

I

(Informácie)

DVOR AUDÍTOROV

OSOBITNÁ SPRÁVA č. 3/2006

o humanitárnej pomoci Európskej komisie po cunami spolu s odpoveďami
Komisie

(podľa článku 248 ods. 4 druhého pododseku Zmluvy o ES)

(2006/C 170/01)

OBSAH

	Odsek	Strana
ZOZNAM SKRATIEK		2
ZHRNUTIE	I – IX	3
ÚVOD	1 – 7	5
Cunami z 26. decembra 2004	1 – 3	5
Generálne riaditeľstvo pre humanitárnu pomoc (GR ECHO)	4 – 5	5
Ostatné nástroje Komisie zapojené do reakcie na cunami	6 – 7	5
AUDIT DVORA AUDÍTOROV	8 – 11	5
Dôvody na vykonanie auditu	8	5
Rozsah a ciele auditu	9 – 10	6
Audítorský prístup	11	6
PRIPOMIENKY	12 – 44	7
Rýchlosť a primeranosť reakcie Komisie	12 – 21	7
Rýchla reakcia s primeraným rozpočtom	12 – 15	7
Výber partnerov	16 – 17	8
Vysoký objem medzinárodných financií prevyšuje finančné potreby partnerov ...	18	8
Protirečivé situácie pri presnom hodnotení potrieb	19 – 21	9
Efektívnosť koordinácie	22 – 26	10
Koordinácia vysokého počtu humanitárnych organizácií	22 – 23	10
Dobrá koordinácia medzi GR ECHO a ostatnými útvarmi Komisie s výnimkou okamžitej reakcie	24 – 26	10
Úloha monitorovacích systémov pri zabezpečení náležitej, včasnej a efektívnej realizácie	27 – 39	11
Pomerne ucelený systém monitorovania a kontroly	27 – 33	11
Prispôbenie pôvodnej reakcie v záujme dosiahnutia relevantnosti	34	12
Oneskorenie z dôvodu presýtenia kapacity a ďalšie externé prekážky	35	13
Informácie o efektívnosti realizácie projektov	36 – 39	13

	Odsek	Strana
Dosiahnutie výsledkov a primeraná udržateľnosť	40 – 44	14
Projekty prispeli k celkovo úspešnej reakcii, hoci niektoré výkony a výsledky boli horšie, ako sa plánovalo	40 – 43	14
Primeraná udržateľnosť podporovaná vysokým objemom financií	44	15
ZÁVERY	45 – 49	16
ODPORÚČANIA	50 – 54	17
PRÍLOHA: Mapa s následkami cunami		18
Odpovede Komisie		19

ZOZNAM SKRATIEK

BRR	Úrad pre obnovu a rekonštrukciu
DIPECHO	Pripravenosť na katastrofy na GR ECHO
ECHO	Úrad humanitárnej pomoci Európskeho spoločenstva (European Community Humanitarian Aid Office)
EÚ	Európska únia
FAFA	Finančná a administratívna rámcová dohoda
GAM	Hnutie za slobodný Aceh
GR ECHO	Generálne riaditeľstvo pre humanitárnu pomoc
HIC	Humanitárne informačné centrum
IDP	Osoba nútené premiestnená v rámci danej krajiny (Internally displaced person)
KHC	Koalícia na hodnotenie cunami
LRRD	Prepojenie odstraňovania následkov katastrofy, obnovy a rozvoja (Linking Relief, Rehabilitation and Development)
LTTE	Hnutie Tigrov oslobodenia tamilského Ílamu
MIC	Monitorovacie a informačné centrum
MVO	Mimovládne organizácie
OSN	Organizácia Spojených národov
UNDAC	Tím OSN pre posudzovanie katastrof a koordináciu
UNOCHA	Úrad OSN pre koordináciu humanitárnych záležitostí

ZHRNUTIE

I. Dňa 26. decembra 2004 zemetrasenie na západnom pobreží severnej Sumatry spôsobilo mohutné vlny cunami, ktoré mali ďalekosiahle ničivé následky v mnohých krajinách Indického oceánu a zabili viac než 200 000 ľudí. Medzinárodné spoločenstvo reagovalo veľkorysou humanitárnou pomocou vo výške viac než 5 mld. EUR (pozri odseky 1 až 3).

II. Európska komisia má osobitné generálne riaditeľstvo, Generálne riaditeľstvo pre humanitárnu pomoc (GR ECHO), ktoré reaguje na humanitárne krízy. GR ECHO nerealizuje pomoc priamo, ale prostredníctvom partnerov, ktorými sú mimovládne a medzinárodné organizácie vrátane OSN a Červeného kríža. Po cunami GR ECHO poskytlo na humanitárnu pomoc finančné prostriedky vo výške 123 mil. EUR (pozri odseky 4 až 6).

III. Preverení dokumentácie, rozhovormi, kontrolami na mieste a preverení iných auditov a hodnotení Dvor auditorov vykonal audit humanitárnej pomoci Komisie po cunami, ktorá pozostávala z reakcie na núdzovú situáciu a z krátkodobých obnovovacích prác, ktoré sú v mandáte GR ECHO, nezahŕňala však dlhodobjšiu rekonštrukciu. Hlavné otázky položené v tejto správe (pozri odseky 8 až 11):

- a) Reagovala Komisia na cunami dostatočne rýchlo a primerane?
- b) Boli činnosti GR ECHO efektívne koordinované s činnosťami ostatných útvarov Komisie, medzinárodných organizácií a ostatných krajín?
- c) Boli postupy GR ECHO pre monitorovanie a kontrolu vypracované tak, aby sa zabezpečilo, že sú projekty partnerov realizované relevantne, včas a efektívne?
- d) Dosiahli projekty realizované partnermi GR ECHO očakávané výsledky a boli krátkodobé obnovovacie práce primerane udržateľné?

IV. Postupy Komisie umožnili okamžitú reakciu na cunami poskytnutím pomoci vo výške 3 mil. EUR v deň katastrofy a ďalších 20 mil. EUR do piatich dní. Ďalších 80 mil. EUR bolo poskytnutých vo februári 2005 a 20 mil. EUR v decembri 2005, čím celková výška pomoci dosiahla 123 mil. EUR. Vysoký objem finančných prostriedkov sa ukázal oprávnený najmä z toho dôvodu, že prechod z fázy odstraňovania následkov katastrofy do fázy rekonštrukcie trval dlhšie, ako sa pôvodne očakávalo (pozri odseky 12 až 15).

V. GR ECHO pracovalo na Srí Lanke ešte pred cunami na projektoch pre obyvateľstvo postihnuté konfliktom. Po cunami sa GR ECHO rozhodlo spolupracovať s existujúcimi partnermi na Srí Lanke, ktorí dobre poznali situáciu, čo mu umožnilo financovať relevantné projekty napriek nadmernej výške financií a preplnenosti spôsobenej vysokým počtom novodošlých mimovládnych organizácií. GR ECHO nebolo prítomné v teréne v Acehu pred cunami. Pre náročný prístup k informáciám a nedostatok spoľahlivých informácií boli niektoré prvotné návrhy projektov len štandardnou reakciou na núdzovú situáciu. Neskoršie návrhy projektov, počnúc februárom 2005, sa zakladali na spoľahlivejšom zhodnotení potrieb (pozri odseky 16 až 21).

VI. GR ECHO podporilo koordinačnú úlohu Spojených národov a poskytlo financie na vyriešenie nedostatku spoľahlivých a presných informácií o potrebách. Príchodom vysokého počtu humanitárnych organizácií často s vysokým objemom súkromných financií sa koordinácia skomplikovala, čo vyústilo do rôznej úrovne a kvality poskytnutej pomoci. Koordinácia s ostatnými útvarmi Komisie bola dobrá a viedla k zabezpečeniu hladkého prechodu od krátkodobého odstraňovania následkov katastrofy k dlhodobej rekonštrukcii. Avšak v Indonézii aj na Srí Lanke bola problematická koordinácia medzi GR ECHO a mechanizmom civilnej ochrany, ktorý je zriadený v rámci Generálneho riaditeľstva pre životné prostredie a zodpovedá za koordináciu pomoci členských štátov v oblasti civilnej ochrany (pozri odseky 22 až 26).

VII. Systém na monitorovanie a kontrolu projektov GR ECHO pozostáva z monitorovacích návštev expertov a administratívnych pracovníkov, zo správ partnerov, z kontrol na mieste vykonaných jednotkou Financie a audit GR ECHO, z kontrol pred uskutočnením konečných platieb a neskorších externých auditov. Postupy vo všeobecnosti umožnili upravovať projekty tak, aby vyhovovali meniacim sa potrebám. Avšak existuje priestor na vypracovanie informácií na porovnávanie nákladov, na poskytnutie podrobnejších údajov o organizačnom zabezpečení a na vyčíslenie dosiahnutých výsledkov projektov (pozri odseky 27 až 39).

VIII. Projekty financované Komisiou sa zrealizovali, hoci výsledky niektorých projektov nespĺnili plán z dôvodu inflácie a pre ťažkosti pri získavaní tovaru a pri nábore kvalifikovaných zamestnancov. Projekty riadené partnermi GR ECHO pomohli zabezpečiť základné potreby obyvateľstva, pokiaľ ide o prístrešie, potraviny, vodu a hygienu, zdravie, psychosociálnu podporu, starostlivosť o deti a rodinu a telekomunikácie. Komisia taktiež financuje projekty na podporu pripravenosti na katastrofy. Auditom sa potvrdili zistenia z ostatných hodnotení, že pomoc bola efektívna, avšak nedostatočne koordinovaná. Vysoký objem finančných prostriedkov umožnil GR ECHO preklenúť prechodnú fázu medzi odstraňovaním následkov katastrofy a obnovou, ktorá trvala dlhšie, ako sa očakávalo, prostredníctvom zásahov zameraných na kvalitu a umožnil mu financovať projekty obnovy zamerané na rozvoj. Z hľadiska príjemcov bol však úspech projektov Komisie niekedy horší, ako sa pôvodne plánovalo, najmä pre nepresné zhodnotenie potrieb. Konkrétne časť projektu agentúry OSN v Acehu týkajúca sa vody a hygieny zasiahla 100 000 ľudí, čo predstavuje len 5 % z pôvodne plánovaných 2 miliónov príjemcov (pozri odseky 40 až 44).

