedasi kalavarusid. 2005. aasta augustis projekti muudeti, vähendades remonditavate või toodetavate paatide arvu; selle asemel hõlmas projekt 15 000 kalapiiügivahendite komplekti kohaletoometamist.

Ühe kuu jooksul pärast tsunamit oli selge, et Sri Lanka valitsus oli saanud piisavalt ravimiannetusi kõigi vajaduste katmiseks. Seetõttu muudeti üht ECHO rahastatavat VVO projekti, et suunata abi psühhosotsiaalsele toetusele ja kohalike tervishoiustruktuuride toetamiseks.

Üks teine projekt Sri Lankal sisaldas osana hädaolukorra plaanist 21 500 kuivportsjonit väga kõrge toiteväärtusega küpsiseid alla viieaastastele lastele. Küpsiseid ei vajatud, nii et 28 000 eurot, mis algselt oli mõeldud toiduainetega kindlustamiseks, suunati ümber toimetuleku toetamiseks.

Ühe koostööpartneri projektis Indoneesias asendati telgid köökidega, et vastata abivajajate muutunud vajadustele.

Ühe VVO projekti Indoneesias muudeti, kui rahvusvahelise laiaulatusliku abiga suudeti toidukriisi ära hoida. Toiduainete hädaabiprogrammi ei läinud enam vaja ning see asendati toitmisalase koolituse ja lisatoidu alase programmiga.

Abi vastuvõtmisvõime ammendumisest ja muudest välistest teguritest põhjustatud viivitused

35. ECHO kiirendas projektide rakendamist, aidates üle saada mõningatest seirearuannetes tuvastatud piiravatest teguritest. Näiteks 2005. aasta mai seirearuandes ühe ÜRO agentuuri projekti kohta Indoneesias toonitatakse tegevuste rakendamiseks vajalike ekspertide puudumist. Seepeale võeti meetmeid ECHO peakontoris ja ÜRO agentuuris ning värvati vajalikud töötajad. Muid seirearuannetes äratoodud viivitusi partnerid aga projekti tähtja jooksul ei käsitletud (vt 7. selgitus). Projektide partneritepoolset elluviimisel esines viivitusi, kuna ressurssidele konkureeris suur hulk äsjasaabunud humanitaarorganisatsioonide. Sri Lankal esines viivitusi ka muude välistegurite tõttu, nagu maksuvabastuse tühistamine humanitaarkaupadele 2005. aasta veebruaris ja ehitustegevuse piiramine valitsuse kehtestatud puhvervööndis, millest loobuti 2005. aasta lõpus. Mainitud tegurite tõttu muutus enamik hindamistest ja suur osa projektidest kehtetuks.

7. selgitus

Näiteid viivitustest projektide partneritepoolset elluviimisel

Veepuhastusjaam Pramukas Janthos (Indoneesia) alustas tööd alles 2005. aasta juunis ehk neli kuud pärast kohalesaabumist, kuna aeglase hankemenetluste tõttu puudusid klooritabeltid.

Varjupaikade rajamine Sri Lankal viibis, kuna kogukondade, kellele ei lubatud rannikuäärsesse puhvervööndisse tagasi pöörduda, ümberpaigutamiseks ei leidunud piisaval määral sobivat maad. Kohalikud ametivõimud eraldasid algselt ühele rahvusvahelisele organisatsioonile ehitamiseks eraldatud maa hiljem teistele osapooltele.

Kalavõrkude jagamine ühe koostööpartneri poolt Sri Lankal viibis hankeraskuste ja püügivahendikomplektide kokkupanekuks kulunud aja tõttu. Selleks ajaks, kui VVO oli valmis kalavõrke jagama, oli osa vajadustest, näiteks kalapüügivahendite osas, juba teiste organisatsioonide poolt täidetud. See tekitas edasisi viivitusi, kuna VVO pidi läbi viima uusi vajaduste hindamisi.

Teave projektide rakendamise tõhususe kohta

36. Rakendamise tõhususe kontrollimiseks on vaja teavet kulude, organisatoorse korralduse ning tegelike väljundite kohta. Võimaldamaks õigeaegset reageerimist, ei põhine partnerite ettepanekute valik kulude osas pakkumismenetluse konkursil. ECHO partnerite hankemenetlusi vaadeldi partnerite peakontorites toimunud välisauditite ning ECHO finants- ja auditiüksuse kohapealsete kontrollide käigus. Lisaks sisaldab ECHO kohapealsete ekspertide analüüs projektiettepanekute kohta ka ühikuhinna analüüsi kui üht tegurit otsustamiseks, kas partnerid pakuvad kauppu ja teenuseid õiglase hinnaga. See analüüs annab aga vaid piiratud määral kindlust tõhususe osas ning seda võiks parandada võrdleva teabe ning süstemaatilise järelseirega. Võrdlevat kuluteavet ning ühikukulude jälgimist projekti rakendamise käigus tuleks täiustada. Selline teave suurendaks eelkõige pärast etteennustamatu katastroofi toimumist kindlust, et kaupadel ja teenustel on õiglane hind. Samaaegselt arendab ECHO oma seiresüsteemi eesmärgiga toetada automaatselt ühikuhinna ning otsekulude ja abimeetmetest tulenevate kulude suhte arvutamist.

