

I

(Informacija)

AUDITO RŪMAI

SPECIALIOJI ATASKAITA Nr. 3/2006

dėl Europos Komisijos humanitarinės pagalbos po cunamio,
su Komisijos atsakymais

(pagal EB sutarties 248 straipsnio 4 dalies 2 pastraipą)

(2006/C 170/01)

TURINYS

	Dalyš	Puslapis
SANTRUMPŲ SĄRAŠAS		2
SANTRAUKA	I–IX	3
ĮVADAS	1–7	5
2004 m. gruodžio 26 d. cunamis	1–3	5
Humanitarinės pagalbos generalinis direktoratas (DG ECHO)	4–5	5
Kitos pagalbai po cunamio naudojamos Komisijos priemonės	6–7	5
AUDITO RŪMŲ AUDITAS	8–11	5
Audito atlikimo priežastys	8	5
Audito apimtis ir tikslai	9–10	6
Audito metodas	11	6
PASTABOS	12–44	7
Komisijos atsako greitumas ir tinkamumas	12–21	7
Greitas atsakas ir pakankamos lėšos	12–15	7
Partnerių atranka	16–17	8
Tarpautinė finansinė parama buvo didesnė už finansinius partnerių poreikius	18	8
Prieštaringa padėtis atliekant tikslus poreikių vertinimus	19–21	9
Koordinavimo rezultatyvumas	22–26	10
Daugelio humanitarinių organizacijų koordinavimas	22–23	10
Efektyvus koordinavimas tarp DG ECHO ir kitų Komisijos tarnybų, išskyrus neatidėliotinos pagalbos priemones	24–26	10
Priežiūros sistemų reikšmė laiku užtikrinant tinkamą ir efektyvų įgyvendinimą	27–39	11
Pakankamai išsami priežiūros ir kontrolės sistema	27–33	11
Pirmųjų priemonių taikymas siekiant užtikrinti atsako į cunamį svarbą	34	12
Vėlavimai dėl per didelio pajėgumų kiekio ir kitų išorės suvaržymų	35	13
Informacija apie projektų įgyvendinimo efektyvumą	36–39	13

	Dalys	Puslapis
Pasiekti rezultatai ir pakankamas tvarumas	40–44	14
Projektai padėjo užtikrinti iš esmės efektyvią paramą, tačiau kai kurios įvykdytos užduotys ir rezultatai buvo mažesni, nei numatyta	40–43	14
Didelės lėšos padėjo užtikrinti pakankamą tvarumą	44	15
IŠVADOS	45–49	16
REKOMENDACIJOS	50–54	17
PRIEDAS: Cunamio padarinių lentelė		18
Komisijos atsakymai		19

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

AIDCO	EuropeAid bendradarbiavimo tarnyba
BRR	Atstatymo ir rekonstrukcijos tarnyba
DG ECHO	Humanitarinės pagalbos generalinis direktoratas
DG Relex	Išorinių santykių generalinis direktoratas
DIPECHO	DG ECHO pasirengimo katastrofoms programa
ECHO	Europos bendrijos humanitarinės pagalbos biuras
ES	Europos Sąjunga
FAFA	Bendrasis finansinis ir administracinis susitarimas
GAM	Ačeho išsivadavimo judėjimas
JT	Jungtinės Tautos
MIC	Priežiūros ir informacijos centras
NVO	Nevyriausybinės organizacijos
TEC	Cunamio vertinimo koalicija (<i>Tsunami Evaluation Coalition</i>)
UNOCHA	Jungtinių Tautų humanitarinių reikalų koordinavimo tarnyba

SANTRAUKA

I. 2004 m. gruodžio 26 d. žemės drebėjimas Šiaurės Sumatros vakarinėje pakrantėje sukėlė didžiulį cunamį, kuris nusiaubė daug Indijos vandenyno šalių ir nusinešė daugiau nei 200 000 žmonių gyvybes. Tarptautinė bendruomenė dosniai atsiliepė į katastrofą skirdama daugiau nei 5 milijardų eurų humanitarinę pagalbą (žr. 1–3 dalis).

II. Europos Komisija humanitarinėms krizėms spręsti turi specialų generalinį direktoratą, Humanitarinės pagalbos generalinį direktoratą (DG ECHO). Jis veiklą vykdo netiesiogiai, ją patikėdamas savo partneriams – NVO ir tarptautinėms organizacijoms, įskaitant JT ir Raudonojo Kryžiaus organizacijas. Po cunamio DG ECHO skyrė 123 milijonų eurų humanitarinę pagalbą (žr. 4–6 dalis).

III. Audito Rūmai, atsižvelgdami į dokumentus, pokalbius, patikras vietoje bei peržiūrėję kitus auditus ir vertinimus, tikrino Komisijos skirtą humanitarinę pagalbą po cunamio, t. y. neatidėliotiną pagalbą ir kai kuriuos trumpalaikius atstatymo darbus, vykdytus pagal DG ECHO įsipareigojimus. Auditas neapėmė ilgesnio laikotarpio rekonstrukcijos darbų. Pagrindiniai šioje ataskaitoje nagrinėti klausimai (žr. 8–11 dalis):

- a) ar Komisijos atsakas į cunamį buvo pakankamai greitas ir tinkamas?
- b) ar DG ECHO priemonės buvo efektyviai koordinuojamos su kitų Komisijos tarnybų, tarptautinių organizacijų ir kitų šalių priemonėmis?
- c) ar DG ECHO priežiūros ir kontrolės procedūros buvo parengtos taip, kad partnerių vykdomi projektai būtų svarbūs, efektyvūs ir baigiami laiku?
- d) ar DG ECHO partneriams vykdam projektus buvo pasiekti numatyti rezultatai ir ar trumpalaikės atstatymo priemonės buvo pakankamai tvarios?

IV. Komisijos procedūromis į cunamį buvo reaguota greitai, pirmąją katastrofos dieną skirti 3 milijonų eurų, po penkių dienų – dar 20 milijonų eurų. 80 milijonų eurų skirta 2005 m. vasario mėn., vėliau 2005 m. gruodžio mėn. skirta 20 milijonų eurų. Tai iš viso sudaro 123 milijonus eurų. Didelės lėšos buvo naudingos pereinamuoju laikotarpiu tarp neatidėliotinos pagalbos skyrimo ir rekonstrukcijos. Šis laikotarpis užsitęsė ilgiau nei buvo numatyta (žr. 12–15 dalis).

V. Prieš cunamį DG ECHO Šri Lankoje dirbo su dėl konflikto nukentėjusiais gyventojais susijusiuose projektuose. Po jo DG ECHO nusprendė bendradarbiauti su partneriais Šri Lankoje, kurie gerai žinojo situaciją. Tokiu būdu, projektai buvo finansuojami tinkamai, išvengiant per didelio finansavimo ir perpildymo dėl daugelio naujai atvykusių NVO. Prieš cunamį DG ECHO nedirbo Ačehe. Dėl sudėtingo patekimo ir patikimos informacijos trūkumo kai kurie pirmieji projektų pasiūlymai buvo standartinė reakcija į kritinę situaciją. Vėlesni projektų pasiūlymai, po 2005 m. vasario mėn., buvo pagrįsti patikimesniais poreikių vertinimais (žr. 16–21 dalis).

VI. DG ECHO parėmė Jungtinių Tautų koordinavimo vaidmenį ir skyrė paramą siekiant išvengti patikimos ir tikslios informacijos apie poreikius trūkumo. Dėl daugelio humanitarinių organizacijų, kurios dažnai turi nemažai privačių finansinių lėšų, atvykimo susidarė daugiau koordinavimo sunkumų, todėl atsirado teikiamos paramos kiekio ir kokybės skirtumų. Geras koordinavimas su kitomis Komisijos tarnybomis padėjo užtikrinti sklandų ryšį tarp trumpalaikės neatidėliotinos pagalbos ir ilgesnio rekonstrukcijos laikotarpio. Tačiau DG ECHO ir civilinės saugos mechanizmo, esančio Aplinkos generaliniame direktorate ir atsakingo už su civiline sauga susijusios valstybių narių pagalbos koordinavimą Indonezijoje ir Šri Lankoje koordinavimas buvo sudėtingas (žr. 22–26 dalis).

VII. DG ECHO projektų priežiūros ir kontrolės sistemą sudaro: ekspertų ir atsakingų pareigūnų priežiūros patikros vietoje, partnerių ataskaitos, DG ECHO finansų ir audito padalinio patikros vietoje, patikros prieš galutinius mokėjimus ir vėlesni išorės auditai. Procedūros iš esmės padėjo pakeisti projektus atsižvelgiant į besikeičiančius poreikius. Tačiau, siekiant kad duomenys apie organizacines priemones būtų tikslesni ir kad būtų galima įvertinti projektų rezultatų įgyvendinimo kokybę, galima būtų pagerinti informaciją apie išlaidų palyginimą (žr. 27–39 dalis).

VIII. Komisijos finansuojami projektai buvo įgyvendinti, nors kai kuriais atvejais projektų rezultatai buvo mažesni nei numatyti dėl infliacijos, sunkumų įsigyjant prekes ir įdarbinant kvalifikuotą personalą. DG ECHO partnerių valdomi projektai padėjo patenkinti pagrindinius gyventojų poreikius suteikiant pastogę, aprūpinant maistu, vandeniu ir sanitarijos priemonėmis, teikiant medicininę ir psichosocialinę pagalbą, telekomunikacijas, rūpinantis vaikais ir šeimomis. Komisija taip pat remia projektus, skirtus pagerinti pasirengimą katastrofoms. Auditas patvirtino kitų vertinimų metu padarytas išvadas, kad neatidėliotina pagalba buvo efektyvi, tačiau silpnai koordinuojama. Didelė finansinė parama padėjo DG ECHO kokybiškoms priemonėmis apimti ilgesnį nei buvo numatyta pereinamąjį laikotarpį tarp neatidėliotinos pagalbos ir atstatymo darbų bei finansuoti su plėtra susijusius atstatymo projektus. Tačiau vertinant pagal paramos gavėjų skaičių, iš esmės dėl netinkamo poreikių vertinimo, Komisijos projektų sėkmė kartais buvo mažesnė, nei numatyta. Pavyzdžiui, ypač JT agentūros vandens ir sanitarijos projektas Ačehe padėjo 100 000 žmonių, t. y. tik 5 % iš pradžioje numatytų 2 milijonų paramos gavėjų (žr. 40–44 dalis).

IX. Atsižvelgiant į Audito Rūmų pastabas ir išvadas pateikiamos šios rekomendacijos:

- a) Komisija turėtų įvertinti, kaip ji nelaimę patyrusių šalių vyriausybėms galėtų padėti efektyviau valdyti paramos teikėjų koordinavimą;
- b) tam, kad būtų užtikrintas aiškus metodas, turi būti patikslinti DG ECHO ir Aplinkos generalinio direktorato (civilinės saugos mechanizmo) vaidmenys;
- c) reikia numatyti ilgesnį neatidėliotinių operacijų vykdymo laiką, kad būtų pakankamai laiko jas įgyvendinti;
- d) DG ECHO turėtų sustiprinti savo priežiūros sistemą, įtraukiant partneriams skirtą rašytinę grįžtamąją informaciją po priežiūros patikrų, gerinant informaciją apie išlaidų palyginimą bei paaiškinant įgyvendinimo priemones ir informaciją apie tai, kas buvo padaryta ir kur;
- e) sunkumai gaunant JT organizacijų vykdomų projektų dokumentus turi būti išnagrinėti atsižvelgiant į bendrąją finansinį ir administracinį susitarimą (*Financial and Administrative Framework Agreement, FAFA*).

ĮVADAS

2004 m. gruodžio 26 d. cunamis

1. 2004 m. gruodžio 26 d. žemės drebėjimas Šiaurės Sumatros vakarinėje pakrantėje sukėlė didžiulį cunami, kuris nusiaubė daug Indijos vandenyno šalių ir nusinešė daugiau nei 200 000 žmonių gyvybes. Labiausiai buvo nuniokota Indonezijos Ačeho provincija, kur žuvo ar dingo daugiau nei 160 000 žmonių, daugiau nei pusė milijono buvo perkelta. Šri Lankoje, antrojoje daugiausiai nukentėjusioje šalyje, žuvo ar dingo apie 35 000 žmonių, pusė milijono buvo perkelta. *Priede* pateiktas žemėlapis išsamiai atspindi cunamio padarinius.

2. Vyriausybės ir pavieniai asmenys į tai reagavo su nepaprastu dosnumu. 2006 m. sausio mėn. bendra humanitarinės pagalbos po cunamio suma siekė apie 5,1 milijardo eurų, kurių 3,4 milijardo eurų (67 %) skyrė privatūs paramos teikėjai ⁽¹⁾. Įtraukus ilgesnio laikotarpio paramą rekonstrukcijai, iš viso buvo pažadėta daugiau nei 11 milijardų eurų ⁽²⁾.