IX. Na základe pripomienok a záverov Dvor audítorov odporúča:

- a) Komisia by mala zvážiť, akú úlohu by mohla zohrávať pri pomoci zasiahnutým vládam v efektívnejšom riadení koordinácie darcov;
- b) mali by sa vyjasniť úlohy GR ECHO a GR pre životné prostredie (mechanizmu civilnej ochrany) s cieľom zabezpečiť jednotný prístup;
- c) mal by sa zvážiť dlhší časový rámec na záchranné operácie s cieľom poskytnúť dostatok času na ich realizáciu;
- d) GR ECHO by malo posilniť svoj systém monitorovania a zahrnúť doň písomnú spätnú väzbu partnerom po monitorovaní, prípravu informácií na porovnávanie nákladov, vysvetlenie realizačných opatrení a informácie o tom, čo a kde už bolo uskutočnené;
- e) ťažkosti pri prístupe k dokumentácii o projektoch realizovaných agentúrami OSN by sa mali zohľadniť vo finančnej a administratívnej rámcovej dohode (FAFA).

ÚVOD

Cunami z 26. decembra 2004

1. Dňa 26. decembra 2004 zemetrasenie na západnom pobreží severnej Sumatry spôsobilo mohutné vlny cunami, ktoré mali ďalekosiahle ničivé následky v mnohých krajinách Indického oceánu a zabili viac než 200 000 ľudí. Najviac postihnutou oblasťou bola indonézska provincia Aceh, kde zahynulo alebo bolo nezvestných viac než 160 000 ľudí a viac než pol milióna bolo nútené premiestnených. Na Srí Lanke, v druhej najviac postihnutej krajine, zahynulo alebo bolo nezvestných viac než 35 000 ľudí a pol milióna bolo nútené premiestnených. Mapa s následkami cunami je súčasťou prílohy.

2. Vlády a jednotlivci reagovali nesmierne štedro. Do januára 2006 celková humanitárna pomoc po cunami dosiahla približne 5,1 mld. EUR, z čoho 3,4 mld. EUR (67 %) prišlo od súkromných darcov⁽¹⁾. Po započítaní dlhodobej pomoci na rekonštrukciu celková pomoc predstavuje 11 mld. EUR⁽²⁾.

3. Cunami zasiahla Aceh aj Srí Lanku na pozadí dlhotrvajúcich konfliktov medzi ich vládami a separatistickými organizáciami. V Acehu si tridsaťročný konflikt medzi indonézsskou vládou a Hnutím za slobodný Aceh vyžiadal 15 000 životov. Na Srí Lanke prebiehala občianska vojna medzi vládou a Hnutím Tigrov oslobodenia tamilského ľlamu s prestávkami od roku 1983 a vyžiadala si 60 000 obetí. Po troch rokoch prímeria a návrate 400 000 ľudí späť do svojich domovov sa stále odhaduje počet nútené premiestnených osôb na 400 000.

Generálne riaditeľstvo pre humanitárnu pomoc (GR ECHO)

4. Európska komisia má osobitné generálne riaditeľstvo, GR ECHO, ktoré reaguje na humanitárne krízy. Mandát GR ECHO je opísaný v nariadení Rady (ES) č. 1257/96 z 20. júna 1996 o humanitárnej pomoci⁽³⁾ a patrí doň záchrana a zachovanie života počas núdzových situácií, vykonávanie krátkodobých obnovovacích a rekonštrukčných prác, pomoc postihnutým ľuďom opäť nadobudnúť samostatnosť, berúc pri tom, ak je to možné, do úvahy ciele dlhodobého rozvoja, a zabezpečiť pripravenosť na riziká, ktoré sú spôsobené prírodnými katastrofami.

5. Priemerná ročná výška humanitárnej pomoci EÚ je rádovo 600 mil. EUR. Hoci nariadenie (ES) č. 1257/96 o humanitárnej pomoci umožňuje Komisii realizovať pomoc priamo, v skutočnosti GR ECHO zveruje realizáciu pomoci svojim partnerom,

(1) Zdroj: Oddelenie sledovania finančných tokov OSN.

(2) Zdroj: Úrad zvláštneho vyslanca OSN pre obnovu po cunami.

(3) Ú. v. ES L 163, 2.7.1996, s. 1.

ktorými sú mimovládne organizácie a medzinárodné organizácie (napr. Medzinárodný výbor Červeného kríža, Medzinárodná organizácia pre migráciu a organizácie OSN). Úlohy a zodpovednosti mimovládnych organizácií a medzinárodných organizácií (okrem OSN), ktoré boli vyhodnotené ako vhodné partneri, sú stanovené v rámcových dohodách o partnerstve. Všeobecný právny rámec vzťahov medzi GR ECHO a organizáciami OSN je definovaný vo finančnej a administratívnej rámcovej dohode (FAFA).

Ostatné nástroje Komisie zapojené do reakcie na cunami

6. Ako doplnok k zásahu GR ECHO boli do reakcie na cunami zapojené aj iné nástroje Komisie, v počiatkovej fáze napríklad mechanizmus civilnej ochrany zriadený rozhodnutím Rady 2001/792/ES z 23. októbra 2001⁽⁴⁾ a patriaci pod GR pre životné prostredie. Prostredníctvom svojho Monitorovacieho a informačného centra mechanizmus civilnej ochrany vymenoval tímy expertov a vyslal ich do oblastí postihnutých cunami, aby pomohli zhodnotiť situáciu a koordinovali príchod a rozloženie pomoci v oblasti civilnej ochrany, ktorú ponúkli členské štáty.

7. Dlhodobá obnova a rekonštrukcia sú zodpovednosťou Generálneho riaditeľstva pre vonkajšie vzťahy (RELEX) a Generálneho riaditeľstva pre európsku pomoc (Aidco), zatiaľ čo GR ECHO zodpovedá za humanitárnu reakciu pozostávajúcu z odstraňovania následkov katastrofy a z krátkodobej obnovy. Nejasne vymedzená oblasť medzi krátkodobým odstraňovaním následkov katastrofy a dlhodobým rozvojom sa rieši prepojením odstraňovania následkov katastrofy, obnovy a rozvoja⁽⁵⁾. Mechanizmus rýchlej reakcie zriadený nariadením Rady (ES) č. 381/2001 z 26. februára 2001⁽⁶⁾ a patriaci pod GR Relex má pomáhať pri tomto procese tým, že umožní, aby Komisia reagovala na krízy rýchlo a pružne, a bude pomáhať pri vytváraní podmienok, pri ktorých je možné sledovať dlhodobý rozvoj.

AUDIT DVORA AUDITOROV

Dôvody na vykonanie auditu

8. Vzhľadom na vysoký objem financovania zo strany inštitúcií a jednotlivcov v reakcii na cunami a vzhľadom na záujem, ktorý prejavil Európsky parlament a Rada, sa Dvor audítorov rozhodol vykonať audit humanitárnej pomoci EÚ.

(4) Ú. v. ES L 297, 15.11.2001, s. 7.

(5) Oznámenie Komisie KOM(96) 153 o prepojení odstraňovania následkov katastrofy, obnovy a rozvoja a KOM(2001) 153 o prepojení odstraňovania následkov katastrofy, obnovy a rozvoja – hodnotenie.

(6) Ú. v. ES L 57, 27.2.2001, s. 5.

Rozsah a ciele auditu

9. Rozsah tohto auditu sa obmedzuje na humanitárnu pomoc Komisie, ktorá pozostávala z reakcie na núdzovú situáciu a z krátkodobých obnovovacích prác, ktoré sú v mandáte GR

ECHO, nezahŕňala však dlhodobú rekonštrukciu. Rozhodnutia o financovaní zodpovedajúce rozsahu auditu sú uvedené v *tabuľke 1*. Auditom sa taktiež preverili subjekty na periférii ECHO, napr. mechanizmus civilnej ochrany, vplyvajúce na humanitárnu pomoc GR ECHO.

Tabuľka 1

Humanitárna pomoc Komisie

(v mil. EUR)

Rozhodnutie			Rozdelenie finančných prostriedkov					
Dátum	Trvanie	Výška	Regionálne	Indonézia	Srí Lanka	India	Maldivy	Thajsko
26. 12. 2004	3 mesiace	3,0	3,0					
30. 12. 2004	6 mesiacov	10,0			8,3		1,7	
31. 12. 2004	6 mesiacov	10,0		10,0				
9. 2. 2005	18 mesiacov	80,0	13,7	30,5	24,3	10,0	1,0	0,5
15. 12. 2005	18 mesiacov	20,0		10,0	8,0	2,0		
Rozhodnutia spolu		123,0	16,7	50,5	40,6	12,0	2,7	0,5
Spolu kontrahované do decembra 2005		102,6	16,7	40,2	32,5	10,0	2,7	0,5
Spolu vyplatené do decembra 2005		78,8	13,6	31,3	24,8	6,5	2,2	0,4

Zdroj: GR ECHO

10. Hlavné otázky položené v tejto správe s cieľom nájsť dobré ponaučenie pri katastrofách veľkého rozsahu v budúcnosti:

a) Reagovala Komisia na cunami dostatočne rýchlo a primerane?

b) Boli činnosti GR ECHO efektívne koordinované s činnosťami ostatných útvarov Komisie, medzinárodných organizácií a ostatných krajín?

c) Boli postupy GR ECHO pre monitorovanie a kontrolu vypracované tak, aby sa zabezpečilo, že sú projekty partnerov realizované relevantne, včas a efektívne?

d) Dosiahli projekty realizované partnermi GR ECHO očakávané výsledky a boli krátkodobé obnovovacie práce primerane udržateľné?

Audítorský prístup

11. Audit sa zakladal na preverení dokumentácie, rozhovoch, kontrolách na mieste a preverení iných auditov a hodnotení. Systémy GR ECHO na riadenie, monitorovanie a kontrolu boli zhodnotené na úrovni ústredia a potvrdené kontrolami úradov GR ECHO v teréne, kontrolami partnerov a projektov na Srí Lanke a v Indonézii. V *tabuľke 2* sú uvedené projekty a partneri, ktorí boli podrobení kontrolám na mieste. Projekty boli vybrané na kontrolu na mieste podľa kritérií sektora, umiestnenia, výšky, fázy realizácie a typu partnera s cieľom získať primeraný celkový prehľad. Projekty, ktoré už boli kontrolované na mieste jednotkou Financie a audit GR ECHO, neboli opätovne kontrolované.