37. Mõnes seirearuandes ei ole toodud piisavalt üksikasjalikku teavet keeruka organisatoorse korralduse kohta, näitamaks, kas partner teostab projektiülesandeid otse või on esitanud allhankeid teistele VVOdele või eraettevõtetele (vt 8. selgitus). Kuna sobivateks partneriteks hinnatakse ainult partnerluse raamlepingu ning finants- ja haldusraamistiku lepingu allkirjastanud, on oluline kindlaks teha need ECHO rahastatavaid projekte rakendavad organisatsioonid, keda ei ole sel viisil hinnatud.

8. selgitus

Seirearuannetes ei selgitatud organisatoorset korraldust

Sri Lankal teostasid ühe ÜRO agentuuri projektis sisalduvat paadiremonti eraettevõtted ning ühe ECHO partneri vee- ja sanitaarsüsteemide alaseid tegevusi teostasid kohalikud VVOd.

Indoneesias kasutas üks ÜRO agentuur seirearuannete kohaselt projektide elluviimiseks VVOsid, kuid viimaseid ei määratletud.

Sellist erandlikku töökorraldust seirearuannetes ei kirjeldatud.

38. ECHO poolt teostatavas seires püütakse keskenduda rohkem tulemustele kui väljunditele (nt pigem kodu saanud perekondade kui rajatud varjupaikade arv). Seirearuannetes ei kvantifitseerita süstemaatiliselt projektitegevuste elluviimist, samuti ei sisalda need ametlikku heakskiitu lõpetatud töödele, nagu varjupaikade, välikäimlate või paatide ehitamine. Sellegipoolest on oluline saada täpset teavet selle kohta, kus ja milliseid projekte on ellu viidud, kuna see on tulemustest teavitamise eelduseks. Teave tegelike väljundite kohta on vajalik tagamaks, et kaupu ja teenuseid pakuti vastavalt nõutavatele standarditele (vt 9. selgitus).

9. selgitus

Vajadus parandada väljundite alast teavet

Ühe projekti puhul Indoneesias oli ECHO kohapealsetel ekspertidel keeruline tuvastada, milliseid tegevusi oli rahastanud ECHO. Töötajad vaheldusid kiiresti ning nad ei suutnud esitada täpset teavet selle kohta, milleks ECHO vahendeid oli kasutatud. Hoolimata ECHO kohapealsete ekspertide taotlustest ei andnud asjassepuutuv ÜRO agentuur täpset teavet läbiviidud tegevuste kohta enne projekti lõppu.

Ühe Sri Lankal elluviidud projekti finantsalases vahearuandes märgiti 1,45 miljonit eurot ehk 85 % kuludest eelarvejakku "kalandus" ilma mingi täpsustuseta. Täpse finantsteabe esitamine kergendaks tõhusat järelevalvet projekti elluviimise üle.

39. Audit kinnitas ka ECHO seirearuannete järeldusi, mille kohaselt oli ECHO rahastatud tegevuste nähtavus avalikkusele üldjuhul rahuldav, ehkki mõningatel juhtudel oleks see võinud parem olla. Näiteks ei olnud ECHO tegevus kuigi nähtav Acehis Janthos asuva lastekeskuse ega ühe ÜRO agentuuri poolt elluviidava veepuhastusjaamade projekti puhul. Tsunami mõju hindamisrühma (Tsunami Evaluation Coalition, TEC) rahvusvahelise abiaktiooni analüüsi esialgsed leiud on kriitilised humanitaarabi asutuste suhtes, kuna need keskenduvad enesereklaamile ja võistlevad nähtavuse pärast abivajajate tegelike vajaduste täitmise arvel. Siiski on nähtaval olemisel lisaväärtus — see aitab vähendada topeltrahastamist, näidates selgelt, kes mida on rahastanud.



Veepuhastusjaam Indoneesias Aceh provintsis
(Allikas: kontrollikoda).

Tulemuste saavutamine ja piisav jätkusuutlikkus

Projektid aitasid kaasa meetmete edukale läbiviimisele, ehkki mõned väljundid ja tulemused jäid planeeritust kessemaks

40. Väljundite osas viidi ECHO rahastatud projektid ellu, ehkki mõnel juhul oli inflatsioon väljundite taset alandanud ning mõningaid tegevusi ei saadud teostada projekti tähtjaks kaupade hankimise ja kvalifitseeritud töötajate värbamisega seotud raskuste tõttu (vt 10. selgitus).

10. selgitus

Mõne projekti väljundid jäid oodatust kessemaks

Sri Lankal tuli ühes ECHO rahastatavas projektis rajatavate varjupaikade arvu algselt ettenähtud 2 500-lt vähendada 2 018-le.

Indoneesias ei saanud üks VVO hankeraskuste tõttu lõpule viia 1 500 000 veetötluskemikaale sisaldava pudeli jagamist. Ehkki projekti pikendati kolme kuu võrra, oli projekti lõppedes 2005. aasta juulis 900 000 pudelit ikka veel laiali jagamata. Lõpuks jagasid partnerid pudelid laiali omal kulul.