3. Cunamis Ačehą ir Šri Lanką palietė ilgą laiką besitęsiančio vyriausybės ir separatistinių organizacijų konflikto metu. Ačeho 30 metų vykstantis Indonezijos vyriausybės ir Ačeho išsivadavimo judėjimo (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) konfliktas nusinešė 15 000 žmonių gyvybes. Dėl Šri Lankoje nuo 1983 m. besitęsiančio nusilpstančio ir vėl sustiprėjančio civilinio karo tarp vyriausybės ir „Tamil Elamo išsivadavimo tigrų“ žuvo 60 000 žmonių. Praėjus trejiems metams po ugnies nutraukimo ir sugrįžus 400 000 pabėgėlių, manoma, kad vis dar yra apie 400 000 perkeltųjų asmenų.

Humanitarinės pagalbos generalinis direktoratas (DG ECHO)

4. Europos Komisija turi specialų generalinį direktoratą, DG ECHO, atsakingą už veiklą humanitarinių krizių metu. DG ECHO įgaliojimai yra nustatyti 1996 m. birželio 20 d. Tarybos reglamente (EB) Nr. 1257/96 dėl humanitarinės pagalbos ⁽³⁾ ir apima priemones, skirtas išsaugoti ir palaikyti gyvybę kritinių situacijų metu, vykdyti trumpalaikius atstatymo darbus, padėti nukentėjusiems atgauti tam tikrą apsirūpinimo lygį atsižvelgiant, kai įmanoma, į ilgalaikės plėtos tikslus ir užtikrinant pasirengimą stichinių nelaimių rizikai.

5. ES kasmet vidutiniškai skiria apie 600 milijonų eurų humanitarinę pagalbą. Nors Reglamentas (EB) Nr. 1257/96 dėl humanitarinės pagalbos leidžia Komisijai tiesiogiai įgyvendinti paramos priemones, iš tikrųjų DG ECHO jas patiki savo

partneriams: nevyriausybinėms organizacijoms (NVO) ir tarptautinėms organizacijoms (pvz., Tarptautiniam Raudonojo Kryžiaus komitetui, Tarptautinei migracijos organizacijai bei Jungtinių Tautų (JT) organizacijoms). Tinkamais partneriais pripažintų NVO ir (kitų ne JT) tarptautinių organizacijų pareigos ir atsakomybė yra nustatytos bendruosiuose partnerystės susitarimuose. Bendroji DG ECHO ir JT organizacijų santykius reglamentuojanti teisinė sistema yra nustatyta bendrajame finansiniame ir administraciniame susitarime.

Kitos pagalbai po cunamio naudojamos Komisijos priemonės

6. Be DG ECHO intervencijos pagalbai po cunamio buvo taikomos kitos Komisijos priemonės, visų pirma, Aplinkos generaliniame direktorate esantis civilinės saugos mechanizmas, įsteigtas 2001 m. spalio 23 d. Tarybos sprendimu 2001/792/EB ⁽⁴⁾. Savo Priežiūros ir informacijos centro (MIC) pagalba civilinės saugos mechanizmas skyrė ekspertų grupes, kurios vyko į cunamio nuniokotus regionus padėti įvertinti situaciją bei koordinuoti valstybių narių teikiamos su civiline sauga susijusios pagalbos priemonių gavimą ir skirstymą.

7. Ilgesnio laikotarpio atstatymu, rekonstrukcija ir atkūrimu rūpinasi Išorinių santykių generalinis direktoratas (DG Relex) ir EuropeAid bendradarbiavimo tarnyba (AIDCO), DG ECHO yra atsakingas už humanitarines priemones, teikiant neatidėliotiną pagalbą ir užtikrinant trumpalaikius atstatymo darbus. Laikotarpiui tarp trumpalaikio atstatymo ir ilgesnės plėtos taikoma bendra neatidėliotinos pagalbos, atstatymo ir plėtos procedūra ⁽⁵⁾. DG Relex priklausantis, 2001 m. vasario 26 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 381/2001 ⁽⁶⁾ sukurtas greitojo reagavimo mechanizmas yra skirtas paremti šią procedūrą, prisidedant prie ilgesnio laikotarpio plėtos tinkamų sąlygų sukūrimo ir padedant Komisijai greitai ir lanksčiai reaguoti į krizes.

AUDITO RŪMŲ AUDITAS

Audito atlikimo priežastys

8. Atsižvelgiant į dideles institucijų ir privačių asmenų po cunamio skirtas lėšas bei į Europos Parlamento ir Tarybos susidomėjimą, Audito Rūmai nusprendė atlikti ES humanitarinės pagalbos auditą.

⁽¹⁾ Šaltinis: Jungtinių Tautų finansinės priežiūros tarnyba (UN Financial Tracking Service).

⁽²⁾ Šaltinis: Jungtinių Tautų specialaus atstovo rekonstrukcijai po cunamio tarnyba (UN Office of the Special Envoy for Tsunami Recovery).

⁽³⁾ OL L 163, 1996 7 2, p. 1.

⁽⁴⁾ OL L 297, 2001 11 15, p. 7.

⁽⁵⁾ Komisijos komunikatas KOM(96) 153 dėl bendros neatidėliotinos pagalbos, atstatymo ir plėtos ir komunikatas KOM(2001) 153 dėl bendros neatidėliotinos pagalbos, atstatymo ir plėtos. Vertinimas.

⁽⁶⁾ OL L 57, 2001 2 27, p. 5.

Audito apimtis ir tikslai

9. Šis auditas apsiribojo Komisijos humanitarine pagalba, t. y. neatidėliotina pagalba ir kai kuriais trumpalaikiais atstatymo darbais, vykdomais pagal DG ECHO įsipareigojimus, bet neapėmė il-

gesnio laikotarpio rekonstrukcijos darbų. Audito apimtį atitinkantys finansiniai sprendimai pateikiami 1 lentelėje. Audito metu taip pat buvo tikrinami su DG ECHO veikla susiję subjektai, pavyzdžiui, civilinės saugos mechanizmas, turintys įtakos DG ECHO humanitarinei pagalbai.

1 lentelė

Komisijos skirta humanitarinė pagalba

(milijonais eurų)

Sprendimas			Skirtos lėšos					
Data	Trukmė	Suma	Regioninė	Indonezija	Šri Lanka	Indija	Maldyvai	Tailandas
2004 m. gruodžio 26 d.	3 mėn.	3,0	3,0					
2004 m. gruodžio 30 d.	6 mėn.	10,0			8,3		1,7	
2004 m. gruodžio 31 d.	6 mėn.	10,0		10,0				
2005 m. vasario 9 d.	18 mėn.	80,0	13,7	30,5	24,3	10,0	1,0	0,5
2005 m. gruodžio 15 d.	18 mėn.	20,0		10,0	8,0	2,0		
Visi sprendimai		123,0	16,7	50,5	40,6	12,0	2,7	0,5
Iš viso sudarytų sutarčių iki 2005 m. gruodžio mėn.		102,6	16,7	40,2	32,5	10,0	2,7	0,5
Iš viso išmokėta iki 2005 m. gruodžio mėn.		78,8	13,6	31,3	24,8	6,5	2,2	0,4

Šaltinis: DG ECHO.

10. Siekiant parodyti, ko galima pasimokyti ruošiantis būsimo didelioms katastrofoms, ataskaitoje nagrinėti šie pagrindiniai klausimai:

- a) ar Komisijos atsakas į cunamį buvo pakankamai greitas ir tinkamas?
- b) ar DG ECHO priemonės buvo efektyviai koordinuojamos su kitų Komisijos tarnybų, tarptautinių organizacijų ir kitų šalių priemonėmis?
- c) ar DG ECHO priežiūros ir kontrolės procedūros buvo parengtos taip, kad partnerių vykdomi projektai būtų svarbūs, efektyvūs ir baigiami laiku?
- d) ar DG ECHO partneriams vykdant projektus buvo pasiekti numatyti rezultatai ir ar trumpalaikės atstatymo priemonės buvo pakankamai tvarios?

Audito metodas

11. Auditas buvo pagrįstas dokumentų tikrinimu, pokalbiais, patikromis vietoje bei kitų auditų ir vertinimų peržiūra. DG ECHO valdymo, priežiūros ir kontrolės sistemos buvo įvertintos būstinėje, vertinimų patvirtinimui tikrinti DG ECHO skyriai sostinėse, partneriai bei projektai Šri Lankoje ir Indonezijoje. 2 lentelėje pateikiama informacija apie vietoje tikrintus projektus ir partnerius. Siekiant tinkamai įvertinti bendrą situaciją projektai patikroms vietoje buvo atrinkti atsižvelgiant į šiuos kriterijus: veiklos sritį, vietą, skirtas lėšas, įgyvendinimo etapą ir partnerio tipą. Projektai, kuriuos vietoje jau buvo tikrinęs DG ECHO Finansų ir audito padalinys, nebuvo tikrinami dar kartą.

2 lentelė

Indonezijoje ir Šri Lankoje vietoje tikrinti humanitarinės pagalbos projektai

Finansinis sprendimas	Partneris	Projekto aprašymas	Komisijos finansavimas (eurais)
INDONEZIJA			
10 milijonų eurų	JT organizacija	Parama vaikams, aprūpinimas vandeniu ir sanitarijos priemonėmis	4 000 000
	NVO	Psichosocialinė pagalba	528 798
	NVO	Geriamo vandens tiekimas	550 000
80 milijonų eurų	NVO	Vietinių bendruomenių globos ir paramos gerinimas	484 820
	NVO	Žvejų pragyvenimo lėšų atstatymas	476 792
	NVO	Aprūpinimas vandeniu ir sanitarijos priemonėmis	1 336 266
Bendra Indonezijoje tikrintiems projektams skirtos paramos vertė			7 376 676
ŠRI LANKA			
10 milijonų eurų	NVO	Aprūpinimas vandeniu ir sanitarijos priemonėmis	571 534
	NVO	Aprūpinimas vandeniu, sanitarijos priemonėmis, maisto ir ne maisto produktais	1 200 000
	NVO	Psichosocialinė pagalba	672 720
80 milijonų eurų	Tarptautinė organizacija	Būsto statyba, gyventojų surašymas ir pragyvenimo lėšų rėmimas	2 067 480
	JT organizacija	Žvejyba ir žemės ūkis	3 900 000
Bendra Šri Lankoje tikrintiems projektams skirtos paramos vertė			8 411 734

PASTABOS

Komisijos atsako greitumas ir tinkamumas

Greitas atsakas ir pakankamos lėšos

12. 2001 m. ⁽¹⁾ Komisija patvirtino procedūras, skirtas patobulinti su humanitarine pagalba susijusius sprendimus. DG ECHO generalinis direktorius gavo teisę priimti sprendimą skirti pirmąją neatidėliotiną ne didesnę nei 3 milijonai eurų humanitarinę pagalbą trijų mėnesių laikotarpiui. Už humanitarinę pagalbą atsakingas komisaras gavo teisę tiesiogiai priimti su ne ilgesnėmis nei šešis mėnesius trunkančiomis operacijomis susijusius neatidėliotinus sprendimus iki 30 milijonų eurų. Šios procedūros, derinamos su DG ECHO nepertraukiamo darbo sistema atostogų metu, padėjo Komisijai greitai reaguoti į cunamį. Pirmąją neatidėliotinos pagalbos sprendimas skirti 3 milijonus eurų trijų mėnesių laikotarpiui buvo priimtas katastrofos dieną, 2004 m. gruodžio 26-ąją. Šis neatidėliotinos pagalbos sprendimas buvo susijęs su būsto suteikimu, ne maisto produktais ir medicininėmis atsargomis, kurias skyrė Tarptautinė Raudonojo Kryžiaus ir Raudonojo Pasmėnulio draugijų federacija. Po jo 2004 m. gruodžio 30 d. buvo priimtas kitas sprendimas dėl 10 milijonų eurų, skirtų

Šri Lankai ir Maldivams, ir 2004 m. gruodžio 31 d. sprendimas dėl 10 milijonų eurų Indonezijai. Šie sprendimai buvo taikomi šešių mėnesių laikotarpiui, parama iš viso sudarė 23 milijonus eurų.

13. 2005 m. sausio 6 d. pagalbai po cunamio skirtoje Džakartos konferencijoje Komisija išpareigojo papildomai skirti 100 milijonų eurų humanitarinę pagalbą ir dėl šios sumos kreipėsi į biudžeto instituciją (Parlamentą ir Tarybą). Ji prašymą priėmė 2005 m. sausio 19 d. ir 2005 m. vasario 9 d. buvo priimtas sprendimas dėl 80 milijonų eurų paramos, kitas 2005 m. vasario 15 d. – dėl 20 milijonų eurų, abu 18 mėnesių laikotarpiui.