Tabuľka 2

Projekty humanitárnej pomoci kontrolované na mieste v Indonézii a na Srí Lanke

Rozhodnutie o financovaní	Typ partnera	Opis projektu	Financovanie Komisiou (EUR)
INDONÉZIA			
10 mil. EUR	agentúra OSN	pomoc deťom, voda a hygiena	4 000 000
	mimovládna organizácia	psychosociálna podpora	528 798
	mimovládna organizácia	bezpečná voda	550 000
80 mil. EUR	mimovládna organizácia	podpora starostlivosti o komunitu	484 820
	mimovládna organizácia	obnova živobytia rybárov	476 792
	mimovládna organizácia	voda a hygiena	1 336 266
Celková hodnota projektov kontrolovaných v Indonézii			7 376 676
SRÍ LANKA			
10 mil. EUR	mimovládna organizácia	voda a hygiena	571 534
	mimovládna organizácia	voda, hygiena, potraviny a nepotravinová pomoc	1 200 000
	mimovládna organizácia	psychosociálna podpora	672 720
80 mil. EUR	mimovládna organizácia	prístrešky, registrácia živobytie	2 067 480
	agentúra OSN	rybné hospodárstvo a poľnohospodárstvo	3 900 000
Celková hodnota projektov kontrolovaných na Srí Lanke			8 411 734

PRIPOMIENKY

*Rýchlosť a primeranosť reakcie Komisie***Rýchla reakcia s primeraným rozpočtom**

12. Komisia prijala postupy na zefektívnenie humanitárnych rozhodnutí v roku 2001⁽¹⁾ a dala generálnemu riaditeľovi GR ECHO právomoc prijať rozhodnutia o primárnej núdzovej humanitárnej pomoci do výšky 3 mil. EUR na obdobie troch mesiacov. Komisár zodpovedný za humanitárnu pomoc dostal právomoc prijímať núdzové rozhodnutia o pomoci do výšky 30 mil. EUR priamo na operácie, ktoré trvajú do šiestich mesiacov. Tieto postupy spolu so systémom GR ECHO stáleho pokrytia počas dovolenkového obdobia umožnili Komisii reagovať na cunami rýchlo. Primárne núdzové rozhodnutie o pomoci vo výške 3 mil. EUR s trojmesačným časovým rozpätím bolo prijaté 26. decembra 2004, teda v deň katastrofy. Týmto rozhodnutím sa pokryla núdzová pomoc na prístrešia, nepotravinovú pomoc, lieky a lekárskeho materiál, ktorý má poskytnúť Medzinárodná federácia Červeného kríža a Červeného polmesiaca. Dňa 30. decembra 2004

nasledovalo rozhodnutie o pomoci vo výške 10 mil. EUR pre Srí Lanku a Maldivy a ďalšie rozhodnutie na 10 mil. EUR pre Indonéziu 31. decembra 2004. Obe boli s časovým rozpätím na šesť mesiacov. Celková pomoc tak dosiahla 23 mil. EUR.

13. Na konferencii o pomoci po cunami v Jakarte dňa 6. januára 2005 Komisia prisľúbila ďalších 100 mil. EUR na humanitárnu pomoc, a preto požiadala o túto sumu rozpočtový orgán (Parlament a Radu). Táto suma bola schválená 19. januára 2005, čím sa mohlo prijať rozhodnutie o pomoci vo výške 80 mil. EUR 9. februára 2005 a rozhodnutie o pomoci vo výške 20 mil. EUR 15. decembra 2005, obe s časovým rozpätím na 18 mesiacov.

14. Prvých 23 mil. EUR sa použilo na financovanie záchranných aktivít vrátane zdravotníckej starostlivosti, dodávky lekárskeho materiálu, prístreškov, systémov včasného varovania pred epidémiami, bezpečnej vody a sanitárnych zariadení, potravinovej pomoci, psychosociálnej pomoci, ochrany detí a logistickej podpory, napr. satelitných telefónnych služieb. Následnými rozhodnutiami o pomoci vo výške 80 mil. EUR a 20 mil. EUR sa financuje krátkodobá obnova vrátane núdzových a prechodných prístreškov, prevozu ľudí nútené premiestnených v rámci krajiny, obnovy živobytia, bezpečnosti potravín, vodných a sanitárnych zariadení, logistickej a technickej pomoci a prevencie pred katastrofami. Obrázky v správe ilustrujú niektoré z rôznych druhov pomoci, ktorú financovalo GR ECHO.

(1) SEK(2001) 873.

15. V Zásadách a správnych postupoch humanitárneho darčovstva, ktoré boli schválené v Štokholme v júni 2003, sa uvádza, že financie z humanitárnej pomoci by mali byť rozdelené proporcionálne podľa potreby a na základe zhodnotenia potrieb. Po cunami však z dostupných informácií neboli reálne potreby jasné a bolo zásadne dôležité nájsť rovnováhu medzi snahou o informovanú reakciu a potrebou konať rýchlo. V tejto nejasnej situácii bol záväzok Komisie prejavom jej odhodlania a vysoký objem financií sa ukázal ako primeraný aj z nasledujúcich príčin:

- a) Rozhodnutie o financovaní vo výške 20 mil. EUR, ktoré bolo prijaté 15. decembra 2005, malo pokryť ďalšie potreby počas 18 mesiacov od januára 2006. Prechodná fáza medzi odstraňovaním následkov katastrofy a rekonštrukciou, ktorá sa mala podľa pôvodných odhadov skončiť do konca roku 2005, trvala dlhšie, ako sa očakávalo, pretože hlavná časť rekonštrukčných prác sa koncom roka 2005 ešte nezačala.
- b) V auguste 2005 bolo rozhodnutie o pomoci vo výške 80 mil. EUR zmenené a boli doň zahrnutí aj obyvatelia postihnutí konfliktom (pozri rámček 1).

Rámček 1

Vysoký objem financií pomohol zabezpečiť citlivú reakciu na konflikt

V rokoch 1983 až 2002 zapríčinil ozbrojený konflikt na Srí Lanke nútené premiestnenie 800 000 ľudí. Masívna vlna návratu sa začala po príméri vo februári 2002. Do konca roka 2004, pred cunami, sa vrátilo takmer 400 000 ľudí. Len približne 15 % obyvateľov postihnutých konfliktom bolo priamo zasiahnutých cunami a mohli byť preto príjemcami veľkorysej reakcie darcov na cunami. Kvantita pomoci, ktorá bola poskytnutá obyvateľom po cunami, bola oveľa vyššia než pomoc obyvateľom postihnutým konfliktom v tej istej oblasti. Napríklad náklady na jeden dočasný prístrešok po cunami boli rádo 450 EUR v porovnaní so 125 EUR na dočasný prístrešok v súvislosti s konfliktom. Výška mesačnej podpory na stravu pre rodinu postihnutú cunami bola 70 EUR v porovnaní s 10 EUR pre rodinu zasiahnutú konfliktom. Táto diskriminácia spôsobila v komunitách odpor a napätie.

V snahe predísť diskriminácii bezbranných ľudí, ktorí boli nútené premiestnení ešte pred cunami, Komisia zmenila rozhodnutie o pomoci vo výške 80 mil. EUR v auguste 2005 a zahrnila doň aj ľudí postihnutých konfliktom, ktorí bývali v oblastiach zasiahnutých cunami.

Výber partnerov

16. Po dohode s OSN a ostatnými darcami sa GR ECHO rozhodlo spolupracovať s existujúcimi partnermi hlavne na severe a východe Srí Lanky, kde pracovalo s obyvateľstvom postihnutým konfliktom ešte pred cunami od roku 1994. Táto dohoda

umožnila GR ECHO financovať realizáciu relevantných projektov napriek nadmernej výške finančných prostriedkov a preplnenosti spôsobenej vysokým počtom novodošlých mimovládnych organizácií so súkromnými financiami, ktoré boli odhodlané začať projekty v oblastiach s nadmernou pomocou.

17. Na rozdiel od Srí Lanky GR ECHO nebolo prítomné v Acehu pred cunami, pretože vstup medzinárodnému personálu humanitárnych organizácií (s výnimkou niekoľkých zástupcov OSN a Červeného kríža) nebol umožnený pre núdzový občiansky stav, ktorý vyhlásila indonézska vláda. Po cunami bol voľný vstup do Aceh povolený od 28. decembra 2004. GR ECHO preto vybralo partnerov, ktorí mohli pracovať v teréne okamžite a ktorí mali odborné skúsenosti v rôznych oblastiach, ktoré bolo potrebné pokryť, napr. agentúry OSN pre ochranu detí, dodávku vody, hygienu a zdravotnú starostlivosť. Všetky dohody s partnermi na dve núdzové rozhodnutia o pomoci vo výške 10 mil. EUR boli podpísané do 18. januára 2005 pre Srí Lanku a do 27. januára 2005 pre Indonéziu.

Vysoký objem medzinárodných financií prevyšuje finančné potreby partnerov

18. Vysoký objem medzinárodných financií po cunami zvýšil absorpčnú schopnosť niektorých partnerov (pozri rámček 2). Na Srí Lanku prišlo viac než 360 humanitárnych organizácií s vysokým objemom súkromných financií a do Indonézie vyše 450. Súťaž o zdroje prispela k inflácii a k ťažkostiam pri získavaní tovaru a nábore kvalifikovaných zamestnancov. V správe Úradu pre obnovu a rekonštrukciu (BRR) ⁽¹⁾ jeden rok po cunami sa uvádza, že v roku 2005 ceny a mzdy vzrástli v Acehu o 30 – 40 %.

Rámček 2

Objem financií prevyšuje finančné potreby partnerov

Pre vysoký objem súkromných finančných prostriedkov niektorí existujúci partneri GR ECHO na Srí Lanke nedokázali absorbovať financie dostupné od Komisie. Napríklad s jednou mimovládou organizáciou bol dohodnutý projekt len vo výške 570 000 EUR, hoci GR ECHO malo pôvodne v úmysle prideliť naň 1 mil. EUR z rozhodnutia vo výške 10 mil. EUR. Napriek tomu, že táto mimovládna organizácia zvyšuje svoju kapacitu na Srí Lanke od cunami, v rámci rozhodnutia vo výške 80 mil. EUR stále nepredložila žiadny návrh. Od októbra 2005 GR ECHO preto spolupracovalo so štyrmi novými partnermi na Srí Lanke (z celkového počtu 21 partnerov).

(1) BRR (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) založila v apríli 2005 indonézska vláda na pomoc pri koordinácii obnovovacích a rekonštrukčných prác v Acehu a Nias.