41. Tulemuste osas aitasid komisjoni rahastatud projektid olulisel määral täita elanikkonna põhivajadusi peavarju, toidu, vee- ja sanitaarsüsteemide, tervishoiu, psühhosotsiaalse toetuse, laste- ja perehoolduse ning sidevahendite osas (vt 11. selgitus). Komisjoni rahastatud projektid on kaasa aidanud ka toimetulekuvahendite taastamisele, näiteks paatide ja kalastustarvetega varustamise ning sadamakai taastamise abil. Mis puudutab

aga abisaajate arvu, siis olid projektid vähem edukad kui esialgselt planeeritud, peamiselt vajaduste ülehindamise tõttu, mis tulenes vajadusest kiiresti tegutseda (vt punkt 20). Nii juhtus ühe vee- ja sanitaarsüsteemide projektiga Sri Lankal, millega aidati ligikaudu 37 000 abivajajat esialgselt kavandatud 50 000 asemel. Ühe ÜRO agentuuri Acehis elluviidud projekti vee ja sanitaarsüsteemide projektiosa jõudis 100 000 abivajajani, mis on ainult 5 % esialgselt kavandatud 2 miljonist abisaajast. Selle madala näitaja tõttu, samuti raskuste tõttu projekti väljundite määratlemisel projekti rakendamise käigus, on ECHO mures antud koostööpartneri tegevusvõime pärast koordineerida vee- ja sanitaarsüsteemide valdkonda.

11. selgitus

Komisjoni humanitaarabi tulemused

Komisjon on teatanud, et selle humanitaarabi Indoneesiale, Sri Lankale, Indiale, Maldiividele ja Taile on andnud järgmisi tulemusi:

- puhas joogivesi ja sanitaarsüsteemid üle 720 000 inimesele,
- igapäevased toiduabipakid ligi 900 000 ümberasustatud inimesele,
- ehitusmaterjale ligi 140 000 inimesele kodu remontimiseks või taastamiseks või ajutiste varjupaikade rajamiseks,
- tervishoiuteenused ja epidemioloogilised andmesüsteemid, mis hõlmavad 840 000 inimest,
- psühhosotsiaalne abi üle 260 000 inimesele,
- tuluallikate loomise ja toimetulekuga seonduv abi üle 325 000 inimesele.

42. Tsunami mõju hindamisrühm (TEC) on olulise tähtsusega hindamisalgatus, milles osaleb ka ECHO. See on abiorganisatsioonide ühine püüe kasutada ära tsunamijärgsest tegevusest saadud kogemusi. TEC on läbi viinud viis temaatilist hindamist, mis käsitlevad rahastamist, kooskõlastamist, vajaduste hindamist, mõju kohalikule ja riiklikule suutlikkusele ning hädaabi ühendamist taastamistööde ja pikaajalise arendustegevusega. Hindamise

esialgses leidudes nenditakse, et ehkki hädaabimeetmed olid ebapiisavalt kooskõlastatud ja ebaotstarbekad, suudeti nende abil siiski ohvrite kannatusi vähendada, pakkudes toitu, vett ja peavarju. Punase Risti 2005. aasta maailma katastroofide aruandes leitakse samuti, et hoolimata parema kooskõlastuse vajadusest suudeti tänu laiaulatuslikele abimeetmetele toimetada abi enami-ku ellujääjateni ning edasist nälga või haiguste levikut vältida. Kontrollikoja auditi raames toimunud projektikülastused ning vestlused kohalike projektis osalenutega, kaasa arvatud abisaajatega, kinnitasid suures osas hindamiste tulemusi.

43. Edasisi arenguid silmas pidades rahastab ECHO 80 miljoni euro otsuse vahenditest projekti maksumusega 2 miljonit eurot, toetamaks ÜRO katastroofideks valmisoleku projekti, millega tõhustatakse varajase hoiatamise süsteeme India ookeani piirkonnas. Nii Lõuna- kui Kagu-Aasiat toetatakse DIPECHO⁽¹⁾ tegevuskava raames ning mõlemale on eraldatud ligikaudu 11 miljonit eurot kogukonnapõhisteks katastroofiks valmisoleku projektideks perioodiks 2005–2006. ÜRO HKT poolt 2005. aasta juunis korraldatud töörühmade kohtumisel toonitati vajadust katastroofiks valmisoleku mehhanismide olulise tõhustamise järele.

Kõrge rahastamismäär soodustas jätkusuutlikkust

44. ECHO vastutab humanitaarabi eest, mille alla kuulub hädaabi ja lühiajaline taastamistegevus. Pikaajaline taastamis- ja ülesehitustegevus kuulub välissuhete peadirektoraadi ning koostöötalituse EuropeAid vastutusalasse. Eri peadirektoraatide osalemise tõttu on nende kahe etapiga seotud menetlused ja ülesanded, nendevaheline ala ning hädaabi ühendamine taastamis- ja arendustegevusega erakordse tähtsusega. ECHO poolt tsunami ohvritele eraldatud kõrge rahastamismäär on võimaldanud ECHO-l mitte üksnes keskenduda põhilistele hädaabivaldkondadele, nagu toit, vee- ja sanitaarsüsteemid, tervishoid ja varjupaigad, vaid ka ületada kavandatust pikemaks veninud üleminekuetapp hädaabitöödelt taastustegevusele kvaliteedile keskendatud sekkumismeetmete abil ning mõnel juhul toetada arengusuunitlusega taastamisprojekte (vt 12. selgitus).

(1) DIPECHO — Disaster preparedness in ECHO (katastroofideks valmisolek ECHOs).

12. selgitus

Kvaliteedile keskendatud sekkumismeetmed ja arengu toetamine aitavad tagada jätkusuutlikkust

Sri Lankal peaks välikäimlate kõrge ehituskvaliteet tagama nende kauakestvuse. Samuti moodustati laagrites hügieenikomisjonid, mis on jätkusuutlik lähenemine hügieeni edendamisele.