14. Pirmieji 23 milijonai eurų buvo panaudoti neatidėliotinos pagalbos finansavimui, t. y. sveikatos priežiūrai, medicininėms atsargoms, būstui, skubaus perspėjimo sistemoms kilus epidemijoms, geriamo vandens ir sanitarijos priemonėms, maistui, psichosocialinei pagalbai, vaikų apsaugai bei logistinei pagalbai – palydoviniam telefonui. Kiti du sprendimai dėl 80 milijonų ir 20 milijonų eurų padėjo finansuoti trumpalaikius atstatymo darbus, įskaitant skubių ir laikinų būstų įrengimą, perkeltųjų asmenų įsikūrimą šalyje iš naujo, pragyvenimo lėšų atstatymą, maisto saugą, vandens tiekimą, sanitarijos priemones, logistinę ir techninę pagalbą bei katastrofų prevenciją. Šioje ataskaitoje pateiktose nuotraukose įamžinti keli įvairios DG ECHO finansinės paramos pavyzdžiai.

⁽¹⁾ SEC(2001) 873.

15. 2003 m. birželio mėn. Stokholme priimti geros humanitarinės pagalbos praktikos principai numato, kad humanitarinė pagalba turi būti skiriama proporcingai pagal poreikius ir pagal šių poreikių vertinimus. Tačiau po cunamio pagal pateikiamą informaciją nebuvo galima tiksliai nustatyti tikrų poreikių. Svarbiausia buvo rasti pusiausvyrą tarp galimybės į katastrofą reaguoti pagal atitinkamą informaciją ir poreikio į ją reaguoti greitai. Šioje neaiškioje situacijoje Komisija patvirtino savo apsisprendimą ir didelių lėšų skyrimas pasirodė tinkamas, iš dalies dėl šių priežasčių:

- a) 2005 m. gruodžio 15 d. finansinis sprendimas dėl 20 milijonų eurų buvo numatytas likusių poreikių įgyvendinimui per 18 mėnesių nuo 2006 m. sausio mėn. Pereinamasis laikotarpis tarp neatidėliotinos pagalbos ir rekonstrukcijos, kuris turėjo baigtis dar prieš 2005 m. pabaigą, buvo ilgesnis, nei numatyta, nes didžioji dalis rekonstrukcijos darbų turėjo prasidėti dar 2005 m. pabaigoje.
- b) 2005 m. rugpjūčio mėn. sprendimas dėl 80 milijonų eurų buvo pakeistas, taip pat įtraukiant dėl konflikto nukentėjusių gyventojus (žr. 1 langelį).

1 langelis

Didelė finansinė parama padeda įgyvendinti reakcijos į konfliktą poreikius

Dėl ginkluoto konflikto Šri Lankoje 1983–2002 m. laikotarpiu buvo 800 000 perkeltųjų asmenų. Didelė sugrįžimo banga plūstelėjo po ugnies nutraukimo 2002 m. vasario mėn. 2004 m. pabaigoje, prasitautus cunamiui, buvo sugrįžę apie 400 000 žmonių. Tačiau tik apie 15 % konflikto paveiktų gyventojų tiesiogiai nukentėjo nuo cunamio ir tokiu būdu galėjo gauti dosnią paramos teikėjų pagalbą. Tame pačiame regione pagalba nukentėjusiems nuo cunamio gyventojams buvo daug didesnė už pagalbą, skirtą nukentėjusiems dėl konflikto. Pavyzdžiui, nukentėjusių nuo cunamio laikinos pastogės išlaidos sudarė 450 eurų, o nukentėjusių dėl konflikto – 125 eurus. Mėnesinė maistui skirta parama nuo cunamio nukentėjusiai šeimai sudarė 70 eurų, o dėl konflikto nukentėjusiai šeimai – 10 eurų. Dėl šios diskriminacijos bendruomenėse kilo pasipiktinimas ir įtampa.

Kad būtų išvengta iki cunamio perkeltųjų pažeidžiamų asmenų diskriminacijos, Komisija 2005 m. rugpjūčio mėn. pakeitė sprendimą dėl 80 milijonų eurų taip pat įtraukdamas cunamio nusiaubtose srityse gyvenančius dėl konflikto nukentėjusius asmenis.

Partnerių atranka

16. Bendradarbiaudamas su JT ir kitais paramos teikėjais, DG ECHO nusprendė dirbti su savo nuolatiniiais partneriais, iš esmės Šri Lankos šiaurėje ir rytuose, kur jis dirbo su dėl konflikto nukentėjusiais gyventojais prieš cunamį, nuo 1994 m. Dėl šios

priežasties, nepaisant per didelio finansavimo ir perpildymo situacijos dėl daugelio naujai atvykusių, privačių lėšų turinčių ir pasiryžusių pradėti projektus „pagalba užtvindytose“ srityse NVO, DG ECHO pavyko finansuoti svarbių projektų įgyvendinimą.

17. Tačiau kitaip nei Šri Lankoje, DG ECHO prieš cunamį nebuvo Ačehe, nes humanitarinių organizacijų (išskyrus kelis JT organizacijų ir Raudonojo Kryžiaus atstovus) tarptautiniam personalui ten patekti buvo draudžiama pagal Indonezijos vyriausybės viešai paskelbtą civilinių avarių padėtį. Po cunamio į Ačehą laisvai patekti buvo leista nuo 2004 m. gruodžio 28 d. Tokiu būdu DG ECHO pasirinko partnerius, galinčius nedelsiant pradėti dirbti vietoje ir turinčius patirties įvairiose srityse, kuriose būtina pagalba, pavyzdžiui, JT organizacijos – vaikų apsaugai, aprūpinimui vandeniu, sanitarijos paslaugų teikimui ir sveikatos problemoms spręsti. Visi susitarimai su partneriais dėl 10 milijonų eurų neatidėliotinos pagalbos sprendimų Šri Lankai buvo pasirašyti 2005 m. sausio 18 d., o Indonezijai – 2005 m. sausio 27 d.

Tarptautinė finansinė parama buvo didesnė už finansinius partnerių poreikius

18. Turima tarptautinė finansinė parama po cunamio buvo didesnė už kai kurių partnerių galimybes ją panaudoti (žr. 2 langelį). Į Šri Lanką su didelėmis privačiomis lėšomis atvyko daugiau nei 360 humanitarinių organizacijų, Indonezijoje jų buvo 450. Konkurencija dėl išteklių turėjo įtakos infliacijai ir sunkumams įsigyjant turtą bei įdarbinant kvalifikuotą personalą. Pagal Atstatymo ir rekonstrukcijos tarnybos (BRR⁽¹⁾) paskelbtą ataskaitą praėjus metams po cunamio, 2005 m. kainos ir darbo užmokeskis Ačehe padidėjo 30–40 %.

2 langelis

Bendra partnerių finansinius poreikius viršijančių lėšų apžvalga

Šri Lankoje dėl didelių privačių lėšų kai kurie DG ECHO partneriai negalėjo panaudoti Komisijos jiems patiktų lėšų. Pavyzdžiui, nors pradžioje pagal sprendimą dėl 10 milijonų eurų paramos DG ECHO buvo numatęs NVO skirti 1 milijoną eurų, buvo susitarta tik dėl 570 000 eurų vertės projekto. Nepaisant jos po cunamio padidėjusių pajėgumų Šri Lankoje ši NVO nepateikė jokio su sprendimu dėl 80 milijonų eurų paramos susijusio pasiūlymo. Nuo 2005 m. spalio mėn. DG ECHO bendradarbiavo su keturiais (iš 21) naujai į Šri Lanką atvykusiais partneriais.

(1) BRR (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) 2005 m. balandžio mėn. įsteigė Indonezijos vyriausybė, siekdama padėti koordinuoti atstatymą ir rekonstrukciją Ačehe ir Niase.

Indonezijoje viena JT organizacija nesugebėjo panaudoti Komisijos lėšų per šešis neatidėliotinos pagalbos sprendimo įgyvendinimui numatytus mėnesius. Daug įprastų DG ECHO partnerių nepateikė projektų Indonezijoje pasiūlymų, nes lėšų, kurias jie gavo iš kitų paramos teikėjų jau buvo per daug, kad jas būtų buvę galima panaudoti.

Šią su turimų lėšų panaudojimo trūkumu susijusią analizę patvirtina vienos NVO pozicija, pagal kurią jų programos turi būti rengiamos tik atsižvelgiant į poreikius, o ne siekiant išleisti per dideles lėšas. Nors ši organizacija mažiau nei savaitę po katastrofos atsisakė priimti cunamio aukoms skirtą paramą, ji vis dėlto gavo 110 milijonų eurų, o 2005 m. su cunamiu susijusioms programoms vykdyti tereikėjo 25 milijonų eurų. Paramos teikėjų buvo prašoma leidimo panaikinti lėšų skyrimo apribojimus, kad jas būtų galima panaudoti kitai neatidėliotinai pagalbai. 99 % paramos teikėjų dėl to sutiko. 2005 m. 65 milijonų eurų parama, kuri pradžioje buvo numatyta cunamio aukoms, buvo panaudota kitiems poreikiams – maisto krizės Nigerijoje, konflikto Darfure bei žemės drebėjimo Pakistane problemoms spręsti.

Viena NVO turėjo gerą komandą vietoje Šri Lankoje ir gerai žinojo šalį, nes Šri Lankoje dirbo daugiau nei 20 konflikto metų.

Kita NVO jau dirbo Šri Lankos rytuose, įgyvendindama DG ECHO finansuojamą su konfliktu susijusį projektą.

Prieštaringa padėtis atliekant tikslus poreikių vertinimus

19. DG ECHO projekto ciklo valdymo metode pabrėžiama projektų planavimo, rengimo ir poreikių analizės reikšmė siekiant užtikrinti, kad projektai atitiktų tam tikros tikslinės grupės poreikius. Partnerių pateiktus projektų pasiūlymus prieš jų patvirtinimą nagrinėjo vietinis DG ECHO ekspertas ⁽¹⁾ ir atsakingas pareigūnas Briuselyje. DG ECHO priimtas sprendimas bendradarbiauti su įprastais partneriais Šri Lankoje užtikrino, kad projektų pasiūlymus rengė šalį pažįstančios ir geras sąlygas poreikių vertinimui atlikti turinčios organizacijos (žr. 3 langelį). Kai kurie partneriai poreikių vertinimą įtraukė į patį projektą.

3 langelis

Partneriai Šri Lankoje turėjo geras sąlygas parengti projektų pasiūlymus

Viena Raudonojo Kryžiaus organizacija turėjo idealias sąlygas parengti psichosocialinės pagalbos projektą, kadangi nuo 2003 m. jis rėmė Šri Lankos Raudonojo Kryžiaus įmonę įgyvendinant psichosocialinės pagalbos programą šiaurinėje Jaffna provincijoje. Šį projektą taip pat finansavo Komisija, jis buvo skirtas dėl konflikto perkeltiesiems asmenims šalies viduje.

20. Indonezijoje iš karto po cunamio tikslų poreikių vertinimą atlikti buvo sunku dėl visuotinio sąmyšio ir patikimos informacijos trūkumo. Kadangi, iš esmės dėl didelės žalos ir iš dalies dėl nesaugios padėties, į nusiaubtas sritis buvo sunku patekti, humanitarinių organizacijų atvykimas į šias vietas sumažėjo. Daugelis organizacijų vakarinėje Sumatros pakrantėje tinkamai įsikūrė tik sausio mėn. pabaigoje. Tai turėjo įtakos poreikių vertinimų kokybei ir savalaikiškumui. Kai kuriuose projektų pasiūlymuose, finansuojamuose pagal sprendimą dėl neatidėliotinos 10 milijonų eurų paramos, buvo pateiktos standartinės neatidėliotinos pagalbos priemonės, o ne tikslesniu poreikių vertinimu ir konkrečiais faktais pagrįsta pagalba. 2005 m. birželio mėn. JT Humanitarinių reikalų koordinavimo tarnyba (UNOCHA) surengė regioninį seminarą, skirtą po cunamio įgytai patirčiai aptarti, kurio metu aptariant su neatidėliotina pagalba ir atstatymo darbai, kuriuos vykdė visa humanitarinės pagalbos bendruomenė, susijusius klausimus buvo pabrėžtas bendradarbiavimo su vietinėmis bendruomenėmis trūkumas.

21. Nuo 2005 m. vasario mėn. patvirtintų projektų poreikių vertinimai buvo patikimesni, nes buvo daugiau informacijos ir daugiau laiko parengti pasiūlymus. Pavyzdžiui, rengdami laivų statybos Ačehe projektą, viena NVO glaudžiai bendradarbiavo su vietine bendruomene ir jai pavyko parengti paramos gavėjų poreikius atitinkantį projektą.