V Indonézii jedna agentúra OSN nedokázala absorbovať všetky financie od Komisie počas šesťmesačného realizačného obdobia núdzového rozhodnutia. Mnohí zvyčajní partneri GR ECHO nepredložili návrhy projektov v Indonézii, pretože finančné prostriedky, ktoré získali od iných darcov, už prevýšili ich absorpčnú schopnosť.

Táto analýza týkajúca sa nedostatočnej schopnosti absorbovať dostupné financie je podporená stanoviskom jednej mimovládnej organizácie, v ktorom sa zdôrazňuje, že jej programy by mali byť založené na potrebe a nie na snahe minúť nadbytočné finančné prostriedky. Napriek tomu, že prestali prijímať financie pre obeť cunami skôr než týždeň po katastrofe, prijali 110 mil. EUR, pričom na realizáciu programov po cunami v roku 2005 potrebovali 25 mil. EUR. Darcovia boli požiadaní o súhlas so zrušením obmedzenia na využitie dotácií, aby mohli byť použité na iné núdzové stavy, a 99 % súhlasilo. Do konca roku 2005 bolo 65 mil. EUR z príspevkov, ktoré boli pôvodne určené na cunami, použitých na pokrytie iných potrieb, napr. na potravinovú krízu v Nigeri, na konflikt v Darfúre a na zemetrasenie v Pakistane.

Jedna mimovládna organizácia mala na Srí Lanke silný tím s dobrými skúsenosťami vďaka ich prítomnosti počas dvadsaťročného konfliktu.

Ďalšia mimovládna organizácia bola prítomná na východe Srí Lanky, kde realizovala projekt financovaný GR ECHO, zameraný na konflikt.

Protirečivé situácie pri presnom hodnotení potrieb

19. V postupe riadenia cyklu projektov GR ECHO sa zdôrazňuje dôležitosť plánovania projektov, ich prípravy a analýzy potrieb s cieľom zabezpečiť, aby projekty pokryli potreby cieľovej skupiny. Expert ⁽¹⁾ aj administratívny pracovník GR ECHO v Bruseli analyzovali návrhy projektov predložené partnermi pred ich schválením. Rozhodnutie GR ECHO spolupracovať s existujúcimi partnermi na Srí Lanke zaistilo, že návrhy projektov pripravili organizácie, ktoré túto krajinu poznali a ktoré mali možnosť dobre zhodnotiť potreby (pozri rámček 3). Niektorí partneri zahrnuli hodnotenie potrieb do samotného projektu.

Rámček 3

Partneri na Srí Lanke mali možnosť dobre pripraviť návrhy projektov

Organizácia Červeného kríža mohla ideálne pripraviť projekt psychosociálnej podpory, pretože od roku 2003 pomáhala Červenému krížu na Srí Lanke realizovať program psychosociálnej podpory v severnej provincii Jaffna, ktorý taktiež podporovala Komisia, ktorého cieľovou skupinou boli nútené premiestnené osoby v dôsledku konfliktu.

20. V Indonézii bolo presné zhodnotenie potrieb ihneď po cunami náročné pre všeobecný zmätok a nedostatok spoľahlivých informácií. Obmedzený vstup do postihnutých oblastí najmä z dôvodu rozsiahleho zničenia a čiastočne aj z bezpečnostných dôvodov spomalil nasadenie humanitárnych organizácií. Väčšina organizácií sa dobre usadila na západnom pobreží Sumatry až koncom januára, čo malo vplyv na kvalitu a včasnosť hodnotenia potrieb. Niektoré návrhy projektov financované v rámci núdzového rozhodnutia o pomoci vo výške 10 mil. EUR boli len štandardnou reakciou na núdzovú situáciu, a nie reakciou na zistenia založené na presnejšom zhodnotení potrieb. V júni 2005 Úrad OSN pre koordináciu humanitárnych záležitostí usporiadal regionálny seminár o skúsenostiach získaných pri cunami, pričom sa zdôrazňovala nedostatočná konzultácia s komunitami pri záchranných a obnovovacích prácach uskutočnených celým humanitárnym spoločenstvom.

21. Hodnotenie potrieb v projektoch po februári 2005 bolo spoľahlivejšie vďaka dostupnosti viacerých informácií a dlhšiemu času na prípravu návrhov. Napríklad pri príprave projektu stavania lodí v Acehu mimovládna organizácia úzko spolupracovala s komunitou a úspešne navrhla projekt, ktorý pokryl potreby príjemcov.



Pomoc so živobytím: rybárske lode v Acehu, Indonézia
(Zdroj: Dvor audítorov)

(1) Toto pomenovanie sa používa pre zamestnancov Komisie pre humanitárnu pomoc a technickú podporu.

Efektívnosť koordinácie**Koordinácia vysokého počtu humanitárnych organizácií**

22. Úrad OSN pre koordináciu humanitárnych záležitostí (UNOCHA) prevzal úlohu koordinátora aktivít agentúr, ktoré poskytli pomoc, podporovaný ostatnými agentúrami OSN pre príslušné sektory. Efektívnej koordinácii zo strany OSN však bránili tieto prekážky:

- a) neadekvátne informácie o škodách a potrebách a taktiež o plánovaných a prebiehajúcich záchranných prácach. Tento problém možno znázorniť príkladom, že spoľahlivé informácie o počte a polohe nútene premiestnených osôb v Indonézii neboli dostupné až do mája 2005. Na regionálnom seminári UNOCHA o získaných skúsenostiach, ktorý sa konal v júni 2005, sa zdôrazňovala potreba lepšieho informovania. Tento problém Komisia uznala a snažila sa ho vyriešiť (pozri rámček 4);
- b) mnohé novodošlé humanitárne organizácie s vysokým objemom súkromných financií často pracovali nezávisle od dostupného koordináčného mechanizmu;
- c) miestne orgány boli oslabené ľudskými i materiálnymi stratami a neexistoval funkčný systém na registráciu mimovládnych organizácií, ktorý by zabezpečil, aby dodržiavali normy alebo aby sa zapojili do vytvoreného koordináčného mechanizmu. Body na ďalšiu diskusiu v materiáli na rozpravu predsedníctva Rady EÚ z decembra 2005 ⁽¹⁾ o reakcii EÚ na cunami sa zameriavajú na otázku, akú úlohu by mohlo zohrávať medzinárodné spoločenstvo a EÚ pri podpore vlád v efektívnom riadení koordinácie darcov.

Rámček 4**GR ECHO uznalo problémy s koordináciou a snažilo sa ich vyriešiť**

Stratégiou GR ECHO v Indonézii a na Srí Lanke bolo podporovať koordináčnú úlohu Spojených národov. GR ECHO preto poskytlo 1 mil. EUR na podporu Humanitárneho informačného centra (HIC) UNOCHA s cieľom zabezpečiť informačné nástroje plánovania, realizácia a monitorovania humanitárnej pomoci. V spoločnom hodnotení HIC zo strany UNOCHA a ECHO v apríli 2005 sa odporúča, aby pripravilo ucelený prehľad o humanitárnej pomoci a identifikovalo nepokryté potreby.

GR ECHO poskytlo finančné prostriedky jednej mimovládnej organizácii v Acehu na zber údajov o nútene premiestnených osobách v rámci krajiny s cieľom integrovať ich do Humanitárneho informačného centra.

Na Srí Lanke GR ECHO financovalo projekt vytvorenia centrálnej databázy príjemcov, realizovaný jednou medzinárodnou organizáciou s cieľom riešiť problém nedostatku zreteľných informácií. Hoci bol projekt pôvodne podporovaný Strediskom pre národné operácie, ktoré zriadila vláda Srí Lanky s cieľom riadiť reakciu na cunami, nepodporovali ho vládne agentúry, ktoré prevzali zodpovednosť za pomoc a obnovu od februára 2005. Databáza bola preto pozastavená až do septembra 2005, keď opätovne začal proces registrácie pod záštitou vlády Srí Lanky.

23. Ťažkosti s koordináciou vyústili do rôznej úrovne a kvality pomoci poskytnutej medzinárodným spoločenstvom. V správe Červeného kríža o katastrofách vo svete v roku 2005 sa uvádza, že niektorým komunitám v Acehu bola poskytnutá nadmerná pomoc, kým iné boli zanedbané. V Indonézii bola poskytnutá nadmerná pomoc v oblasti zdravotníctva a na Srí Lanke pri zabezpečení lodí a určitý druh pomoci nebol úplný, napr. rybárske lode bez rybárskych sietí. V decembri 2005, rok po katastrofe, približne 67 000 ľudí žilo v Acehu stále v stanoch.

Dobrá koordinácia medzi GR ECHO a ostatnými útvarmi Komisie s výnimkou okamžitej reakcie

24. Mechanizmus civilnej ochrany nasadil tímy expertov do oblastí najviac postihnutých cunami, aby pomohli zhodnotiť situáciu a koordinovali príchod a rozloženie pomoci v oblasti civilnej ochrany, ktorú ponúkli členské štáty. V memorande o porozumení zo 16. marca 2003 medzi GR ECHO a Generálnym riaditeľstvom pre životné prostredie sa uvádza, že zvýšená koordinácia zásahov v oblasti civilnej ochrany a humanitárnej pomoci na úrovni ústredia, ako aj v teréne je rozhodujúca pre dosiahnutie efektívneho spolupôsobenia činností Spoločenstva. Postupy by mali zabezpečiť vzájomnú výmenu informácií vo všetkých fázach krízy a stretnutia v teréne medzi GR ECHO a tímom pre koordináciu civilnej ochrany by mali zaistiť, že sa činnosti navzájom dopĺňajú. V Indonézii aj na Srí Lanke však nebola humanitárna pomoc dostatočne koordinovaná mechanizmom civilnej ochrany.

⁽¹⁾ Podiel EÚ na reakcii medzinárodného spoločenstva na cunami v Ázii v roku 2004: Výsledky, ďalšie kroky a získané skúsenosti. Materiál na rozpravu na stretnutie na vysokej úrovni v Bruseli 20. decembra 2005, zvolané Európskou komisiou a predsedníctvom EÚ.

25. Výbor pre humanitárnu pomoc z 27. januára 2005 sa zamerával na nedostatky v koordinácii medzi GR ECHO a Monitorovacím a informačným centrom (MIC) a dospel k záveru, že MIC

sa neobmedzilo len na činnosti súvisiace s civilnou ochranou, ale zasiahlo aj v humanitárnej oblasti, čo nie je jeho úlohou, a budilo dojem, že koordinuje celkovú pomoc EÚ ⁽¹⁾.