Indoneesias oli paatide ja sadamakai ehituse projekt suunatud arengule, mis toetab jätkusuutlikkust. Ka ühe ÜRO agentuuri projektis Sri Lankal keskenduti Sri Lanka kalalaevastiku tõhustamisele, ehitades kõrgekvaliteedilisi paate ja korraldades paremaid kalastusmeetodeid tutvustavat koolitust.

Ühe VVO projektile Indoneesias, mis hõlmas vee kemikaalidega töötlemist ja mida rahastati 10 miljoni euro hädaabiotsuse alusel, järgnes teine komisjoni poolt 80 miljoni otsuse raames rahastatud projekt, mis käsitles jätkusuutlikumaid veevarustussüsteeme.

Ühe VVO Indoneesias läbi viidud projekti jätkusuutlikkust toetab asjaolu, et enamik komiteeliikmete poolt laagrites organiseeritud tegevustest põhineb vabatahtlikkusel.



Abi kodututele: varjupaigad Sri Lankal
(Allikas: kontrollikoda).

JÄRELDUSED

45. Pärast 26. detsembri 2004. aasta tsunamit tuli leida tasakaal soovitatavate hästi läbimõeldud sekkumismeetmete ja vajaliku kiire tegutsemise vahel. ECHO menetlused võimaldasid kiiresti reageerida ning suur abisumma, 123 miljonit eurot, osutus õigustatuks, mistõttu sai ECHO täita ka konfliktides kannatanud

elanikkonna vajadusi, samuti aidata ületada kavandatust pikemaks veninud üleminekuetapp hädaabitööde ja ülesehitustööde vahel (vt punktid 12–15).

46. Otsus teha koostööd olemasolevate partneritega Sri Lankal võimaldas komisjonil rahastada projektide elluviimist hoolimata suurest hulgast äsjasaabunud humanitaarorganisatsioonidest, kelle käsutuses olevad vahendid ületasid vajadused. Acehis ei olnud ECHO enne tsunamit kohapeal esindatud ning puudus usaldusväärne teave, mille tõttu põhinesid mõned kuu jooksul pärast tsunamit ECHO poolt heakskiidetud projektid eriolukorras esitataval standardettepanekul, mitte asjakohasel vajaduste analüüsil. Alates 2005. aasta veebruarist heakskiidetud projektide vajaduste analüüs oli usaldusväärsem, kuna saadaval oli rohkem teavet ja ettepanekute ettevalmistamiseks oli rohkem aega (vt punktid 16–21).

47. ÜRO kooskõlastava rolli täitmine osutus keeruliseks vajadusi käsitleva usaldusväärse teabe puudumise, arvukate humanitaarorganisatsioonide saabumise ning kohalike asutuste vähesuse suutlikkuse tõttu, mille tulemusel oli abi tase ja kvaliteet kõikumine. Sisemine kooskõlastus ECHO ja teiste komisjoni talituste vahel on olnud hea, mis puudutab seost ülesehitusetapiga. Koordineerimine kodanikukaitse mehhanismiga oli aga problemaatiline abiandmise esimestes etappides (vt punktid 22–26).

48. ECHO-l on projektide seireks ja kontrolliks põhjalik süsteem, mis üldjuhul võimaldas projekte vastavalt esilekerkinud vajadustele muuta. Siiski tuleks partneritele pärast seirekülastust anda üksikasjalikum teavet mõnikord keeruka organisatoorse korralduse kohta. Seirearuannetes ei kvantifitseerita süstemaatiliselt projektieesmärkide saavutamist ning ühe ÜRO agentuuri projekti puhul Indoneesias oli ECHO-l eriti keeruline saada täpset teavet elluviidud tegevuste kohta (vt punktid 27–39).

49. Komisjoni rahastatud projektid on kaasa aidanud elanikkonna põhivajaduste täitmisele peavarju, toidu, vee- ja sanitaarsüsteemide, tervishoiu, psühhosotsiaalse toetuse, laste- ja perehoolduse ning sidevahendite osas. Komisjon rahastab ka projekte, millega toetatakse katastroofiks valmisolekut. Mõnede projektide väljundid osutusid aga oodatuks nõrgemaks suurenenud kulude ning raskuste tõttu kaupade hankimisel ja kvalifitseeritud töötajate värbamisel. Mõned projektid, eelkõige Indoneesias läbiviidud ÜRO agentuuri projekti vee- ja sanitaarsüsteemide projektiosa, jõudsid väiksema arvu abivajajateni kui esialgselt kavandatud, peamiselt vajaduste ülehindamise tõttu. Projektide jätkusuutlikkusele on kaasa aidanud kõrge rahastamismäär, mis on võimaldanud kvaliteedile keskendunud, mõnikord ka arengule suunatud sekkumismeetmeid (vt punktid 40–44).

SOOVITUSED

50. Komisjon peaks kaaluma võimalusi katastroofist mõjustatud riikide valitsuste aitamiseks, et rahastamise tõhusama koordineerimise abil tagada abivajajate vajaduste täitmine (vt punkt 22).

51. ECHO ja keskkonna peadirektoraadi (kodanikukaitse mehhanismi) rollid tuleks muuta selgemaks, et tagada ühtne lähenemisviis (vt punktid 24–25).