Pragyvenimo lėšų rėmimas: žvejybos laivai Ačehe, Indonezijoje
(Šaltinis: Europos Audito Rūmai)

⁽¹⁾ Vietinis ekspertas – su humanitarine pagalba susijęs Komisijos techninės pagalbos teikiantis personalas.

Koordinavimo rezultatyvumas

Daugelio humanitarinių organizacijų koordinavimas

22. JT Humanitarinių reikalų koordinavimo tarnyba (UNOCHA) kitoms JT organizacijoms padedant buvo atsakinga už humanitarinių agentūrų veiklos koordinavimą įvairiuose susijusiuose sektoriuose. Tačiau JT efektyvaus koordinavimo trūko dėl šių priežasčių:

- informacija apie nuostolius, poreikius bei numatytas ir vykdomas neatidėliotinos pagalbos priemones buvo nepakankama. Šią problemą atspindi tikslios ir patikimos informacijos apie perkeltųjų asmenų Indonezijos viduje skaičių ir vietą poreikis, kuris buvo jaučiamas iki 2005 m. gegužės mėn. UNOCHA regioninio seminaro, skirto po cunamio įgytai patirčiai aptarti, metu 2005 m. birželio mėn. buvo pabrėžta būtinybė turėti daugiau informacijos. Komisija pripažino šią problemą ir ją sprendė (žr. 4 langelį);
- daug naujai atvykusių dideles privačias lėšas turinčių humanitarinių organizacijų dažnai veikė nepriklausomai nuo esamų koordinavimo mechanizmų;
- vietinės valdžios institucijos buvo nusilpusios dėl žmogiškųjų ir materialinių nuostolių ir nebuvo jokios veikiančios sistemos, registruojančios NVO ir užtikrinančios, kad jos laikosi standartų ar dalyvauja nustatytoje koordinavimo veikloje. 2005 m. gruodžio mėn. ES Tarybai pirmininkaujančios valstybės svarstymų dokumento ⁽¹⁾ dėl ES paramos po cunamio aptartinose dalyse atkreipiamas dėmesys į tarptautinės bendruomenės ir ES vaidmenį padedant vyriausybėms efektyviai valdyti skiriamos paramos koordinavimą.

4 langelis

DG ECHO pripažino koordinavimo klaidas ir jas sprendė

DG ECHO strategija Indonezijoje ir Šri Lankoje buvo skirta paremti Jungtinių Tautų koordinavimo funkciją. Todėl DG ECHO, siekdamas UNOCHA Humanitarinės informacijos centrą aprūpinti humanitarinės pagalbos planavimo, įgyvendinimo ir priežiūros informacinėmis priemonėmis, jam skyrė 1 milijoną eurų finansinę paramą. 2005 m. balandžio mėn. bendrame UNOCHA ir DG ECHO Humanitarinės informacijos centro vertinime buvo pateiktos rekomendacijos siekiant padėti centrui teikti išsamią apžvalgą apie humanitarinę pagalbą bei nurodyti su poreikiais susijusius trūkumus.

DG ECHO skyrė finansinę paramą vienai NVO Ačehe, kad ji surinktų duomenis apie perkeltuosius asmenis šalies viduje ir juos įtrauktų į Humanitarinės informacijos centro duomenų bazę.

Šri Lankoje DG ECHO finansavo vienos tarptautinės organizacijos įgyvendinamą projektą, skirtą sukurti pagrindinę paramos gavėjų duomenų bazę, kad būtų išspręsta problema dėl tikslios informacijos trūkumo. Nors pradžioje projektą palaikė Šri Lankos vyriausybės pagalba po cunamio valdyti įsteigtas Nacionalinių operacijų centras, jo neparėmė vyriausybės agentūros, nuo 2005 m. vasario mėn. įsipareigojusios teikti neatidėliotinę pagalbą ir rūpintis atstatymo darbais. Tokiu būdu duomenų bazės naudojimas buvo sustabdytas iki 2005 m. rugsėjo mėn., kai duomenų registravimo procedūra vadovaujant Šri Lankos vyriausybei vėl buvo pradėta.

23. Dėl koordinavimo problemų tarptautinės bendruomenės skirtos paramos dydis ir kokybė buvo labai įvairūs. 2005 m. Raudonojo Kryžiaus ataskaitoje dėl pasaulinių katastrofų aprašoma, kaip kai kurias Ačeho bendruomenes „užtvindė“ pagalba, o kitos buvo užmirštos. Jei paramos buvo per daug sveikatos sektoriuje Indonezijoje ir tiekiant laivus Šri Lankoje, kitose srityse jos trūko, pavyzdžiui, žvejybos laivai neturėjo tinklų žuvisms gaudyti. Be to, 2005 m. gruodžio mėn., praėjus metams po katastrofos, apie 67 000 žmonių Ačehe vis dar gyveno palapinėse.

Efektyvus koordinavimas tarp DG ECHO ir kitų Komisijos tarnybų, išskyrus neatidėliotinos pagalbos priemones

24. Civilinės saugos mechanizmas, siekdamas padėti įvertinti situaciją ir koordinuoti valstybių narių teikiamos su civiline sauga susijusios paramos gavimą ir skirstymą, siuntė ekspertų grupes į labiausiai cunamio nusiaubtas sritis. 2003 m. kovo 16 d. DG ECHO ir Aplinkos generalinio direktorato pasirašytame susitarimo memorandume teigiama, kad siekiant užtikrinti gerą Bendrijos veiklos sinergiją, svarbiausia yra sustiprinti civilinės saugos ir humanitarinės pagalbos priemonių koordinavimą, tiek Komisijos būstinėje, tiek vietoje. Procedūros turi užtikrinti abipusę informacijos pasikeitimą visuose krizės etapuose, o DG ECHO ir civilinės saugos koordinavimo grupės posėdžiai vietoje – veiklos papildomumą. Tačiau civilinės saugos mechanizmas Šri Lankoje ir Indonezijoje buvo nepakankamai koordinuojamas su humanitarine pagalba.

⁽¹⁾ The EU's contribution to the international response to the 2004 Asian Tsunami: Achievements, next steps and lessons learned (ES indėlis teikiant tarptautinę pagalbą po 2004 m. cunamio Azijoje: pasiekimai, tolesni žingsniai ir išmoktos pamokos). Svarstymų dokumentas aukšto lygio posėdžiui Briuselyje, 2005 m. gruodžio 20 d., paremtas Europos Komisijos ir ES pirmininkaujančios valstybės.

25. 2005 m. sausio 27 d. humanitarinės pagalbos komitetas pabrėžė koordinavimo tarp DG ECHO ir Civilinės saugos priežiūros ir informacijos centro (MIC) trūkumus ir teigė, kad

MIC neapsiribojo civilinės saugos veikla ir rūpinosi humanitarinės pagalbos sritimi, o tai neatitinka jo funkcijų, tokiu būdu sudarydamas įspūdį, kad jis koordinuoja visą ES pagalbą ⁽¹⁾.

26. Dėl nuoseklumo pereinant prie rekonstrukcijos laikotarpio, DG ECHO bendradarbiauja su kitomis Komisijos tarnybomis, siekdamas užtikrinti sklandų ir efektyvų ryšį tarp neatidėliotinos pagalbos ir ilgesnės rekonstrukcijos priemonių. Didelė finansinė DG ECHO parama padėjo užtikrinti ilgesnį nei numatyta pereinamąjį laikotarpį tarp neatidėliotinos pagalbos ir rekonstrukcijos (žr. 15 dalies a punktą). Į bendrą neatidėliotinos pagalbos, atstato ir vystymo Indonezijoje ir Šri Lankoje strategiją įtraukiamas greitojo reagavimo mechanizmas, kurį naudojant palydovinio ryšio pagalba būtų galima matyti cunamio padarytus nuostolius, o tai padėtų planuoti rekonstrukciją ir pasirengti katastrofoms. Greitojo reagavimo mechanizmas taip pat padėjo finansuoti tarpininkavimo priemones, kurių rezultatas – 2005 m. rugpjūčio mėn. Indonezijos vyriausybės ir Ačeho išsivadavimo judėjimo (GAM) pasirašytas taikos susitarimas, sustiprinantis rekonstrukcijos darbų pagrindą.



Pagalba sanitarijos priemonėmis: išvietės Ačehe, Indonezijoje
(Šaltinis: Europos Audito Rūmai)

⁽¹⁾ 2005 m. vasario mėn. UNDAC (JT Vertinimo ir koordinavimo katastrofų metu įstaigos) patariamoji taryba aptarė civilinės saugos mechanizmą ir susirūpino dėl atsakomybės dubliavimosi po cunamio katastrofos. Todėl Jungtinių Tautų humanitarinių reikalų koordinavimo tarnyba (UNOCHA) paprašė nustatyti tikslias procedūras, kad ES civilinės saugos mechanizmo koordinatoriai savo veiklą vykdytų pagal esančius tarptautiniu mastu patvirtintus mechanizmus.

Priežiūros sistemų reikšmė laiku užtikrinant tinkamą ir efektyvų įgyvendinimą

Pakankamai išsami priežiūros ir kontrolės sistema

27. Tam, kad būtų užtikrinta projektų įgyvendinimo priežiūra ir kontrolė, DG ECHO remiasi šiais mechanizmais:

- a) DG ECHO vietinių ekspertų priežiūros patikrinimais ir ataskaitomis su atsakingų pareigūnų priežiūros patikrinimais;
- b) DG ECHO partnerių ataskaitomis;
- c) DG ECHO Finansų ir audito padalinio patikromis vietoje;
- d) patikromis prieš galutines išmokas ir vėlesniais partnerių išorės auditais.

28. DG ECHO vietiniai ekspertai atliko projektų, kurių įgyvendinimas buvo patikėtas partneriams, priežiūros patikrinimus, norėdami įsitikinti, kad jis buvo tinkamas, greitas ir efektyvus. Pagal šiuos patikrinimus tiek vietiniu, tiek būstinės lygmeniu gali būti taikomos tinkamos priemonės. Pavyzdžiui, 2005 m. balandžio mėn. paskelbtoje priežiūros ataskaitoje dėl psichosocialinės pagalbos programos Šri Lankoje buvo pabrėžtos vietinių darbuotojų įdarbinimo problemos. DG ECHO atsakingas pareigūnas Briuselyje susisiekė su atitinkama Raudonojo Kryžiaus būstine, norėdamas įsitikinti, kad siekiant kitam projekto etapui įdarbinti vietinį personalą, su Šri Lankos Raudonoju Kryžiumi bus pasirašytas susitarimo memorandumas.

29. Po cunamio 2004 m. gruodžio 26 d. DG ECHO darbuotojai į Šri Lanką atvyko 2004 m. gruodžio 27 d., į Džakartą Indonezijoje – 2004 m. gruodžio 28 d. Ačehe pirmieji DG ECHO ekspertai pasirodė 2005 m. sausio 1 d. DG ECHO techninius asistentus perkėlė iš kitų regionų, pavyzdžiui, Pietų Amerikos, Afrikos ir Vidurio Rytų, kad jie galėtų padėti vykdant pirmąsias operacijas po cunamio. 2005 m. sausio mėn. buvo nuspręsta, kad reikia nuolatinių vietinių ekspertų, todėl Ačehe jie atsirado nuo 2005 m. balandžio mėn. Po cunamio Komisija įsipareigojo padidinti vietinių DG ECHO ekspertų skaičių nuo 69 iki 150 ⁽²⁾. Šri Lankoje buvo atlikti 9 projektų, finansuojamų pagal 10 milijonų eurų neatidėliotinos pagalbos sprendimą, 23 priežiūros patikrinimai. Indonezijoje buvo atlikti 10 projektų, finansuojamų pagal 10 milijonų eurų neatidėliotinos pagalbos sprendimą, 13 priežiūros patikrinimų, dauguma po vietinių ekspertų atvykimo 2005 m. balandžio mėn. Po kiekvieno priežiūros patikrinimo vietiniai DG ECHO ekspertai parengė priežiūros ataskaitą.

⁽²⁾ KOM(2005) 153, ES atsako į nelaimės ir krizes trečiojoje šalyje stiprinimas.

30. Vietiniai DG ECHO ekspertai neturi jokių specialių gairių, pagal kurias turėtų pranešti apie priežiūros patikrinimų metu nustatytus faktus. Po kiekvieno priežiūros patikrinimo vietiniai DG ECHO ekspertai susitinka aptarti rezultatus su vietini partnerių grupe. Tačiau DG ECHO sistemingai raštu neinformuoja partnerių apie priežiūros patikrinimų metu nustatytus faktus ir patvirtintas priemones. Ši informacija padėtų partneriams geriau pasinaudoti patarimais ir pagalba, DG ECHO atlikus priežiūros patikrinimus, bei išspręsti nustatytas problemas.