26. Pokiaľ ide o prepojenie s fázou rekonštrukcie, GR ECHO spolupracuje s ostatnými oddeleniami Komisie s cieľom zabezpečiť hladký prechod od krátkodobého odstraňovania následkov katastrofy k dlhodobej rekonštrukcii. Vysoký objem financovania zo strany GR ECHO pomohol preklenúť prechodnú fázu medzi odstraňovaním následkov katastrofy a rekonštrukciou, ktorá trvala dlhšie, ako sa očakávalo [pozri odsek 15 písm. a)]. Stratégia prepojenia odstraňovania následkov katastrofy, obnovy a rozvoja v Indonézii a na Srí Lanke zahŕňa využitie mechanizmu rýchlej reakcie na poskytnutie satelitných snímok škôd po cunami, ktoré možno využiť pri plánovaní rekonštrukcie a pripravenosti na katastrofy. Mechanizmus rýchlej reakcie sa taktiež podieľal na financovaní vyjednávania, ktoré viedlo k mierovej dohode z augusta 2005 medzi vládou Indonézie a Hnutím za slobodný Aceh, čo posilnilo možnosť rekonštrukčných prác.



Pomoc v oblasti hygieny: latríny v Acehu, Indonézia
(Zdroj: Dvor audítorov)

(1) Vo februári 2005 sa Poradný výbor OSN pre katastrofy a koordináciu (UNDAC) zaoberal mechanizmom civilnej ochrany a s obavou vnímal možné zdvojenie úloh po cunami. Následne Úrad OSN pre koordináciu humanitárnych záležitostí (UNOCHA) požiadal o jasné postupy pre koordinátorov mechanizmu civilnej ochrany EÚ, aby pracovali v rámci existujúcich medzinárodne dohodnutých mechanizmov.

Úloha monitorovacích systémov pri zabezpečení náležitej, včasnej a efektívnej realizácie

Pomerne ucelený systém monitorovania a kontroly

27. Pri monitorovaní a kontrole realizácie projektov sa GR ECHO spolieha na tieto mechanizmy:

- a) monitorovacie návštevy a správy expertov GR ECHO doplnené kontrolnými monitorovacími návštevami administratívnych pracovníkov;
- b) správy partnerov GR ECHO;
- c) kontroly na mieste vykonané jednotkou Financie a audit GR ECHO;
- d) kontroly pred uskutočnením konečných platieb a neskôr externé audity partnerov.

28. Experti GR ECHO monitorovali projekty realizované partnermi s cieľom zabezpečiť ich náležitú, včasnú a efektívnu realizáciu. Na základe monitorovacích návštev možno vykonať náležité kroky na miestnej alebo centrálnej úrovni. Napríklad v správe z monitorovania programu psychosociálnej podpory na Srí Lanke z apríla 2005 sa zdôrazňuje problém s nábormi miestnych zamestnancov. Administratívny pracovník GR ECHO v Bruseli preto kontaktoval príslušné ústredie Červeného kríža, aby sa uistil, že bude podpísané memorandum o porozumení s Červeným krížom na Srí Lanke, ktorým sa umožní nábor miestnych zamestnancov pre ďalšiu fázu projektu.

29. Po cunami z 26. decembra 2004 pricestovali zamestnanci GR ECHO na Srí Lanku 27. decembra 2004 a do Jakarty v Indonézii 28. decembra 2004. Prví experti GR ECHO prišli do Acehu 1. januára 2005. GR ECHO premiestnilo technických pomocníkov z iných regiónov, napr. z Južnej Ameriky, Afriky a Stredného východu, aby pomáhali v počiatočnej reakcii na cunami. V januári 2005 sa zistila potreba stálych expertov, ktorí prišli do Acehu v apríli 2005. Po cunami sa Komisia zaviazala zvýšiť počet expertov GR ECHO zo 69 na 150 ⁽²⁾. Na Srí Lanke sa uskutočnilo 23 monitorovacích návštev deviatich projektov financovaných z núdzového rozhodnutia o pomoci vo výške 10 mil. EUR. V Indonézii sa uskutočnilo 13 monitorovacích návštev desiatich projektov financovaných z núdzového rozhodnutia vo výške 10 mil. EUR, väčšinou po príchode súčasných expertov v apríli 2005. Po každej monitorovacej návšteve expert GR ECHO vypracoval monitorovaciu správu.

(2) KOM(2005) 153 – Posilnenie reakcie EÚ na katastrofy a krízy v tých krajinách.

30. Experti GR ECHO nemajú konkrétne usmernenia na podávanie monitorovacích správ. Na záver každej monitorovacej návštevy majú experti GR ECHO záverečné stretnutie s pracovným tímom partnera. GR ECHO však pravidelne nedáva partnerom písomnú spätnú väzbu týkajúcu sa záležitostí z monitorovacích návštev a dohodnutých krokov. Písomná spätná väzba by partnerom umožnila lepšie využiť rady a podporu z monitorovacích návštev GR ECHO a mohla by im pomôcť vyriešiť zistené problémy.

31. Informácie získané z monitorovacích návštev expertov GR ECHO sú doplnené informáciami zo správ partnerov. Pri projektoch trvajúcich šesť mesiacov musia partneri zaslať GR ECHO predbežnú konečnú správu jeden mesiac pred ukončením projektu a konečnú správu do šiestich týždňov po ukončení projektu alebo do troch mesiacov pri projektoch OSN. Pri núdzových rozhodnutiach o pomoci vo výške 10 mil. EUR pre Srí Lanku a Indonéziu s dĺžkou šesť mesiacov väčšina partnerov predložila predbežné konečné správy včas, avšak väčšina konečných správ meškala jeden až dva mesiace.

32. Okrem monitorovacích návštev expertov a administratívnych pracovníkov GR ECHO a informácií zo správ partnerov sa realizácia projektov monitoruje aj prostredníctvom zamestnancov jednotky Financie a audit GR ECHO, ktorí vykonávajú kontroly na mieste vybraných projektov. V roku 2005 sa kontroly na mieste GR ECHO zamerali na reakciu na cunami a hodnota projektov skontrolovaných na Srí Lanke a v Indonézii bola 19 mil. EUR alebo 18 % zo 103 mil. EUR na projekty kontrahované GR ECHO v súvislosti s reakciou na cunami do konca roku 2005. Pri kontrolách na mieste projektov realizovaných agentúrou OSN v Indonézii boli zaznamenané problémy s prístupom k dokumentácii, ktoré boli síce vyriešené, avšak budú musieť byť vyjasnené na pracovných stretnutiach týkajúcich sa finančnej a administratívnej rámcovej dohody (pozri rámček 5).

Rámček 5

Prístup k dokumentácii OSN

GR ECHO malo problém získať prístup k relevantným finančným informáciám, ktoré si vyžiadalo v júni 2005 pri kontrole projektu agentúry OSN na mieste v hodnote 500 000 EUR na záchranné zdravotnícke akcie v Indonézii, čo je v rozpore s požiadavkami finančnej a administratívnej rámcovej dohody. Po diskusii s agentúrou OSN sa táto záležitosť vyjasnila a GR ECHO získalo prístup k relevantnej dokumentácii v novembri 2005.

33. Konečnú kontrolu pred uskutočnením konečných platieb vykonáva taktiež jednotka Financie a audit GR ECHO. Pri tejto kontrole sa zohľadňujú pripomienky experta a administratívneho pracovníka GR ECHO ku konečnej správe partnera a ich odporúčanie pokračovať alebo nepokračovať s platbou. Okrem toho sa táto platobná kontrola zakladá v prípade potreby na zozname výdavkov, údajoch o zásobách, postupoch verejného obstarávania, zoznamoch zamestnancov a na kópiách faktúr. Jednotka Financie a audit GR ECHO taktiež zabezpečí nezávislý externý audit projektovej dokumentácie vzorky projektov v sídle partnera. Externé audity sa osvedčili ako efektívny nástroj na zisťovanie neoprávnených výdavkov na vymáhanie najmä pre nedostatok podpornej dokumentácie. Medzi ukončením projektu a externým auditom je však značné oneskorenie, čo GR ECHO plánuje vyriešiť pokrytím všetkých partnerov v dvojročnom cykle.

Prispôbenie pôvodnej reakcie v záujme dosiahnutia relevantnosti

34. V postupoch GR ECHO sa uznáva potreba flexibility a v článku 10 rámcovej dohody o partnerstve sú uvedené jednoduché postupy na úpravu projektov, vďaka ktorým zostanú relevantné pri reakcii na meniace sa potreby. Pružné postupy vo všeobecnosti umožnili upravovať projekty tak, aby vyhovovali meniacim sa potrebám a zabezpečili relevantnosť ich realizácie (pozri rámček 6).

Rámček 6

Úprava projektov v reakcii na meniace sa potreby

V júni 2005 agentúra OSN upozornila na Srí Lanke na nadmerné zabezpečenie malých rybárskych lodí, čo mohlo viesť k nadmernému lovu rýb a dlhodobému poškodeniu zdrojov rýb na pobreží. V auguste 2005 bol ich projekt upravený. Znížil sa počet lodí, ktoré sa mali opraviť alebo vyrobiť, a namiesto toho sa zabezpečilo 15 000 rybárskych náčiní.

Mesiac po cunami bolo jasné, že vláda Srí Lanky dostala dostatok liekov na pokrytie všetkých vzniknutých potrieb. Projekt mimovládnej organizácie financovaný GR ECHO bol preto pozmenený a financie sa presmerovali na psychosociálnu podporu a na podporu miestnych zdravotníckych štruktúr.

Súčasťou pohotovostného plánu ďalšieho projektu na Srí Lanke bolo 21 500 porcií sušienok s vysokou výživnou hodnotou pre deti do päť rokov. Tieto sušienky neboli vyžiadané a 28 000 EUR, pôvodne plánovaných na bezpečnosť potravín, sa presmerovalo na podporu živošitia.

Jeden partner v Indonézii nahradil stary kuchynkami v reakcii na meniace sa potreby príjemcov.

Projekt mimovládnej organizácie v Indonézii bol upravený, keď sa veľkou medzinárodnou reakciou podarilo predísť potravinovej kríze. Núdzový potravinový program už nebol potrebný, a preto bol nahradený školeniami o výžive a programom o doplnkovej strave.