52. Hädaabioperatsioonide jaoks tuleks ette näha pikem ajakava (nt kuue kuu asemel üheksa kuud), et võimaldada nende elluviimiseks piisav aeg (vt punkt 35).

53. ECHO peaks tugevdama oma seiresüsteemi ja lisama sellesse järgmised elemendid, mille võib koondada seirejuhendisse:

- a) kirjalik tagasiside partneritele pärast kontrollkülastusi (vt punkt 30);
- b) võrdleva kuluteabe arendamine (vt punkt 36);
- c) selgitus rakenduskorra kohta (vt punkt 37);
- d) teave selle kohta, kus ja milliseid meetmeid on ellu viidud (vt punkt 38).

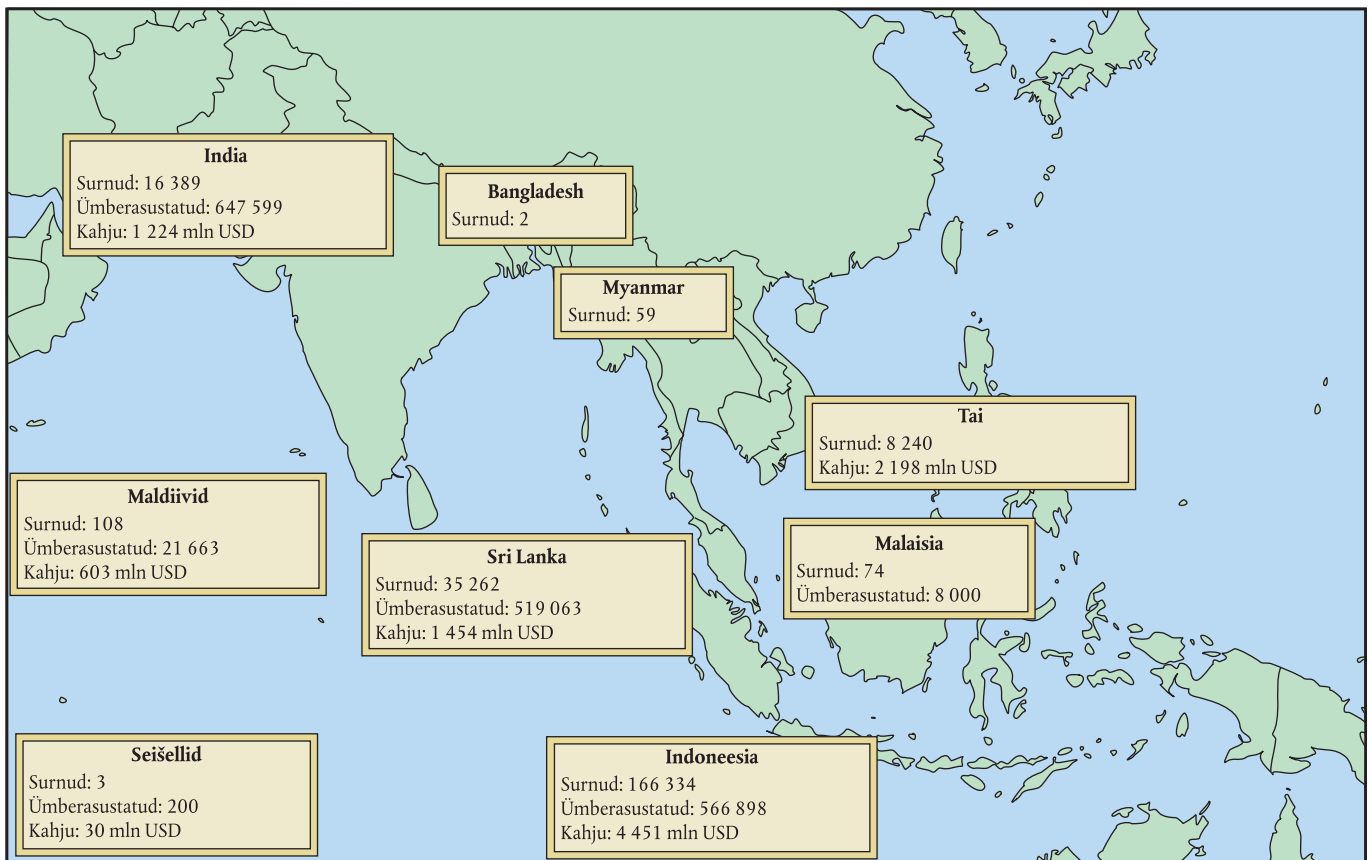
54. Finants- ja haldusraamistiku lepingu raames tuleks arvesse võtta raskusi ÜRO agentuuride poolt elluviidud projektide dokumentidele juurdepääsul (vt punktid 32 ja 41).

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 11. mai 2006. aasta istungil Luxembourg'is.

Kontrollikoja nimel
president
Hubert WEBER

LISA

TSUNAMI TAGAJÄRJED



Allikas: Tsunami mõju hindamisrühm — esialgsed leitud.

KOMISJONI VASTUSED**KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE**

V. On enesestmõistetav, et komisjon vastas teatavatele standardsetele hädaabi ettepanekutele, et tagada abi kiire jõudmine ohvriteni. Vajaduste täpne hinnang koostati alles 2005. aasta jaanuari teisel poolel. Selle järele ootamine oleks tähendanud, et humanitaarabiorganisatsioonid ei oleks saanud kasutada komisjoni rahalisi vahendeid enne jaanuari lõppu, mis oleks antud olukorda arvestades olnud täiesti lubamatu.