31. Vietinių DG ECHO ekspertų priežiūros patikrinimų metu gautą informaciją papildo partnerių ataskaitose pateikiama informacija. Šešių mėnesių trukmės projektų atveju partnerių prašoma siūsti preliminarią galutinę ataskaitą DG ECHO likus mėnesiui iki projekto pabaigos, o galutinę ataskaitą – per šešias savaites po projekto pabaigos. JT projektų atveju šis laikotarpis yra trys mėnesiai. Šešių mėnesių trukmės 10 milijonų eurų neatidėliotinos pagalbos sprendimų Šri Lankoje ir Indonezijoje atveju dauguma partnerių savo preliminarines galutines ataskaitas pateikė laiku, bet didžiąją galutinių ataskaitų dalį buvo vėluojama pateikti vieną ar du mėnesius.

32. Be vietinių DG ECHO ekspertų ir atsakingų pareigūnų atliekamų priežiūros patikrinimų bei informacijos partnerių ataskaitose, projektų įgyvendinimą taip pat prižiūri DG ECHO Finansų ir audito padalinio darbuotojai, kurie, atrinkę projektus, atlieka jų patikras vietoje. 2005 m. DG ECHO patikros vietoje buvo skirtos pagalbai po cunamio, tikrintų projektų Šri Lankoje ir Indonezijoje vertė sudarė 19 milijonų eurų, t. y. 18 % iš 103 milijonų eurų, kuriuos DG ECHO skyrė su pagalba po cunamio susijusių projektų įgyvendinimui 2005 m. pabaigoje. Vietoje patikrinus vienos JT organizacijos įgyvendintus projektus Indonezijoje paaiškėjo galimybės naudotis dokumentais problemos, kurios, nors ir buvo išspręstos, turės būti patikslintos darbo posėdžiuose dėl Bendrojo finansinio ir administracinio susitarimo (FAFA) (žr. 5 langelį).

5 langelis

Naudojimasis JT dokumentais

DG ECHO iškilo problemų gauti svarbią finansinę informaciją, kurios jam reikėjo 500 000 eurų vertės vienos JT organizacijos vykdomo neatidėliotinos medicininės pagalbos projekto Indonezijoje patikrinimui vietoje atlikti 2005 m. birželio mėn., o pagal bendrojo finansinio ir administracinio susitarimo (FAFA) reikalavimus ši informacija jam turi būti suteikta. Pasitarus su šia JT organizacija, šis klausimas buvo išaiškintas ir DG ECHO 2005 m. lapkričio mėn. galėjo naudotis svarbiais dokumentais.

33. Prieš galutinių išmokų mokėjimą galutinį patikrinimą taip pat atlieka DG ECHO Finansų ir audito padalinys. Atliekant šį patikrinimą atsižvelgiama į vietinių DG ECHO ekspertų ir atsakingo pareigūno pastabas apie galutinę partnerių ataskaitą bei jų rekomendaciją dėl išmokų mokėjimo ar nemokėjimo. Be to, šis mokėjimo patikrinimas yra pagrįstas išlaidų sąrašu, informacija apie atsargas, viešųjų pirkimų procedūromis, darbuotojų sąrašu ir prirėkus sąskaitų kopijomis. Be to, DG ECHO Finansų ir audito padalinys atsako už nepriklausomo atrinktų projektų dokumentų išorės audito atlikimą partnerių būstinėse. Paaiškėjo, kad šie išorės auditai yra rezultatyvi priemonė nustatant nepagrįstas susigrąžinamas išlaidas, paprastai dėl patvirtinamųjų dokumentų stokos. Vis dėlto, laikotarpis nuo projekto pabaigos iki išorės audito yra didelis, todėl DG ECHO siekia jį sumažinti visiems partneriams taikydamas dviejų metų ciklą.

Pirmųjų priemonių taikymas siekiant užtikrinti atsako į cunamį svarbą

34. DG ECHO procedūrose atsižvelgiama į lankstumo užtikrinimo poreikį, o bendrojo partnerystės susitarimo 10 straipsnyje pateikiamos paprastos procedūros, kurias taikant galima pakeisti projektus taip, kad jie išliktų svarbūs atsižvelgiant į besikeičiančius poreikius. Dėl procedūrų lankstumo paprastai buvo galima keisti projektus, kad jie atitiktų besikeičiančius poreikius, ir užtikrinti jų įgyvendinimo reikšmę (žr. 6 langelį).

6 langelis

Projektų pakeitimas siekiant atitikti besikeičiančius poreikius

2005 m. birželio mėn. Šri Lankoje viena JT organizacija įspėjo, kad buvo teikiama per daug mažų žvejybinių laivų, kuriuos turint būtų per daug žvejojama bei ilginiui tai pakenktų pakrantės žuvininkystės ištekliams. 2005 m. rugpjūčio mėn. projektas buvo pakeistas, sumažinant taisytinių ar gamintinių laivų skaičių ir vietoj jų teikiant 15 000 žūklės reikmenų komplektų.

Pirmąjį mėnesį po cunamio buvo aišku, kad Šri Lankos vyriausybei buvo skirta pakankamai medikamentų, kad būtų patenkinti visi esami poreikiai. Todėl DG ECHO finansuojamas NVO projektas buvo pakeistas atitinkamas lėšas skiriamas psichosocialinei pagalbai bei vietinių sveikatos struktūrų paramai.

Į kitą projektą Šri Lankoje pagal nenumatytą atvejų planą buvo įtraukta 21 500 didelės maistinės vertės mažesniems nei penkerių metų vaikams skirtų sausainių davinių. Šių sausainių davinių neprireikė, todėl pradžioje maisto saugai numatyti 28 000 eurų buvo skirti pragyvenimo lėšoms.

Atsižvelgiant į besikeičiančius paramos gavėjų poreikius vienas partneris Indonezijoje palapines pakeitė virtuvėmis.

Vienas NVO projektas Indonezijoje buvo pakeistas, kai dėl didelės tarptautinės paramos buvo išvengta maisto krizės. Neatidėliotinos maisto programos neberekėjo ir ji buvo pakeista mitybos mokymo ir papildomos mitybos programa.

Vėlavimai dėl per didelio pajėgumų kiekio ir kitų išorės suvaržymų

35. Siekdamas, kad projektai būtų įgyvendinti laiku, DG ECHO padėjo įveikti kai kuriuos priežiūros ataskaitose minėtus sunkumus. Pavyzdžiui, 2005 m. gegužės mėn. priežiūros ataskaitoje dėl vienos JT organizacijos projekto Indonezijoje pabrėžiama priemonės įgyvendinančių ekspertų stoka. Vis dėl to priemonės dėl reikalingo personalo įdarbinimo buvo taikomos DG ECHO ir šios JT organizacijos būstinėse. Tačiau į kitus priežiūros ataskaitose nustatytus vėlavimus projekto vykdymo metu partneriai neatsižvelgė (žr. 7 langelį). Partneriai vėlovo įgyvendinti projektus dėl konkurencijos, kuri atsirado daugeliui naujai atvykusių humanitarinių organizacijų varžantis dėl išteklių. Šri Lankoje vykdyti projektus buvo vėluojama taip pat dėl išorės suvaržymų, pavyzdžiui, humanitarinės pagalbos produktų atleidimo nuo mokesčių panaikinimo 2005 m. vasario mėn. ir statybų apribojimų vyriausybės nustatytoje buferinėje zonoje, kurie buvo panaikinti 2005 m. pabaigoje. Dėl šių vėlavimų didžioji dalis vertinimų ir daug projektų buvo nepagrįsti.

7 langelis

Vėluojama įgyvendinti partnerių vykdomus projektus (pavyzdžiai)

Vandens valymo stotis Pramukoje, Jantho, Indonezijoje negalėjo veikti iki 2005 m. birželio mėn., praėjus 4 mėnesiams po jos įrengimo, nes dėl lėtų viešųjų pirkimų procedūrų trūko chloro tablečių.

Vėluota suteikti būstus Šri Lankoje, nes trūko tinkamų žemės plotų, kad ten būtų galima iš naujo perkelti bendruomenes, kurioms buvo draudžiama grįžti į buferinę pakrantės zoną. Tarptautinei organizacijai skirtą žemę statyboms vietinės valdžios institucijos vėliau perdavė kitiems subjektams.

Partneris Šri Lankoje vėlovo paskirstyti žvejybos tinklus dėl tiekimo problemų ir ilgo žūklės reikmenų komplektų atrinkimo laiko. Tuo metu, kai NVO ruošėsi pradėti skirstymą, kitos organizacijos jau buvo parūpinusios kai kurių (pavyzdžiui, žvejybos įrangos) priemonių. Vėlavimai nesibaigė, nes NVO turėjo atlikti naujus poreikių vertinimus.

Informacija apie projektų įgyvendinimo efektyvumą

36. Vykdamas projektų įgyvendinimo efektyvumo priežiūrą reikia informacijos apie išlaidas, organizacinę tvarką bei vykdymų užduočių rezultatyvumą. Išlaidų atveju, tam, kad atsakymas būtų pateiktas laiku, partnerių pasiūlymų atranka nėra konkurencingų konkurso sąlygų rezultatas. DG ECHO partnerių viešųjų pirkimų procedūros tikrinamos partnerių būstinėse atliekamų išorės auditų metu bei DG ECHO Finansų ir audito padaliniai atliekant patikras vietoje. Be to, vietiniai DG ECHO ekspertai nagrinėdami projektų pasiūlymus atlieka vieneto kainos analizę, pagal kurią nustatoma, ar partneriai prekes ir paslaugas siūlo tinkamomis kainomis. Tačiau ši analizė nėra pakankamai vertinga užtikrinant projektų efektyvumą ir galėtų būti patobulinta lyginamąja informacija bei sisteminga priežiūros kontrole. Informacija apie išlaidų palyginimą galėtų būti patobulinta ir įgyvendinant projektus galėtų būti tikrinamos vieneto kainos. Ypač po nenuspėjamos katastrofos ši informacija padėtų geriau užtikrinti prekių ir paslaugų įsigijimą tinkamomis kainomis. Tuo tarpu DG ECHO tobulina savo priežiūros sistemą, kuri padėtų automatiškai skaičiuoti vieneto kainą ir tiesioginių išlaidų (paramos priemonių išlaidų) santykį.

37. Kai kuriose priežiūros ataskaitose pateikiama informacija apie kartais sudėtingas organizacines priemones yra nepakankama, todėl negalima nustatyti, ar partneris tiesiogiai vykdo su projektu susijusias užduotis, ar veiklą vykdyti įgaliojo kitas NVO ar privačias įmones (žr. 8 langelį). Kadangi tinkamais partneriais buvo patvirtinti tik pasirašiusieji bendruosius partnerystės susitarimus ir bendrąjį finansinį ir administracinį susitarimą, svarbu nustatyti tas DG ECHO finansuojamas organizacijas, kurios nebuvo įvertintos šiuo būdu.

8 langelis

Priežiūros ataskaitose turėtų būti geriau paaiškintos organizacinės priemonės

Šri Lankoje vienos JT organizacijos numatytą laivų remontą atliko privačios įmonės, o DG ECHO partnerio numatytas su vandeniu ir sanitarija susijusias priemones vykdė vietinės NVO.

Indonezijoje, nors priežiūros ataskaitose nurodyta, kad viena JT organizacija projektų įgyvendinimui prašė NVO pagalbos, atitinkamos NVO nebuvo nustatytos.

Šios konkrečios priemonės nebuvo paaiškintos priežiūros ataskaitose.

38. DG ECHO priežiūros procedūra siekiama labiau atkreipti dėmesį į rezultatus nei į įvykdytas užduotis (pavyzdžiui, į šeimų užimtų namų skaičių, o ne į pastatytų būstų skaičių). Priežiūros ataskaitose nėra sistemingai kiekybiškai įvertinami vykdytos projektų veiklos rezultatai, į jas taip pat nėra įtrauktas oficialus baigtų darbų, pavyzdžiui, būstų, išviečių ar laivų priėmimas. Vis dėlto svarbu turėti tikslią informaciją, kas ir kur buvo padaryta, kad būtų galima atsiskaityti apie rezultatus. Tiksli informacija apie įvykdytas užduotis būtina užtikrinti, kad prekės ir paslaugos buvo pateiktos pagal nustatytus standartus (žr. 9 langelį).