Oneskorenie z dôvodu presýtenia kapacity a ďalšie externé prekážky

35. Pokiaľ ide o včasnosť realizácie projektov, GR ECHO pomáhalo prekonať prekážky zistené v monitorovacích správach. Napríklad v Indonézii sa v správe z monitorovania projektu agentúry OSN z mája 2005 zdôrazňoval nedostatok expertov, ktorí by realizovali činnosti. Preto sa podnikli opatrenia na úrovni ústredia GR ECHO a agentúry OSN, ktoré viedli k prijatiu potrebných zamestnancov. Iné oneskorenia zistené v monitorovacích správach však partneri počas trvania projektu neriešili (pozri rámček 7). Partneri realizovali projekty s oneskorením pre súperenie o zdroje medzi vysokým počtom novodošlých humanitárnych organizácií. Na Srí Lanke bolo oneskorenie spôsobené aj inými externými prekážkami, napr. zrušením oslobodenia humanitárneho tovaru od cla vo februári 2005 a stavebným obmedzením v pobrežnom ochrannom pásme stanovenom vládou, ktoré bolo zrušené koncom roku 2005, čo znehodnotilo väčšinu hodnotení a mnoho projektov.

Rámček 7

Oneskorenie v realizácii projektov partnerov

Čistička vody v Pramuke, Jantho, Indonézii nefungovala až do júna 2005, štyri mesiace po jej privezení, pre nedostatok chlórových tabliet v dôsledku pomalých postupov verejného obstarávania.

Zabezpečenie prístreškov na Srí Lanke sa oneskorilo pre nedostatok vhodného pozemku na premiestnenie komunít, ktoré mali zakázané vrátiť sa do pobrežného ochranného pásma. Pozemok vyčlenený pre medzinárodnú organizáciu na výstavbu miestne úrady neskôr pridělili iným subjektom.

Distribúcia rybárskych sietí partnerom na Srí Lanke sa oneskorila pre ťažkosti s verejným obstarávaním a o čas potrebný na určenie obsahu súprav. Kým sa mimovládna organizácia pripravila na distribúciu, niektoré potreby (napr. rybárske náradie) už pokryli iné organizácie. To spôsobilo ďalšie oneskorenie, pretože mimovládna organizácia musela uskutočniť nové hodnotenie potrieb.

Informácie o efektívnosti realizácie projektov

36. Monitorovanie efektívnosti realizácie projektov si vyžaduje informácie o nákladoch, organizačnom zabezpečení a skutočných výsledkoch. Pokiaľ ide o náklady, s cieľom umožniť včasnú reakciu výber návrhov partnerov nie je výsledkom verejnej súťaže. Postupy verejného obstarávania partnerov GR ECHO sa kontrolujú externými auditmi partnerov v ich sídle a kontrolami na mieste, ktoré vykonáva jednotka Financie a audit GR ECHO. Okrem toho analýza návrhov projektov, ktorú vykonávajú experti GR ECHO, zahŕňa analýzu jednotkových nákladov ako faktora pri rozhodovaní, či partneri ponúkajú tovar a služby za primeranú cenu. Hodnota tejto analýzy je však obmedzená pri zabezpečení efektívnosti a mohla by sa vylepšiť komparatívnymi informáciami a pravidelným následným monitorovaním. Existuje priestor na vypracovanie informácií na porovnanie nákladov a na monitorovanie jednotkových nákladov počas realizácie. Najmä po nepredvídateľnej katastrofe takéto informácie zabezpečia, že sa tovar a služby získajú za primeranú cenu. Medzičasom GR ECHO pripravuje systém monitorovania, ktorý má automaticky pomáhať pri výpočte jednotkových nákladov a pomere priamych nákladov k nepriamym nákladom.

37. V niektorých monitorovacích správach nie sú dostatočne podrobné údaje o niekedy zložitom organizačnom zabezpečení, ktoré by ukázali, či partner vykonáva projektové úlohy priamo alebo či zadal činnosti subdodávateľovi – inej mimovládnej organizácii alebo súkromnej spoločnosti (pozri rámček 8). Keďže len signatári rámcovej dohody o partnerstve a finančnej a administratívnej rámcovej dohody boli vyhodnotení ako vhodní partneri, je dôležité identifikovať organizácie realizujúce projekty financované GR ECHO, ktoré takto vyhodnotené neboli.

Rámček 8

Organizačné zabezpečenie treba lepšie vysvetliť v monitorovacích správach

Na Srí Lanke súkromné firmy opravili lode v rámci projektu agentúry OSN a miestne mimovládne organizácie realizovali činnosti súvisiace s vodou a hygienou v rámci projektu partnera ECHO.

Napriek tomu, že sa v monitorovacích správach uvádzalo, že v Indonézii agentúra OSN využívala na realizáciu projektov mimovládne organizácie, príslušné mimovládne organizácie neboli identifikované.

V monitorovacích správach neboli tieto konkrétne opatrenia opísané.

38. Monitorovanie zo strany GR ECHO sa zameriava viac na výsledky než na výkon (t. j. skôr na počet domov obývaných rodinami než na počet postavených prístreškov). V monitorovacích správach sa pravidelne neuvádza, čo sa dosiahlo projektovými činnosťami, ich súčasťou nie je ani formálne schválenie dokončených prác, napr. prístreškov, latrín alebo lodí. Napriek tomu je dôležité mať jasné informácie o tom, čo a kde sa urobilo, ako základ podávania správ o výsledkoch. Informácie o skutočných výsledkoch sú dôležité, aby sa zaistilo, že tovar a služby boli poskytnuté, a to s požadovaným štandardom (pozri rámček 9).

Rámček 9

Potreba zlepšiť informácie o výsledkoch

Pri projekte v Indonézii mali experti GR ECHO ťažkosti zistiť, ktoré činnosti financovalo GR ECHO. Zamestnanci sa často menili, a preto nevedeli presne určiť, čo sa udialo s finančnými prostriedkami GR ECHO. Napriek požiadavke expertov GR ECHO príslušná agentúra OSN neposkytla podrobné informácie o uskutočnených činnostiach až do ukončenia projektu.

V priebežnej účtovnej závierke jedného projektu na Srí Lanke je vyčlenených 1,45 mil. EUR alebo 85 % výdavkov v rámci rozpočtovej kapitoly „rybné hospodárstvo“ bez ďalších podrobností. Poskytnutie podrobných finančných údajov by uľahčilo efektívne monitorovanie realizácie projektov.

39. Naším auditom sa taktiež potvrdili monitorovacie správy GR ECHO, ktoré zastáva názor, že viditeľnosť činností financovaných GR ECHO je vo všeobecnosti uspokojivá, hoci v niektorých prípadoch existuje priestor na zlepšenie. Napríklad GR ECHO bolo nedostatočne zviditeľnené v centre starostlivosti o deti v Janthe, Aceh, a pri projekte čističiek vody, ktorý realizovala agentúra OSN. V počiatočných zisteniach analýzy celkovej medzinárodnej pomoci, ktorú vykonala Koalícia na hodnotenie cunami, sa kriticky hodnotia humanitárne organizácie, ktoré sa zameriavali na propagáciu vlastnej značky a súťažili o zviditeľnenie na úkor pokrytia skutočných potrieb príjemcov. Snaha o zviditeľnenie však má dodatočný prínos v tom, že pomáha znížiť riziko dvojitého financovania tým, že sa zreteľne oznámi, kto a čo financoval.



Čistička vody v Acehu, Indonézia
(Zdroj: Dvor audítorov)

Dosiahnutie výsledkov a primeraná udržateľnosť

Projekty prispeli k celkovo úspešnej reakcii, hoci niektoré výkony a výsledky boli horšie, ako sa plánovalo

40. Z hľadiska výkonov sa projekty financované GR ECHO realizovali, hoci v niektorých prípadoch inflácia znížila výkony a niektoré činnosti sa nemohli vykonať v rámci trvania projektu pre ťažkosti pri získavaní tovaru a pri nábore kvalifikovaných zamestnancov (pozri rámček 10).

Rámček 10

Výkony niektorých projektov nespĺnili plán

Na Srí Lanke sa pre zvýšené náklady na materiál a pracovnú silu pri projekte, ktorý financovalo GR ECHO, znížil počet postavených prístreškov na 2 018 namiesto pôvodne plánovaných 2 500.

V Indonézii nemohla mimovládna organizácia dokončiť distribúciu 1 500 000 fliaš s chemikáliami na čistenie vody pre ťažkosti s verejným obstarávaním. Hoci sa dohodlo na predĺžení o tri mesiace, pri ukončení projektu v júli 2005 nebolo distribuovaných ešte 900 000 fliaš. Partner napokon distribuoval fľaše na vlastné náklady.

41. Z hľadiska výsledkov projekty financované Komisiou výrazne pomohli zabezpečiť základné potreby obyvateľstva, pokiaľ ide o prístrešia, potraviny, vodu a hygienu, zdravie, psychosociálnu podporu, starostlivosť o deti a rodinu a telekomunikácie

(pozri rámček 11). Projekty financované Komisiou taktiež prispeli k obnove živobytia, napríklad prostredníctvom zabezpečenia lodí, rybárskeho náčinia, a k oprave prístavnej hrádze. Avšak z hľadiska príjemcov bol úspech projektov niekedy horší, ako sa pôvodne plánovalo, najmä pre nadhodnotenie potrieb, ktoré bolo spôsobené potrebou konať rýchlo (pozri odsek 20). Tak to bolo v prípade projektu týkajúceho sa vody a hygieny na Srí Lanke, ktorý zasiahol 37 000 príjemcov namiesto pôvodne plánovaných 50 000. Najmä časť projektu agentúry OSN v Acehu týkajúca sa vody a hygieny zasiahla 100 000 ľudí, čo predstavuje len 5 % z pôvodne plánovaných 2 miliónov príjemcov. V dôsledku tohto nízkeho pokrytia a pre ťažkosti pri zisťovaní výsledkov projektu počas jeho realizácie je GR ECHO znepokojené operatívnou schopnosťou tohto partnera koordinovať sektor vody a hygieny.

Rámček 11

Výsledky humanitárnej pomoci Komisie

Komisia oznámila, že jej humanitárna pomoc v Indonézii, na Srí Lanke, v Indii, na Maldivách a v Thajsku prispela k zabezpečeniu:

- čistej pitnej vody a hygienických zariadení pre viac než 720 000 ľudí,
- týždenných prídeltov stravy pre takmer 900 000 nútené pre-miestnených ľudí,
- materiálu na prístrešia pre takmer 140 000 ľudí, aby si mohli opraviť alebo prestavať domy alebo zriadiť prechodné prístrešia,
- zdravotníckych služieb a systémov s epidemiologickými údajmi v prospech 840 000 ľudí,
- psychosociálnej pomoci pre viac než 260 000 ľudí,
- získavania príjmu a podpory živobytia pre približne 325 000 ľudí.