VI. Komisjon on arvamusel, et kuigi kohapeal oli teatavaid probleeme, on üldine koordineerimise tase eelnevate hädaabiolukordadega võrreldes paranenud. Hädaabi osutamise kriitilisel perioodil teavitasid komisjoni talitused üksteist korrapäraselt, keskmiselt vähemalt kaks korda päevas, ning vahetasid olukorra kohta teatise ja aruandeid.

VII. Komisjon võtab arvesse kontrollikoja soovitusi koguda võrdlevat kuluteavet, esitada üksikasjalikumaid teavet organisatsioonilise korralduse kohta ning projekti eesmärkide saavutamist kvantitatiivselt väljendada.

VIII. Üldiselt ei suudetud rahvusvahelise üldsuse algset abipakkumist piisavalt hästi koordineerida. Just seetõttu pööras komisjon varakult tähelepanu koordineerimistegevusele ja vajaduste ümberhindamisele, mis tagas komisjoni abi tõhususe. Esialgsel vajaduste hindamisel oli kontrollikoja viidatud näites potentsiaalseteks abisaajateks prognoositud 2 miljonit inimest. Asjaolu, et ÜRO agentuuri abi jõudis ainult 5 % kavandatud abivajajatest, ei tähenda, et 95 % abi ei saanud. Neid abistasid teised agentuurid ning seetõttu nad ÜRO abi ei vajanud.

IX.

a) Komisjon nõustub täielikult, et riigi enda reageerimisvõime õnnestumisele on oluline ja püüab parandada sellega seotud tegevust nii humanitaarabi osutamisel (nõue koostööpartneritele koordineerida oma tegevust riigi ja kohalike ametiasutustega, toetus ÜRO ECHO projektidele, komisjoni delegatsiooni ja ECHO peadirektoraadi koordineerimistegevus kohapeal) kui ka komisjoni arenguprogrammides.

b) Komisjon toetab täielikult kontrollikoja soovitusi ECHO peadirektoraadi ja keskkonna peadirektoraadi (kodanikukaitse mehhanism) rollide selgemaks muutmise kohta, et tagada ühtne lähenemisviis.

c) Komisjon on juba teadlik teatavate projektiosade teostamisel tekkinud viivitustest, millele kontrollikoda tähelepanu juhtis, ning võtnud vajalikud meetmed (vt punkt 35). Komisjoni arvates ei ole asjakohane muuta eeskirju, et pikendada erakorralise abi ja humanitaarabi meetmete ajakava.

d) Komisjon täiustab seiresüsteemi, et rakendada kontrollikoja soovitusi parimal võimalikul viisil.

e) Pärast asjaomaste organisatsioonidega peetud arutelusid on olukord lahenenud ja komisjon sai juurdepääsu asjakohastele dokumentidele. Komisjoni rahastatavate ja ÜRO agentuuride kaudu teostatavate projektide kontrollimist arutati Euroopa Ühenduse ja ÜRO vahelise finants- ja haldusraamistiku kokkuleppe (FAFA) töörühma koosolekul 2006. aasta aprillis.

SISSEJUHATUS

7. Kiirreageerimise korra ning hädaabi, taastamis- ja arendustegevuse ühendamise protsessi kohta vt komisjoni vastust punktile 26.

TÄHELEPANEKUD

18. Komisjoni poliitika lähtub vajadustest. Kui abisaaja ei ole võimeline kasutama abi täies mahus, vähendab komisjon oma poolset rahastamist isegi juhul, kui esialgne plaan oli toimida vastupidi.

22. a) Nii Sri Lankal kui ka Indoneesias toetas komisjon asjaomast ÜRO agentuuri, kes on elatusvahendite jaotamise peamine korraldaja. Nende projektidega seotud probleeme (kattumine, hõlmamata alad ja valdkonnad, projektidevaheline konkurents) oli mõlemas riigis vähe ja/või need olid piiratud ulatusega.

23. Eriaruandes kirjeldatud olukord, kus mõnele piirkonnale osutati abi ülemäära ja teistes ebapiisavalt, ei olnud seotud komisjoni osutatud humanitaarabiga.

24.–25. Kuigi kohapeal oli teatavaid probleeme, on üldine koordineerimise tase eelnevate hädaabiolukordadega võrreldes paranenud. Hädaabi osutamise kriitilisel perioodil teavitasid komisjoni teenistused üksteist korrapäraselt, keskmiselt vähemalt kaks korda päevas, ning vahetasid olukorra kohta teatise ja aruandeid. Vastavalt kontrollikoja nõuannetele püüab komisjon ka edaspidi ECHO peadirektoraadi ja kodanikukaitse mehhanismi vahelise tegevuse koordineerimist parandada.

26. Vaid paar päeva pärast tsunamit moodustas komisjon teenistustevahelise töörühma (teenistustevaheline tsunami rakkerühm), et tagada ELi abiprojektide, eriti hädaabi, taastamis- ja arendustegevusega seotud abiprojektide koordineerimine.

Lisaks kontrollikoja loetletud projektidele hõlmasid muud kiirreaageerimise korral põhinevad projektid kodanikuühiskonna teavitamist tsunamijärgse ülesehitustöö kavandamisest riigi valitsuse vastava kava ettevalmistamise algstaadiumis ning toetust kohaliku omavalitsuse ülesehitustöödega seotud suutlikkuse tõstmiseks.