Vandens valymo stotis Ačehe, Indonezijoje
(Šaltinis: Europos Audito Rūmai)

9 langelis

Reikia pagerinti informaciją apie įvykdytas užduotis

Vieno projekto Indonezijoje atveju, vietiniams DG ECHO ekspertams buvo sunku nustatyti, kokią veiklą finansavo DG ECHO. UNICEF darbuotojai dažnai keitėsi, todėl jie negalėjo tiksliai nurodyti, kam buvo panaudotos DG ECHO lėšos. Nepaisant vietinių DG ECHO ekspertų reikalavimų, atitinkama JT organizacija iki projekto pabaigos nepateikė išsamių informacijos apie vykdytą veiklą.

Tarpinėje finansinėje ataskaitoje dėl vieno projekto Šri Lankoje 1,45 milijono eurų suma arba 85 % išlaidų buvo įtraukta į biudžeto eilutę „Žuvininkystė“, nepateikiant jokios papildomos informacijos. Išsami finansinė informacija galėtų sustiprinti projektų įgyvendinimo priežiūros rezultatyvumą.

39. Audito Rūmų atliktas auditas taip pat patvirtino DG ECHO priežiūros ataskaitose pateiktą nuomonę, kad informacija apie DG ECHO finansuotas priemones iš esmės buvo pakankama, tačiau tam tikrais atvejais jos pateikimą reikėtų tobulinti. Pavyzdžiui, DG ECHO informacija apie vaikų priežiūros centrą Jantcho, Ačehe, bei vienos JT organizacijos įgyvendintą vandens valymo stočių projektą buvo nepakankama. Cunamio vertinimo koalicijos (The Tsunami Evaluation Coalition, TEC) preliminariose išvadose, analizuojant visą tarptautinę pagalbą, kritiškai vertinamos humanitarinės agentūros, kurios didelę reikšmę skyrė savo vardo rėmimui bei varžėsi dėl geros reputacijos, tačiau neatsižvelgė į tikruosius paramos gavėjų poreikius. Tačiau informacijos pateikimą stiprinančios priemonės yra ypač svarbios, nes jas taikant aiškiai nustatoma, kas ką finansuoja, todėl tai padeda sumažinti dvigubo finansavimo riziką.

Pasiekti rezultatai ir pakankamas tvarumas

Projektai padėjo užtikrinti iš esmės efektyvią paramą, tačiau kai kurios įvykdytos užduotys ir rezultatai buvo mažesni, nei numatyta

40. Dėl įvykdytų užduočių, DG ECHO finansuoti projektai buvo įgyvendinti, tačiau tam tikrais atvejais infliacija sumažino jų lygį ir kai kurios priemonės dėl sunkumų įsigyjant tam tikrą turta ar įdarbinant kvalifikuotą personalą negalėjo būti įvykdytos pagal projekte nustatytą terminą (žr. 10 langelį).

10 langelis

Kai kurių projektų užduotys įvykdytos prasčiau, nei buvo numatyta

Šri Lankoje padidėjus medžiagų ir darbo jėgos kainai, įgyvendinant DG ECHO finansuojamą projektą vietoj pradžioje numatytų 2 500 būstų, jų buvo pastatyta 2 018.

Indonezijoje viena NVO dėl tiekimo problemų negalėjo paskirstyti 1 500 000 butelių cheminių preparatų vandens valymui. Nors buvo susitarta dėl papildomo trijų mėnesių laikotarpio, projekto pabaigoje, 2005 m. liepos mėn., vis dar buvo likę nepaskirstyti 900 000 butelių. Pagaliau jie buvo išdalinti paties partnerio lėšomis.

41. Dėl rezultatų, Komisijos finansuoti projektai didžia dalmi padėjo patenkinti pagrindinius gyventojų poreikius suteikiant pastogę, aprūpinant maistu, vandeniu ir sanitarijos priemonėmis, teikiant medicininę ir psichosocialinę pagalbą, telekomunikacijas, rūpinantis vaikais ir šeimomis (žr. 11 langelį). Komisijos finansuoti projektai taip pat padėjo atstatyti pragyvenimo lėšų gavimą, pavyzdžiui, tiekiant laivus ir žvejybos įrangą bei atstatant prieplauką. Tačiau projektų sėkmė kartais buvo mažesnė nei tikėtasi lyginant paramos gavėjų skaičių iš esmės dėl poreikių pervertinimo, kadangi reikėjo skubios pagalbos (žr. 20 dalį). Taip buvo vandens ir sanitarijos priemonių tiekimo projekto Šri Lankoje atveju,

kai paramą vietoj 50 000 pradžioje numatytų paramos gavėjų, ją gavo tik 37 000. Be to, pagal vienos JT organizacijos vandens ir sanitarijos priemonių tiekimo projektą Ačehe paramą gavo 100 000 žmonių, o tai sudaro tik 5 % pradžioje numatytų 2 milijonų paramos gavėjų. Atsižvelgiant į šiuos menkai patenkintus poreikius kartu su sunkumais nustatant užduotis vykdant projektą, DG ECHO yra susirūpinęs dėl šio partnerio gebėjimo užtikrinti koordinavimą vandens ir sanitarijos priemonių tiekimo srityje.

atstatymo ir ilgalaikės plėtros. TEC preliminariniame vertinime daroma išvada, kad neatidėliotina pagalba, nors jai ir trūko koordinavimo ir efektyvumo, iš esmės rezultatyviai padėjo sumažinti žmonių kančias juos aprūpinant maistu, vandeniu ir būstu. 2005 m. Raudonojo Kryžiaus ataskaitoje dėl pasaulinių katastrofų daroma panaši išvada, kad, nepaisant geresnio koordinavimo poreikio, didelė po cunamio skirta pagalba padėjo daugumai išgyvenusiujų bei užkirto kelią bado grėsmei ar ligų plitimui. Audito metu vykdytų projektų patikrinimai bei pokalbiai su visais vietiniais subjektais, taip pat ir paramos gavėjais, iš esmės patvirtino šių vertinimų išvadas.

11 langelis

Komisijos humanitarinės pagalbos rezultatai

Komisija nurodė, kad humanitarinė pagalba Indonezijai, Šri Lan-kai, Indijai, Maldyvams ir Tailandui buvo reikalinga teikiant:

- švarų geriamą vandenį ir sanitarijos priemones daugiau nei 720 000 asmenų,
- savaitinius maisto davinius beveik 900 000 perkeltųjų asmenų,
- būsto medžiagas beveik 140 000 asmenų siekiant suremontuoti ar atstatyti jų namus arba įrengti laikinus būstus,
- medicininę pagalbą ir epidemiologinių duomenų sistemas 840 000 asmenų,
- psichosocialinę pagalbą daugiau nei 260 000 asmenų,
- pajamų ir pragyvenimo lėšų kūrimo paramą maždaug 325 000 asmenų.

42. Cunamio vertinimo koalicija (TEC) yra pagrindinė vertinimo iniciatyva, kurioje dalyvauja DG ECHO. Šiomis humanitarinių agentūrų bendradarbiavimo pastangomis siekiama pasimokyti iš po cunamio taikytų paramos priemonių. Koalicija atliko penkis teminius vertinimus, susijusius su paramos teikėjų parama, koordinavimu, poreikių vertinimu, poveikiu vietiniams ir nacionaliniams pajėgumams bei ryšiu tarp neatidėliotinos paramos,

43. Dėl plėtros ateityje, DG ECHO sprendimo dėl 80 milijonų eurų lėšomis finansuoja 2 milijonų eurų vertės projektą, skirtą paremti JT pasirengimo katastrofoms projektą siekiant sustiprinti išankstinio perspėjimo sistemas Indijos vandenyno regione. Pietų ir Pietryčių Azija paramą gauna pagal DIPECHO ⁽¹⁾ veiksmų planus ir jiems buvo skirta apie 11 milijonų eurų 2005–2006 m. įgyvendinti Bendrijų pasirengimo katastrofoms projektus. 2005 m. birželio mėn. JT Humanitarinių reikalų koordinavimo tarnybos (UNOCHA) surengtame seminare, skirtame po cunamio įgytai patirčiai aptarti, buvo pabrėžtas poreikis žymiai patobulinti pasirengimo katastrofoms mechanizmus.

Didelės lėšos padėjo užtikrinti pakankamą tvarumą

44. DG ECHO yra atsakingas už humanitarines priemones, teikiant neatidėliotinę pagalbą ir užtikrinant trumpalaikius atstatymo darbus. Ilgesnio laikotarpio atstatymu, rekonstrukcija ir atkūrimu rūpinasi DG Relex ir AIDCO. Kadangi šiuose dviejuose etapuose dalyvauja skirtingi DG, vykdomi skirtingi įgaliojimai ir procedūros, riba tarp šių etapų bei neatidėliotinos pagalbos, atstatymo ir plėtros sąsajos procesas yra labai svarbūs. Didelės paramai po cunamio skirtos DG ECHO lėšos jam padėjo susitelkti ne tik ties pagrindiniais neatidėliotinos pagalbos – maisto, vandens, sanitarijos, sveikatos ir būsto – sektoriais, bet kokybiškomis priemonėmis apimti ilgesnį nei buvo numatyta pereinamąjį laikotarpį ir tam tikrais atvejais finansuoti su plėtra susijusius atstatymo projektus (žr. 12 langelį).

⁽¹⁾ DIPECHO yra *Disaster preparedness ECHO* (DG ECHO pasirengimo katastrofoms programa).

12 langelis

Labai kokybiškos priemonės ir su plėtra susiję projektai padeda užtikrinti tvarumą

Šri Lankoje pastatytos labai kokybiškos išvietės turėtų tarnauti ilgą laiką. Be to, stovyklose įsteigtas higienos komitetas yra tvarus higienos skatinimo būdas.

Indonezijoje vykdomas laivų ir prieklaukos statybos projektas yra glaudžiai susijęs su plėtra, o tai sustiprina jo tvarumo pobūdį. Taip pat vienos JT organizacijos vykdomu projektu Šri Lankoje statant labai kokybiškus laivus ir mokant patobulintos žvejybos technikos buvo siekiama sustiprinti Šri Lankos laivyno efektyvumą.

Po vienos NVO vandens valymo cheminiais preparatais projekto Indonezijoje pagal neatidėliotinos pagalbos sprendimą dėl 10 milijonų eurų finansavimo buvo vykdomas kitas pagal sprendimą dėl 80 milijonų eurų Komisijos finansuojamas projektas dėl tvaresnių vandens tiekimo sistemų.

Vienos NVO projekto Indonezijoje tvarumą padėjo sustiprinti savanoriškas komitetų narių daugumos priemonių stovyklose organizavimas.



Pagalba benamiams: būstai Šri Lankoje
(Šaltinis: Europos Audito Rūmai)

IŠVADOS

45. Po 2004 m. gruodžio 26 d. praužusio cunamio reikėjo rasti pusiausvyrą tarp noro taikyti gerai suplanuotas priemones ir poreikio greitai reaguoti į katastrofą. DG ECHO procedūros padėjo suteikti skubią pagalbą, o didelės 123 milijonų eurų lėšos buvo tinkamos, nes DG ECHO galėjo patenkinti dėl konflikto

nukentėjusių gyventojų poreikius bei užtikrinti ilgesnį nei numatyta pereinamąjį laikotarpį tarp neatidėliotinos pagalbos ir rekonstrukcijos (žr. 12–15 dalis).

46. Sprendimas dirbti su savaisiais partneriais Šri Lankoje sudarė sąlygas Komisijai finansuoti projektų įgyvendinimą nepaisant didelio naujai atvykusių per dideles lėšas esamiems poreikiams patenkinti turinčių humanitarinių organizacijų skaičiaus. Prieš cunamį DG ECHO Ačehe nedirbo, todėl trūko patikimos informacijos ir kai kurie DG ECHO patvirtinti projektai praėjus mėnesiui po katastrofos buvo pagrįsti standartinės neatidėliotinos pagalbos pasiūlymu, o ne tikslu poreikių vertinimu. Nuo 2005 m. vasario mėn. patvirtintų projektų poreikių vertinimai buvo patikimesni, nes buvo galima gauti daugiau informacijos ir buvo daugiau laiko parengti pasiūlymus (žr. 16–21 dalis).

47. JT turėjo koordinavimo sunkumų dėl patikimos informacijos apie poreikius ir vietinių institucijų pajėgumų trūkumo bei dėl daugelio atvykusių humanitarinių organizacijų, todėl skyrėsi paramos kiekis ir kokybė. Ryšio su rekonstrukcijos laikotarpio atveju vidinis DG ECHO ir kitų Komisijos tarnybų koordinavimas buvo geras. Tačiau pradinuose paramos teikimo etapuose civilinės saugos mechanizmo koordinavimas buvo sudėtingas (žr. 22–26 dalis).