42. Hlavnou iniciatívou v oblasti hodnotenia je Koalícia na hodnotenie cunami, ku ktorej prispieva aj GR ECHO. Ide o spoločnú snahu agentúr, ktoré poskytli pomoc, poučiť sa z tejto reakcie na cunami. Koalícia vykonala päť tematických hodnotení o reakcii darcov, koordinácii, hodnotení potrieb, dosahu na miestne a štátne kapacity a o prepojení odstraňovania následkov

katastrofy, obnovy a dlhodobého rozvoja. V počiatočných zisťovaniach z hodnotenia koalícia dospela k záveru, že odstraňovanie následkov katastrofy, hoci bolo zle koordinované a neefektívne, bolo celkovo účinné pri znížení utrpenia prostredníctvom poskytnutia potravín, vody a prístreškov. V závere správy Červeného kríža o katastrofách vo svete v roku 2005 sa uvádza, že napriek potrebe zlepšiť koordináciu sa enormnou reakciou podarilo pomôcť väčšine tých, ktorí prežili, a podarilo sa zabrániť hladu a chorobám. Kontroly projektov, ktoré sme vykonali v priebehu auditu, a rozhovory so všetkými miestnymi aktérmi vrátane príjemcov z veľkej časti potvrdili závery týchto hodnotení.

43. Pokiaľ ide o ďalší rozvoj, GR ECHO financuje projekt v hodnote 2 mil. EUR z finančných prostriedkov v rámci rozhodnutia o pomoci vo výške 80 mil. EUR na podporu projektu OSN pripravenosti na katastrofy, ktorého cieľom je posilniť systém včasného varovania v oblasti Indického oceánu. Južná aj juhovýchodná Ázia profitujú z akčných plánov DIPECHO (1) a boli im pridelené finančné prostriedky vo výške približne 11 mil. EUR na projekty pripravenosti na katastrofy v rámci komunít v rokoch 2005 až 2006. Na seminári o získaných skúsenostiach, ktorý usporiadal Úrad OSN pre koordináciu humanitárnych záležitostí v júni 2005, sa zdôrazňovala potreba podstatne zlepšiť pripravenosť na katastrofy.

Primeraná udržateľnosť podporovaná vysokým objemom financií

44. GR ECHO zodpovedá za humanitárnu reakciu, ktorá pozostáva z odstraňovania následkov katastrofy a z krátkodobej obnovy, zatiaľ čo dlhodobá obnova a rekonštrukcia sú zodpovednosťou GR RELEX a GR AIDCO. Keďže sú zapojené rôzne generálne riaditeľstvá, postupy a mandáty pre tieto dve fázy, nejasne vymedzená oblasť medzi nimi a proces spojitosti medzi odstraňovaním následkov katastrofy a rozvojom sú osobitne dôležité. Vysoký objem finančných prostriedkov, ktoré boli k dispozícii na cunami, umožnil GR ECHO zamerať sa nielen na základné oblasti odstraňovania následkov katastrofy, ako sú potraviny a voda, hygiena, zdravie a prístrešia, ale aj preklenúť prechodnú fázu, ktorá trvala dlhšie, ako sa očakávalo, prostredníctvom zásahov zameraných na kvalitu, a umožnil mu financovať niektoré projekty obnovy zamerané na rozvoj (pozri rámček 12).

(1) DIPECHO znamená Pripravenosť na katastrofy na GR ECHO.

Rámček 12**Zásahy s vysokou kvalitou a zameranie na rozvoj pomohli zabezpečiť udržateľnosť**

Na Srí Lanke mala vysoká kvalita latrín zabezpečiť ich dlhú trvácnosť. Okrem toho je zriadenie výborov hygieny v táborech udržateľným prístupom k propagácii hygieny.

V Indonézii bol projekt výstavby lodí a prístavnej hrádze jasne zameraný na rozvoj, čo je základom udržateľnosti. Podobne bolo cieľom projektu agentúry OSN na Srí Lanke zlepšiť efektívnosť flotily Srí Lanky prostredníctvom výstavby vysokokvalitných lodí a prostredníctvom školenia na zlepšenie rybárskych techník.

Po projekte mimovládnej organizácie v Indonézii na čistenie vody chemikáliami, ktorý bol financovaný v rámci núdzového rozhodnutia o pomoci vo výške 10 mil. EUR, prišiel druhý projekt financovaný Komisiou v rámci rozhodnutia o pomoci vo výške 80 mil. EUR, ktorý sa týkal udržateľnejších systémov dodávky vody.

Udržateľnosť projektu mimovládnej organizácie v Indonézii sa podporuje tak, že väčšinu činností v táborech organizujú členovia komisie na dobrovoľnej báze.



Pomoc bezdomovcom: prístrešia na Srí Lanke
(Zdroj: Dvor audítorov)

ZÁVERY

45. Po cunami z 26. decembra 2004 bolo potrebné nájsť rovnováhu medzi snahou o dobre naplánovaný zásah a potrebou konať rýchlo. Postupy GR ECHO umožnili rýchlu reakciu a vysoký objem finančných prostriedkov vo výške 123 mil. EUR sa ukázal oprávnený, pretože umožnil GR ECHO pokryť aj potreby

obyvateľov postihnutých konfliktom a popri tom preklenúť prechodnú fázu medzi odstraňovaním následkov katastrofy a obnovou, ktorá trvala dlhšie, ako sa očakávalo (pozri odseky 12 až 15).

46. Rozhodnutie spolupracovať s existujúcimi partnermi na Srí Lanke umožnilo Komisii financovať realizáciu projektov napriek vysokému počtu novodošlých humanitárnych organizácií s finančnými prostriedkami, ktoré prevyšovali ich potreby. GR ECHO nebolo prítomné v Acehu pred cunami a nedostatok spoľahlivých informácií spôsobil, že niektoré projekty schválené GR ECHO mesiac po cunami boli založené na návrhoch, ktoré boli skôr štandardnou reakciou na núdzovú situáciu než na presnom zhodnotení potrieb. Hodnotenie potrieb v projektoch po februári 2005 bolo spoľahlivejšie vďaka dostupnosti viacerých informácií a dlhšiemu času na prípravu návrhov (pozri odseky 16 až 21).

47. Koordinačná úloha Spojených národov sa sťažila nedostatkom spoľahlivých informácií o potrebách, príchodom vysokého počtu humanitárnych organizácií a nedostatočnou kapacitou miestnych orgánov, čo vyústilo do rôznej úrovne a kvality poskytnutej pomoci. Vnútna koordinácia medzi GR ECHO a ostatnými útvarmi Komisie bola dobrá, pokiaľ ide o prepojenie na fázu rekonštrukcie. Avšak koordinácia s mechanizmom civilnej ochrany bola v počiatočnej fáze reakcie problematická (pozri odseky 22 až 26).

48. GR ECHO má ucelený systém na monitorovanie a kontrolu projektov, ktorý vo všeobecnosti umožnil upravovať projekty tak, aby vyhovovali meniacim sa potrebám. Avšak existuje priestor na poskytovanie písomnej spätnej väzby partnerom po monitorovaní na vypracovanie informácií o komparatívnych nákladoch a na poskytnutie podrobnejších údajov o niekedy zložitom organizačnom zabezpečení. V monitorovacích správach sa systematicky nekvantifikujú výsledky cieľov projektov a pri projekte jednej agentúry OSN v Indonézii malo GR ECHO ťažkosti získať jasné informácie o tom, ktoré činnosti sa vykonali (pozri odseky 27 až 39).

49. Projekty financované Komisiou pomohli zabezpečiť základné potreby obyvateľstva, pokiaľ ide o prístrešia, potraviny, vodu a hygienu, zdravie, psychosociálnu podporu, starostlivosť o deti a rodinu a telekomunikácie. Komisia taktiež financuje projekty na podporu pripravenosti na katastrofy. Výsledky niektorých projektov však boli horšie, ako sa plánovalo, pre zvýšené náklady a pre ťažkosti pri získavaní tovaru a pri nábore kvalifikovaných zamestnancov. Niektoré projekty, konkrétne časť projektu agentúry OSN v Indonézii týkajúca sa vody a hygieny, zasiahli menej príjemcov, ako sa pôvodne plánovalo, najmä pre nadhodnotenie potrieb. Vysoký objem finančných prostriedkov podporil udržateľnosť projektov, čo umožnilo vysokokvalitné zásahy niekedy zamerané na rozvoj (pozri odseky 40 až 44).

ODPORÚČANIA

50. Komisia by mala zvážiť, akú úlohu by mohla zohrávať pri pomoci zasiahnutým vládam v efektívnejšom riadení koordinácie darcov s cieľom zabezpečiť pokrytie potrieb (pozri odsek 22).

51. Mali by sa vyjasniť úlohy GR ECHO a GR pre životné prostredie (mechanizmu civilnej ochrany) s cieľom zabezpečiť jednotný prístup (pozri odseky 24 a 25).

52. Mal by sa zvážiť dlhší časový rámec na záchranné operácie (napr. deväť namiesto šesť mesiacov) s cieľom poskytnúť dostatok času na ich realizáciu (pozri odsek 35).

53. GR ECHO by malo posilniť svoj systém monitorovania s cieľom zahrnúť nasledujúce prvky do usmernení pre monitorovanie:

- a) písomná spätná väzba partnerom po monitorovaní (pozri odsek 30);
- b) príprava informácií na porovnávanie nákladov (pozri odsek 36);
- c) vysvetlenie realizačných opatrení (pozri odsek 37);
- d) informácie o tom, čo a kde bolo uskutočnené (pozri odsek 38).