2006. aasta lõpuks on komisjon eraldanud ülesehitusele 350 miljonit eurot, millest 12 miljonit on eraldatud kiireageerimise korra kohaselt.

30. Komisjoni humanitaar- ja tehnilise abi personali kontrollkäikude tulemusi säilitatakse komisjoni arvutipõhises projekti seiresüsteemis, kuhu ametnikud andmed sisestavad. Vajadusel annab ECHO peadirektoraat komisjoni koostööpartneritele tagasisidet. Komisjon tunnustab vajadust olemasolevaid juhiseid koondavate erisuuniste koostamiseks.

31. Komisjon oli aruandluse mõningasest hilinemisest teadlik. Arvestades katastroofi ulatust ja väljakutseid mille ees koostööpartnerid seisid, ei olnud viidatud hilinemine märkimisväärne.

32. ÜRO agentuuride juurdepääsu dokumentidele käsitleti FAFA tööühma raames.

33. Lisaks kohapeal kontrollitud tsunamiga seotud projektidele kontrollib komisjon ka koostööpartnerite peakorteritele edastatud täiendavaid dokumente. Kõiki koostööpartnereid auditeeriti vastavalt kaheaastase tsükliga auditeerimiskavale. Audit või tsunami projektidega seotud täiendavate dokumentide kontrollimine koostööpartneri juures toimub keskmiselt aasta pärast projekti lõppu.

35. Mõnede komisjoni koostööpartnerite töös ilmnensid viivitused projektide teatavate osade rakendamisel. Kontrollikoja tuvastatud juhtumid oli komisjoni humanitaar- ja tehnilise abi personal (kohal viibivad eksperdid) juba tuvastanud projektijärelevale käigus ning võtnud meetmeid peakorteri tasandil. 7. selgituses nimetatud ÜRO projektide puhul ei hüvitanud komisjon Pramuka veepuhastusjaama maksumust. Komisjon nõudis, et koostööpartner kiirendaks aeglaseid hankemeetmeid, mis põhjustasid viivitusi vee- ja kanalisatsioonisektori edasisel erakorralisel rahastamisel.

37. Organisatsioonilist korraldust on tavaliselt kirjeldatud projektitaotluses, seda analüüsitakse ning komisjon annab rahastamisaotlusele kirjaliku hinnangu. Sellest hoolimata püüab komisjon esitada ettepanekuid projekti parendamiseks.

38. Seirearuannete asemel saab teavet selle kohta, mida ja kus on tehtud, pigem koostööpartnerite vahe-, eelviimastest ja lõpparuannetest.

Komisjon nõustub kontrollikojaga, et ÜRO agentuuriga seoses ei olnud kontrollkäikude ajal piisavalt teavet, kuid rõhutab, et komisjon võttis meetmeid nii kohapeal kui peakorteri ning üksik-asjalik teave tulemuste kohta on esitatud lõpparuandes.

FAFA ei kohusta organisatsioone automaatselt komisjoni rahastatud eritegevusest teavitama.

40. Komisjon nõustub, et kohati olid koostööpartnerite tegevuse tulemused kavandatust kesisemad, mis tulenes probleemidest kaupade hankimisel. Kõik need juhtumid avastati komisjoni kontrollkäikude raames ning komisjon on võtnud vajalikud meetmed.

41. ÜRO hindas vajadusi tsunamijärgsel nädalal, kui teavet oli vähe, kuid vajadus abi järele oli suur. Seetõttu alahinnati hinnangus rahvusvahelise üldsuse abi ulatust ning abisaajana võeti arvesse kogu katastroofipiirkonna elanikkonda. Asjaolu, et ÜRO agentuuri abi jõudis ainult 5 % kavandatud abivajajatest, ei tähenda, et 95 % abi ei saanud. Neid abistasid teised agentuurid ning seetõttu nad ÜRO abi ei vajanud.

Komisjon loodab, et enne vee- ja kanalisatsioonisektori edasist erakorralist rahastamist parandavad koostööpartnerid projekti juhtimist. Tuleb siiski rõhutada, et pärast komisjoni kohapealsete esinduste ja peakorteri ning koostööpartnerite vahel toimunud arutelusid edastasid viimased üksikasjaliku teabe, mida on kasutatud lõpparuandes.

42. Komisjon tuvastas probleemi juba varakult ja püüdis seda 4. selgituses esitatud erimeetmetega parandada. Koostöös teiste oluliste abiandjatega ning humanitaarabi organisatsioonidega peab hädaabi koordineerimist veelgi parandama. Seepärast on komisjonil võtmeroll hea humanitaarabiorluse kava rakendamisel ning komisjon osaleb aktiivselt ÜRO humanitaarabi osutamise protsessi läbivaatamisel.

JÄRELDUSED

46. Seoses raskendatud juurdepääsuga Acehi enimkannatanud piirkondadele oli vahetult pärast katastroofi toimumist võimatu vajadusi täpselt hinnata. Seepärast on enesestmõistetav, et komisjon andis nõusoleku teatavate standardsete hädaabi ettepanekute rahuldamiseks, et tagada abi kiire jõudmine ohvriteni. Vajaduste täpne hinnang koostati alles 2005. aasta jaanuari teisel poolel, selle järele ootamine oleks tähendanud, et humanitaarabiorganisatsioonid ei oleks saanud kasutada komisjoni rahalisi vahendeid enne jaanuari lõppu, mis oleks antud olukorda arvestades on täiesti lubamatu.