48. DG ECHO turi išsamią projektų priežiūros ir kontrolės sistemą, kurią naudojant paprastai galima keisti projektus atsižvelgiant į besikeičiančius poreikius. Tačiau partneriams po priežiūros vizitų reikėtų raštu pateikti grįžtamąją informaciją, tobulinti informaciją apie išlaidų palyginimą bei geriau patikslinti kartais sudėtingas organizacines priemones. Priežiūros ataskaitose nėra sistemingai kiekybiškai įvertinamas projekto tikslų įgyvendinimas, o vienos JT organizacijos projekto Indonezijoje atveju DG ECHO buvo ypatingai sunku gauti tikslią informaciją apie vykdytą veiklą (žr. 27–39 dalis).

49. Komisijos finansuoti projektai padėjo patenkinti pagrindinius gyventojų poreikius suteikiant pastogę, aprūpinant maistu, vandeniu ir sanitarijos priemonėmis, teikiant medicininę ir psichosocialinę pagalbą, telekomunikacijas, rūpinantis vaikais ir šeimomis. Komisija taip pat remia projektus, skirtus pagerinti pasirengimą katastrofoms. Tačiau kai kurių projektų užduotys įvykdytos prasčiau nei numatyta dėl padidėjusių kainų, sunkumų įsigyjant prekes ir įdarbinant kvalifikuotus darbuotojus. Kai kurie projektai, ypač vienos JT organizacijos vandens ir sanitarijos projektas Indonezijoje, iš esmės dėl poreikių pervertinimo, padėjo mažiau paramos gavėjų, nei buvo numatyta. Projektų tvarumą sustiprino didelės lėšos, kurias naudojant buvo galima taikyti labai kokybiškas, tam tikrais atvejais su plėtra susijusias, priemones (žr. 40–44 dalis).

REKOMENDACIJOS

50. Komisija turėtų įvertinti, kaip ji nelaimę patyrusių šalių vyriausybėms galėtų padėti efektyviau valdyti paramos teikėjų koordinavimą, kad būtų užtikrintas poreikių patenkinimas (žr. 22 dalį).

51. Tam, kad būtų užtikrintas aiškus metodas, turi būti patikslintos DG ECHO ir Aplinkos generalinio direktorato (civilinės saugos mechanizmo) funkcijos (žr. 24–25 dalis).

52. Reikia numatyti ilgesnį neatidėliotinų operacijų vykdymo laiką (pavyzdžiui, devynis mėn. vietoj šešių mėn.), kad būtų pakankamai laiko jas įgyvendinti (žr. 35 dalį).

53. DG ECHO turėtų sustiprinti savo priežiūros sistemą, įtraukiant šiuos elementus, kurie galėtų būti pateikti priežiūros gairėse:

- a) partneriams skirtą rašytinę grįžtamąją informaciją po priežiūros patikrinimų (žr. 30 dalį);
- b) informacijos apie išlaidų palyginimą tobulinimą (žr. 36 dalį);
- c) įgyvendinimo priemonių paaiškinimą (žr. 37 dalį);
- d) informaciją apie tai, kas buvo padaryta ir kur (žr. 38 dalį).

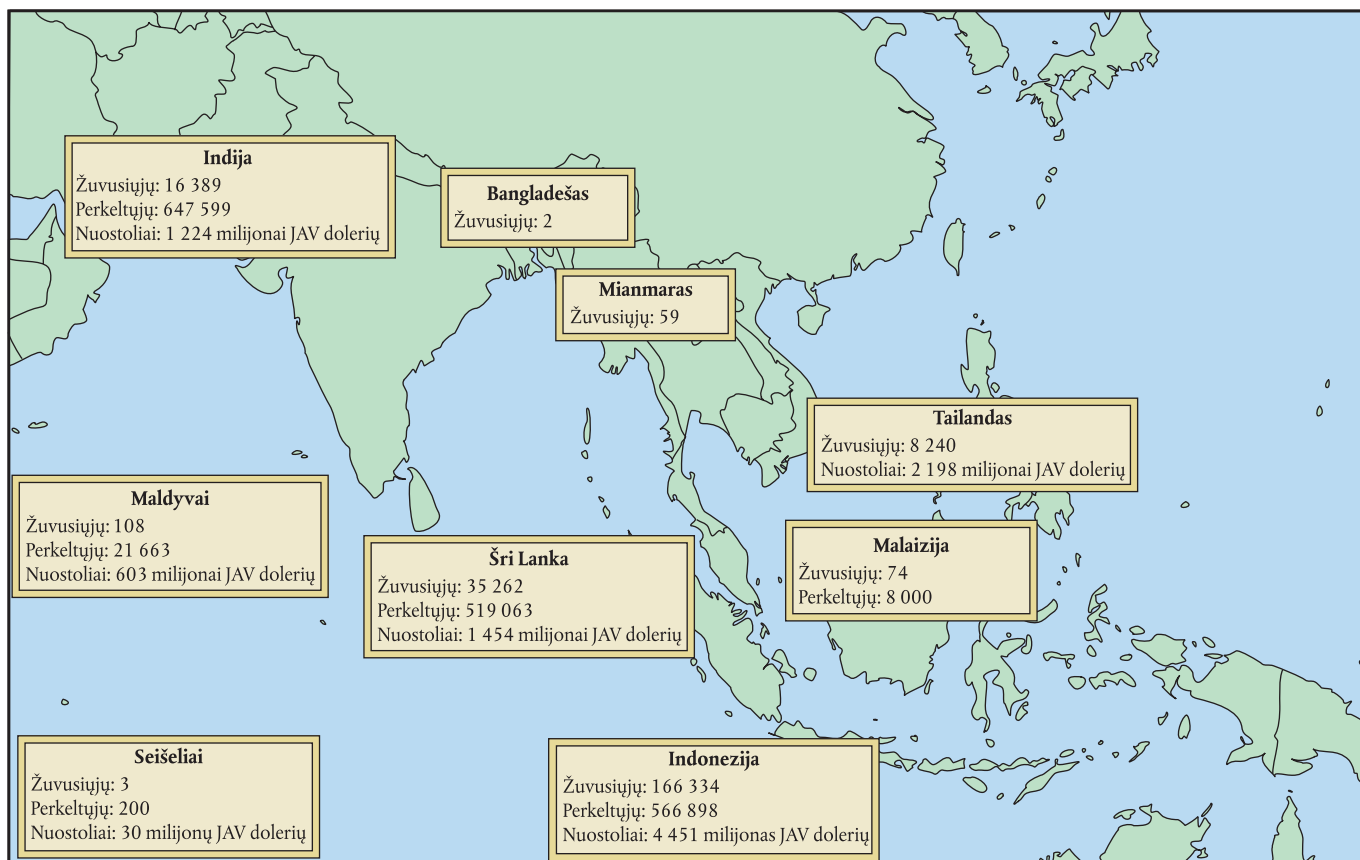
54. Sunkumai gaunant JT organizacijų vykdomų projektų dokumentus turi būti išnagrinėti atsižvelgiant į bendrąjį finansinį ir administracinį susitarimą (FAFA) (žr. 32–41 dalis).

Šią ataskaitą Audito Rūmai patvirtino Liuksemburge, 2006 m. gegužės 11 d. įvykusiame Audito Rūmų posėdyje.

Audito Rūmų vardu
Pirmininkas
Hubert WEBER

PRIEDAS

CUNAMIO PADARINIŲ ŽEMĖLAPIS



Šaltinis: Cunamio vertinimo koalicija – Preliminartūs faktai.

KOMISIJOS ATSAKYMAI

SANTRAUKA

V. Komisija neišvengiamai turėjo priimti kai kuriuos standartinus pasiūlymus dėl kritinės situacijos siekdama užtikrinti, kad pagalba greitai pasiektų aukas. Tik 2005 m. sausio mėn. antroje pusėje buvo atlikti tikslūs poreikių įvertinimai, o jei jų būtų laukta iki to laiko, iki sausio mėn. pabaigos humanitarinės pagalbos organizacijos nebūtų gavusios Komisijos lėšų – tai, atsižvelgiant į aplinkybes, būtų neabejotinai nepriimtina.

VI. Komisija priėjo prie nuomonės, kad, nors buvo kai kurių konkrečių sunkumų vietos lygmeniu, bendras koordinavimo lygis, palyginti su ankstesnėmis kritinėmis situacijomis, išaugo. Sunkiausių kritinės situacijos laikotarpiu Komisijos tarnybos reguliariai informavo viena kitą bendraudamos vidutiniškai du kartus per dieną ir apsikeisdamos informaciniais pranešimais bei ataskaitomis apie esamą padėtį.

VII. Komisija atkreipia dėmesį į Audito Rūmų patarimą toliau gerinti informaciją apie išlaidų palyginimą ir išsaugoti išsamesnę informaciją apie organizacines priemones bei projekto įgyvendinimo kiekybinį įvertinimą.

VIII. Apskritai iš pradžių tarptautinė bendruomenė teikė pagalbą nepakankamai koordinuotai. Būtent dėl šios priežasties iš pat pradžių Komisija skyrė daug dėmesio, *inter alia*, veiklos koordinavimui ir pakartotinam poreikių įvertinimui, todėl jos pagalba buvo veiksminga. Audito Rūmų pavyzdyje nurodytas pirminis poreikių įvertinimas buvo grindžiamas pradiniu skaičiavimu, pagal kurį buvo nustatyta, kad pagalbą galėtų gauti 2 milijonai žmonių. JT agentūros parama buvo suteikta tik 5 % pagalbos gavėjų, tačiau tai nereiškia, kad likę 95 % pagalbos gavėjų liko be pagalbos – tai greičiau reiškia, kad jie gavo pagalbą iš kitų agentūrų, todėl JT pagalbos jiems nebereikėjo.

IX.

- a) Komisija visiškai pripažįsta nacionalinių vyriausybių vaidmenį teikiant su nelaimė susijusią pagalbą ir atkreipia dėmesį į šį klausimą tiek savo humanitarinės pagalbos programose (reikalavimai partneriams koordinuoti veiklą su nacionalinėmis ir vietinėmis valdžios institucijomis, remti Jungtinių Tautų humanitarinių reikalų koordinavimo biuro (UNOCHA) veiklą, koordinuoti veiklą vietoje su EK delegacijomis ir Humanitarinės pagalbos generaliniu direktoratu (GD ECHO)), tiek savo vystymo programose.
- b) Komisija visiškai pritaria Audito Rūmų rekomendacijai aiškiai apibrėžti GD ECHO ir Aplinkos GD (civilinės saugos mechanizmas) vaidmenis siekiant užtikrinti, kad taikomi metodai būtų suderinti.
- c) Komisija jau nustatė, kad yra vėluojama įgyvendinti kai kurias Audito Rūmų nurodytas projekto dalis, ir ėmėsi būtinų veiksmų (žr. 35 pastraipą). Komisija priėjo prie nuomonės, kad netinka keisti reguliavimo bazę siekiant pratęsti pradinę pagalbos ir humanitarinės pagalbos veiksmų terminus.

- d) Komisija sustiprins stebėsenos sistemą siekdama pritaikyti Audito Rūmų rekomendacijas tinkamiausiu būdu.
- e) Pasitarus su susijusiomis organizacijomis šis klausimas buvo išaiškintas, o Komisija gavo galimybę susipažinti su atitinkamais dokumentais. 2006 m. balandžio mėn. EK ir JT bendrojo finansinio ir administracinio susitarimo (BFAS (angl. *Financial and Administrative Framework Agreement – FAFA*)) klausimams spręsti sukurta darbo grupė svarstė JT agentūrų pradėtą Komisijos finansuotą projektų patikrinimą.

IVADAS

7. Apie greitojo reagavimo mechanizmą ir pagalbą, atstatymo bei vystymo veiklos jungimo procesą žr. Komisijos atsakymą į 26 punktą.

PASTABOS

18. Komisijos politika – teikti pagalbą pagal poreikius. Jei partneris negali visapusiškai pasinaudoti pagalba, Komisija sumažina finansavimą, net jei tai prieštarauja pradiniam planui.

22. a) Šri Lankoje ir Indonezijoje Komisija teikė paramą atitinkamos JT agentūrai, kuri atliko pagrindinį vaidmenį pragyvenimo šaltinių atgavimo srityje. Todėl su šiais projektais susijusios apimtys, sutapimo, spragų ir konkurencijos problemos buvo sušvelnintos ir (arba) sumažintos abiejose šalyse.

23. Komisijos teikta humanitarinė pagalba nėra susijusi su specialiojoje ataskaitoje nurodyta per didelė pagalba kai kuriuose sektoriuose ir nepakankama pagalba kituose sektoriuose.