47. Komisjon on arvamusel, et kuigi kohapeal oli teatavaid probleeme, on üldine koordineerimise tase eelnevate hädaabiolukordadega võrreldes paranenud. Hädaabi osutamise kriitilisel perioodil teavitasid komisjoni talitused üksteist korrapäraselt, keskmisel vähemalt kaks korda päevas, ning vahetasid olukorra kohta teatise ja aruandeid.

48. Komisjon võtab arvesse kontrollikoja soovitusi koguda võrdlevat kuluteavet, esitada üksikasjalikumat teavet organisatsioonilise korralduse kohta ning projekti eesmärkide saavutamist kvantitatiivselt väljendada. ÜRO projekt Indoneesias ei näita mitte seiresüsteemi nõrkust, vaid osutab konkreetse koostööpartneri võimetusele projekti nõuetekohaselt juhtida. Pärast komisjoni kohapealsete esinduste ja peakorterite ning koostööpartnerite vahel toimunud arutelusid edastasid viimased lõpparuandes üksikasjaliku teabe tehtud tööde kohta.

49. Kontrollikoja nimetatud projekti puhul hindasid koostööpartnerid vajadusi tsunamijärgsel nädalal, kui teavet oli vähe, kuid vajadus abi järele oli terav. Asjaolu, et ÜRO agentuuri abi jõudis ainult 5 % kavandatud abivajajatest, ei tähenda, et ülejäänud 95 % abi ei saanud, vaid seda, et neid abistasid teised agendid ning seetõttu nad ÜRO abi ei vajanud.

SOOVITUSED

50. Komisjon nõustub täielikult, et riigi enda reageerimisvõime õnnetusele on oluline. Kriisi korral tegutseb komisjon ÜRO süsteemi kaudu ning on toetanud ÜRO Humanitaarküsimuste koordineerimise Talitust (rahaliselt ja operatiivselt) koordineerimistegevuses, mis hõlmab koostööd riigi ametiasutustega. Kohapeal kooskõlastab komisjon oma tegevust ja vahetab teavet kohalike ametiasutustega komisjoni delegatsioonide kaudu ning tehnilistes küsimustes komisjoni humanitaar- ja tehnilise toe kohapealoleva personali kaudu. Ka komisjoni rahastatud koostööpartnerid peavad oma tegevust riigi ja kohalike ametiasutustega kooskõlastama.

Komisjon nõustub, et valitsuste suutlikkust kriisiolukorras osutada abi koordineerida on kõige tõhusam ennetavalt toetada läbi struktuurse arengu programme (näiteks riigi ettevalmistatuse parandamiseks looduskatastroofidega toimetulekul).

51. Komisjon toetab täielikult kontrollikoja soovitusi ECHO peadirektoraadi ja keskkonna peadirektoraadi (kodanikukaitse mehhanismi) rollide selgemaks muutmise kohta.

Kahe teenistuse rolle arutati 2002. aasta maikuu ning selle tulemusena koostati 2003. aasta märtsis ECHO peadirektoraadi ja keskkonna peadirektoraadi vastastikuse mõistmise memorandum. Lähtudes hiljem omandatud kogemustest ja kontrollikoja soovitusest, võetakse järgmised meetmed:

esiteks parandab komisjon rahvusvahelises kriisibis osalevate institutsioonide ja organisatsioonide teavitamist ühenduse humanitaarabi andmist korraldava ECHO peadirektoraadi ja kodanikukaitse mehhanismi eest vastutava keskkonna peadirektoraadi rollidest ning mehhanismi rakendamisega kaasnevatest lisa- ja eriväärtusest suurte looduskatastroofide ohvritele. Asjaomased komisjoni talitused koostavad EÜ delegatsioonide jaoks kolmandates riikides vastavasisulise ühisteatise;

teiseks kohustus komisjon võtma arvesse nii kriisisituatsioonides rakendatavaid tervisekaitsemeetmeid kui ka tsiviilkaitsekomitee olulisi soovitusi, eriti seoses vajadusega määratleda edaspidi täpsemalt MIC-operatsioonide sisu.

52. Komisjon on juba teadlik teatavate projektiosade teostamisel tekkinud viivitustest, millele kontrollikoda tähelepanu juhtis, ning võtnud vajalikud meetmed (vt punkt 35). Komisjoni arvates ei ole asjakohane muuta eeskirju, et pikendada erakorralise abi ja humanitaarabi meetmete ajakava.

53. Komisjon täiustab seiresüsteemi, et rakendada kontrollikoja soovitusi parimal võimalikul viisil.

d) Komisjon on arvamusel, et kuigi ECHO peadirektoraadilt (ja teistelt humanitaarabi osutajatelt) nõutakse eelkõige tulemuste, saavutuste ja mõjude hindamist, ei tähenda see, et peadirektoraat ei kontrolli projekti rakendamist nõuetekohaselt.

Teavet selle kohta, mida ja kus on tehtud, leiab lisaks ka koostööpartnerite vahe-, eelviimastest ja lõpparuannetest.

54. ÜROd on olukorrast teavitatud ning küsimust on arutatud FAFA töörühma 2006. aasta aprillis toimunud kohtumisel.