24. ir 25. Nors buvo kai kurių konkrečių sunkumų vietos lygmeniu, bendras koordinavimo lygis, palyginti su ankstesnėmis kritinėmis situacijomis, išaugo. Sunkiausių kritinės situacijos laikotarpiu Komisijos tarnybos reguliariai informavo viena kitą bendraudamos vidutiniškai du kartus per dieną ir apsikeisdamos informaciniais pranešimais bei ataskaitomis apie esamą padėtį. Komisija sieks toliau tobulinti GD ECHO veiklos koordinavimą su civilinės saugos mechanizmu, kaip rekomendavo Audito Rūmai.

26. Praėjus tik kelioms dienoms po cunamio Komisija įkūrė savo tarnybų grupę (Komisijos tarnybų grupė, koordinuojanti pagalbą nuo cunamio nukentėjusioms šalims (angl. *Tsunami inter-service taskforce – TIST*)), siekdama užtikrinti, kad būtų koordinuojami visi ES pagalbos aspektai, visų pirma siekiant sujungti pagalbos, atstatymo ir vystymo veiklą.

Kai nacionalinė vyriausybė tik rengė veiksmų planą, kartu su Audito Rūmų nurodytais projektais kiti greitojo reagavimo mechanizmo lėšomis finansuoti projektai apėmė konsultacijas su pilietine visuomene dėl atstatymo planų po cunamio ir paramą vietos valdžiai atstatymo darbuose.

Iki 2006 m. pabaigos Komisija paskirs iš viso 350 milijonų eurų atstatymo etapui, įskaitant 12 milijonų eurų iš greitojo reagavimo mechanizmo lėšų.

30. Komisijos humanitarinės ir techninės paramos darbuotojų stebėjimo misijos rezultatai yra registruojami Komisijos kompiuterinėje projekto stebėjimo sistemoje, kurią prižiūri administracijos pareigūnai. Iškilus būtinybei GD ECHO (būstinė) perduoda grįžtamąją informaciją apie projektą Komisijos partneriams. Nepaisant to, Komisija pripažįsta būtinybę pateikti esamas instrukcijas konkrečių gairių forma.

31. Komisija buvo informuota apie nedidelį ataskaitų teikimo vėlavimą. Vis dėlto atsižvelgiant į nelaimės dydį ir dėl jos įgyvendinantiems partneriams kilusias užduotis laikyta, kad šie vėlavimai yra nereikšmingi.

32. Kalbant apie galimybę susipažinti su JT agentūrų dokumentais, šią problemą sprendė BFAS darbo grupė.

33. Kartu su vietoje kontroliuojamais projektais, susijusiais su cunamio padariniais, Komisija tikrina patvirtinamuosius dokumentus partnerio būstinėje. Kiekvieno partnerio veiklos atžvilgiu dvejų metų ciklais yra atliekamas auditas. Todėl nuo projekto užbaigimo iki audito atlikimo arba patvirtinamųjų dokumentų, susijusių su projektais dėl cunamio padarinių, patikrinimo partnerių tarnybose praecina vidutiniškai vieneri metai.

35. Retkarčiais kai kurie Komisijos partneriai vėluodavo įgyvendinti kai kurias projekto dalis. Komisijos humanitarinės ir techninės paramos darbuotojai (vietos ekspertai), stebėdami projektų įgyvendinimą, jau anksčiau nustatė Audito Rūmų nustatytus atvejus, dėl kurių buvo imtasi veiksmų būstinių lygiu. 7 langelyje nurodyto JT projekto atveju Komisija negrąžins Pramukos vandens valymo stočiai skirtų išlaidų. Be to, Komisija pareikalavo, kad partneris, prieš pateikdamas paraišką tolesniam skubiam vandens ir sanitarijos sektoriaus finansavimui, patobulintų lėtas viešųjų pirkimų procedūras, dėl kurių buvo vėluojama.

37. Organizacinės priemonės paprastai yra apibūdinamos projektų paraiškose ir nagrinėjamos Komisijos vidaus raštiškuose prašomo finansavimo įvertinimuose. Nepaisant to, Komisija įsireigoja išnagrinėti, kaip galima tobulinti veiklą.

38. Informacija apie atliktą veiklos apimtį ir vietą yra pateikiama partnerio tarpinėse ataskaitose, galutinės ataskaitos projekte ir galutinėse ataskaitose užuot pateikus stebėsenos ataskaitą.

Komisija sutinka su Audito Rūmais, kad JT agentūros atveju vykdamant stebėseną negaunama pakankamai informacijos, tačiau norėtų pabrėžti, kad Komisijos vietos ir štabo lygiu atlikti veiksmai ir išsami informacija apie jais pasiektus rezultatus buvo pateikta galutinėje ataskaitoje.

BFAS nėra įpareigojimo organizacijoms automatiškai teikti informaciją apie konkrečią Komisijos finansuojamą veiklą.

40. Komisija sutinka, kad retkarčiais kai kurie partneriai dėl sunkumų gaunant prekes nuveikė mažiau nei iš pradžių buvo numatyta. Komisijos stebėseną atliekantys darbuotojai išaiškino visus incidentus, dėl kurių vėliau Komisija ėmėsi veiksmų.

41. JT atveju poreikių įvertinimas buvo atliktas per savaitę po cunamio, kai buvo nedaug prieinamos informacijos, tačiau pagalbos poreikis buvo didžiulis. Todėl atliekant įvertinimą tarptautinės bendruomenės reakcija buvo akivaizdžiai nepakankamai įvertinta, o visi nukentėjusių teritorijų gyventojai buvo pripažinti pagalbos gavėjais. JT agentūros pagalba buvo suteikta tik 5 % pagalbos gavėjų, tačiau tai nereiškia, kad likę 95 % pagalbos gavėjų liko be pagalbos – tai greičiau reiškia, kad jie gavo pagalbą iš kitų agentūrų, todėl JT pagalbos jiems neberekėjo.

Prieš skirdama daugiau lėšų vandens ir sanitarijos srities veiklai kritinių padėčių atvejais Komisija lauks, kol partneris pagerins projekto valdymo kokybę. Be to, reikėtų pabrėžti, kad pasitaręs su Komisijos vietos darbuotojais ir būstine partneris pateikė išsamią informaciją apie atliktus darbus galutinėje ataskaitoje.

42. Komisija pripažino problemą labai anksti ir prisidėjo prie jos sprendimo konkrečiais veiksmais, kurių dalis apibūdinta 4 langelyje. Skubios pagalbos poreikio koordinavimo tolesnis gerinimas bus sprendžiamas aptariant jį su kitais pagrindiniais donoriais ir humanitarinės pagalbos organizacijomis. Šia prasme Komisija yra viena iš pagrindinių Geros humanitarinės donorystės iniciatyvos dalyvių ir taip pat aktyviai dalyvauja diskusijose apie JT humanitarinės veiklos persvarstymo procesą.

IŠVADOS

46. Tuoj po nelaimės dėl sunkumų pasiekiant labiausiai nukentėjusias Ačeho teritorijas buvo neįmanoma gauti tikslus poreikių įvertinimus. Todėl Komisija neišvengiamai turėjo priimti kai kuriuos standartinius pasiūlymus dėl kritinės situacijos siekdama užtikrinti, kad pagalba greitai pasiektų aukas. Tik 2005 m. sausio mėn. antroje pusėje paaiškėjo tikslūs poreikių įvertinimai, o jei jų būtų laukta iki to laiko, iki sausio mėn. pabaigos humanitarinės pagalbos organizacijos nebūtų gavusios Komisijos lėšų – tai, atsižvelgiant į aplinkybes, būtų neabejotinai nepriimtina.

47. Komisija priėjo prie nuomonės, kad, nors buvo kai kurių konkrečių sunkumų vietos lygmeniu, bendras koordinavimo lygis, palyginti su ankstesnėmis kritinėmis situacijomis, išaugo. Sunkiausių kritinės situacijos laikotarpiu Komisijos tarnybos reguliariai informavo viena kitą bendraudamos vidutiniškai du kartus per dieną ir apsikeisdamos informaciniais pranešimais bei ataskaitomis apie esamą padėtį.

48. Komisija atkreipia dėmesį į Audito Rūmų patarimą toliau gerinti informaciją apie išlaidų palyginimą ir išsaugoti išsamesnę informaciją apie organizacines priemones bei projekto įgyvendinimo kiekybinį įvertinimą. JT projektas Indonezijoje yra ne stebėsenos sistemos silpnumo, o šio konkretaus partnerio silpnumo, kai reikėjo užtikrinti tinkamą projekto valdymą, pavyzdys. Pasitaręs su Komisijos vietos darbuotojais ir būstine partneris pateikė išsamią informaciją apie atliktus darbus galutinėje ataskaitoje.

49. Audito Rūmų nurodyto projekto atveju partnerio poreikiai buvo įvertinti per savaitę po cunamio, kai buvo turima nedaug informacijos, o pagalbos poreikis buvo neatidėliotinas. JT agentūros pagalba buvo suteikta tik 5 % pagalbos gavėjų, tačiau tai nereiškia, kad likę 95 % pagalbos gavėjų liko be pagalbos – tai greičiau reiškia, kad jie gavo pagalbą iš kitų agentūrų, todėl JT pagalbos jiems nebereikėjo.

REKOMENDACIJOS

50. Komisija visiškai pripažįsta nacionalinių vyriausybių vaidmenį teikiant su nelaime susijusią pagalbą. Šiomis kritinėmis aplinkybėmis Komisija dirba naudodamasi JT struktūra ir remia (finansiskai ir veiksmis) Humanitarinių reikalų koordinavimo biurą (OCHA), šiam atliekant koordinavimo funkcijas, kurios apima veikimą kartu su nacionalinės valdžios institucijomis. Be to, vietos lygiu Komisija koordinuoja apsikeitimą informacija su nacionalinės valdžios institucijomis per savo delegacijas, o techninio pobūdžio klausimais per Komisijos vietos humanitarinės ir techninės paramos darbuotojus. Be to, Komisijos finansuojami partneriai privalo koordinuoti veiklą su nacionalinėmis ir vietinėmis valdžios institucijomis.

Komisija taip pat pripažįsta, kad vyriausybių gebėjimą koordinuoti donorų veiklą kritinėmis situacijomis geriausiai būtų remti iš anksto per struktūrinio vystymo programas (pavyzdžiui, šalies pasiruošimo tvarkytis stichinių nelaimių atvejais aspektu).

51. Komisija visiškai pritaria Audito Rūmų rekomendacijai aiškiai apibrėžti GD ECHO ir Aplinkos GD (civilinės saugos mechanizmas) vaidmenis.

2002 m. gegužės mėn. abiejų tarnybų vaidmenys buvo aptarti, o 2003 m. kovo mėn. GD ECHO ir Aplinkos GD pasirašė susitarimo memorandumą. Atsižvelgiant į patirtį po tos datos ir Audito Rūmų rekomendacijas bus imtasi šių veiksmų:

Pirma, Komisija geriau informuos tarptautinę pagalbą kritinėmis situacijomis teikiančias institucijas ir organizacijas apie GD ECHO tvarkomą Bendrijos humanitarinę pagalbą ir Aplinkos GD tvarkomą Bendrijos civilinės saugos mechanizmą bei papildomas ir konkrečias lėšas, kurias, naudojantis šiuo mechanizmu, galima suteikti didelės stichinės nelaimės ištiktoms aukoms. Be to, atitinkamos Komisijos tarnybos rengia šiuo klausimu pranešimą EK delegacijoms trečiojoje šalyse.

Antra, Komisija yra įsipareigojusi atsižvelgti į pagrindines Humanitarinės pagalbos komiteto (HPK) ir Civilinės apsaugos komiteto rekomendacijas, ypač dėl būtinybės toliau tobulinti Stebėsenos ir informacijos centro (SIC) įgaliojimus.

52. Komisija jau nustatė, kad yra vėluojama įgyvendinti kai kurias Audito Rūmų nurodytas projekto dalis, ir ėmėsi būtinų veiksmų (žr. 35 pastraipą). Komisija priėjo prie nuomonės, kad nereikėtų keisti reguliavimo bazę siekiant pratęsti pradinės pagalbos ir humanitarinės pagalbos veiksmų terminus.

53. Komisija sustiprins stebėsenos sistemą siekdama pritaikyti Audito Rūmų rekomendacijas tinkamiausiu būdu.

d) Komisija mano, kad, nors dabar GD ECHO (ir kiti humanitarinės pagalbos dalyviai) didesnę dėmesį skiria rezultatų, pasiekimų ir poveikio įvertinimui, GD ECHO ir toliau tinkamai stebi pagal projektus vykdomą veiklą.

Informacija apie atliktą veiklos apimtį ir vietą yra pateikiama partnerio tarpinėse ataskaitose, galutinės ataskaitos projektuose ir galutinėse ataskaitose užuot pateikus stebėsenos ataskaitą.

54. Apie šį klausimą buvo pranešta JT, o 2006 m. balandžio mėn. jis buvo aptartas BFAS darbo grupėje.