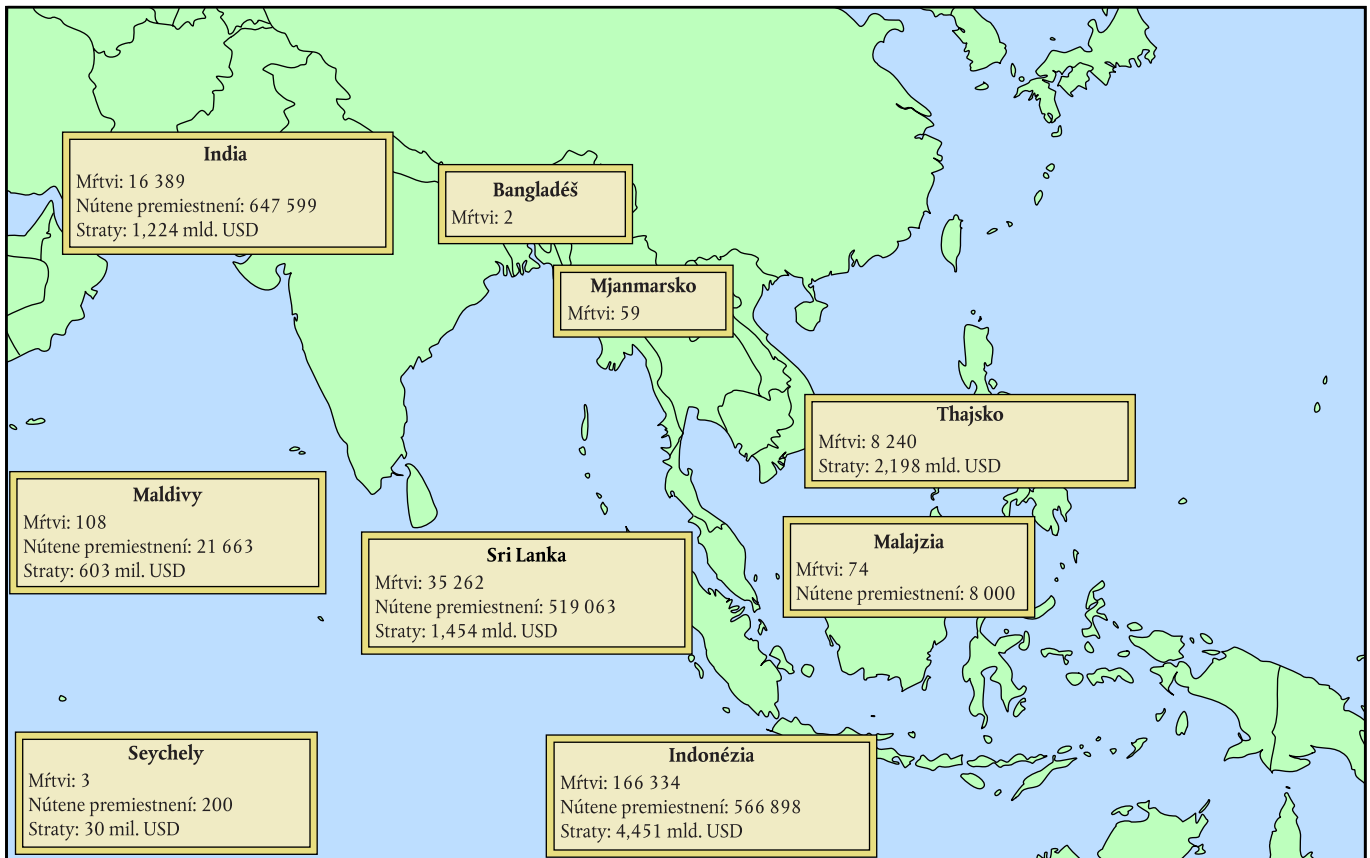
54. Ťažkosti pri prístupe k dokumentácii o projektoch realizovaných agentúrami OSN by sa mali zohľadniť vo finančnej a administratívnej rámcovej dohode (pozri odseky 32 a 41).

Túto správu prijal Dvor audítorov v Luxemburgu na svojom zasadnutí 11. mája 2006.

Za Dvor audítorov
Hubert WEBER
predseda

PRÍLOHA

MAPA S NÁSLEDKAMI CUNAMI



Zdroj: Koalícia na hodnotenie cunami – počiatočné zistenia

ODPOVEDE KOMISIE

ZHRNUTIE

V. Bolo nevyhnutné, aby Komisia prijala niektoré štandardné návrhy týkajúce sa mimoriadnych udalostí s cieľom zabezpečiť rýchly prísun pomoci obetiam. Presné posúdenia potrieb boli k dispozícii až v druhej polovici januára 2005 a čakať na ne by znamenalo, že humanitárne organizácie by nedostali finančné prostriedky z Komisie do konca januára, čo by za daných okolností bolo samozrejme neprijateľné.

VI. Komisia sa domnieva, že hoci sa priamo na mieste vyskytli určité osobitné problémy, celková úroveň koordinácie sa v porovnaní s predchádzajúcimi mimoriadnymi udalosťami zlepšila. Počas kritického obdobia mimoriadnej udalosti sa útvary Komisie pravidelne navzájom informovali, spájali sa v priemere aspoň dvakrát denne a vymieňali si informácie a správy o situácii.

VII. Komisia berie na vedomie návrh Dvora audítorov ďalej rozvíjať porovnávacie informácie o nákladoch a uchovávať podrobnejšie informácie o organizačných opatreniach a vyčíslení úspechov projektu.

VIII. Počiatočné úsilie medzinárodného spoločenstva poskytnúť pomoc nebolo dostatočne koordinované. Práve z tohto dôvodu kládla Komisia hneď od začiatku veľký dôraz okrem iného na koordinačné činnosti a opätovné posúdenie potrieb, čo viedlo k účinnosti jej snahy o poskytnutie pomoci. Pôvodné posúdenie potrieb uvedené v príklade citovanom Dvorom audítorov bolo založené na počiatočnom výpočte, ktorým sa stanovil potenciálny počet obyvateľov prijímajúcich pomoc na dva milióny. Skutočnosť, že agentúra Organizácie Spojených národov sa dostala iba k 5 % príjemcov pomoci, neznamená, že zostávajúcich 95 % nedostalo pomoc, ale skôr to, že im pomohli iné agentúry, takže pomoc OSN nebola nutná.

IX.

- a) Komisia úplne uznáva význam vnútroštátnej kompetencie pri reakcii na katastrofu a rieši túto otázku v rámci svojej humanitárnej pomoci (požiadavka, aby partneri koordinovali svoju činnosť so svojimi štátnymi a miestnymi orgánmi, podpora UNOCHA, koordinácia delegáciami a GR ECHO priamo na mieste) a svojich programov rozvoja.
- b) Komisia úplne schvaľuje odporúčanie Dvora audítorov objasniť úlohy GR pre humanitárnu pomoc Európskej komisie (GR ECHO) a GR pre životné prostredie (mechanizmus civilnej ochrany) s cieľom zabezpečiť jednotný prístup.
- c) Komisia už zistila oneskorenie niektorých zložiek projektov, ktoré uviedol Dvor audítorov, a prijala potrebné opatrenia (pozri odsek 35). Komisia sa domnieva, že nie je vhodné meniť regulačný základ na predĺženie časového rámca primárnych mimoriadnych a mimoriadnych humanitárnych akcií.

- d) Komisia posilní monitorovací systém tak, aby najvhodnejším spôsobom vyhovela odporúčaniam Dvora audítorov.
- e) Po diskusiách s príslušnými organizáciami sa táto záležitosť objasnila a Komisia získala prístup k príslušným dokumentom. Overenie projektov financovaných Komisiou, ktoré uskutočnili agentúry OSN, je témou, ktorou sa zaoberala pracovná skupina finančnej a administratívnej rámcovej dohody medzi EK a OSN (FAFA) na stretnutí v apríli 2006.

ÚVOD

7. Pokiaľ ide o mechanizmus rýchlej reakcie a proces spojenia pomoci, obnovy a rozvoja (LRRD), pozri odpoveď Komisie k odseku 26.

PRIPOMIENKY

18. Politika Komisie je vybudovaná na prístupe založenom na potrebách. Ak partner nedokáže využiť pomoc úplne, Komisia znižuje objem financovania, dokonca aj keď bol počiatočný plán iný.

22. a) Na Srí Lanke aj v Indonézii Komisia podporila príslušnú agentúru OSN v jej úlohe sektorového vodcu v oblasti obnovy života. V dôsledku týchto projektov sa v oboch krajinách zmierňovali a/alebo obmedzili problémy súvisiace s pokrytím, prekrývaním, rozdielmi a konkurenciou.

23. Prípady nadmerného poskytovania pomoci v niektorých sektoroch a nedostatočnej pomoci v iných sektoroch, ktoré sú opísané v osobitnej správe, sa netýkali humanitárnej pomoci poskytovanej Komisiou.

24. – 25. Hoci sa priamo na mieste vyskytli osobitné problémy s koordináciou, celková úroveň koordinácie sa zlepšila v porovnaní s predchádzajúcimi mimoriadnymi udalosťami. Počas kritického obdobia mimoriadnej udalosti sa útvary Komisie pravidelne navzájom informovali, spájali sa v priemere aspoň dvakrát denne a vymieňali si informácie a správy o situácii. Komisia sa bude ďalej snažiť zlepšiť koordináciu medzi GR ECHO a mechanizmom civilnej ochrany, ako to odporučil Dvor audítorov.

26. Iba niekoľko dní po cunami zriadila Komisia medziútvarovú skupinu (mediútvarová pracovná skupina pre cunami – TIST) s cieľom zabezpečiť koordináciu všetkých stránok pomoci EÚ, najmä spojenie pomoci, obnovy a rozvoja (LRRD).

Okrem projektov uvedených Dvorom audítorov ďalšie projekty financované z mechanizmu rýchlej reakcie zahŕňali konzultácie občianskej spoločnosti týkajúce sa plánov rekonštrukcie po cunami v prvotných štádiách prípravy návrhu národnou vládou a podporu posilnenia kapacity samosprávy pri uskutočnení rekonštrukcie.

Komisia do konca roka 2006 vyčlenila celkovo 350 miliónov EUR na fázu rekonštrukcie vrátane 12 miliónov EUR z mechanizmu rýchlej reakcie.

30. Výsledky monitorovacích misií pracovníkov Komisie v oblasti humanitárnej pomoci a technickej podpory sú zaznamenané v počítačovom systéme Komisie na monitorovanie projektov, ktorý spravujú štátni úradníci. GR ECHO (centrála) podľa potreby oznamuje partnerom Komisie spätnú väzbu k projektu. Komisia však uznáva potrebu zhromažďovať existujúce pokyny vo forme osobitných usmernení.

31. Komisia si uvedomila krátke oneskorenie v poskytovaní informácií. Vzhľadom na rozsah katastrofy a náročné úlohy, ktorým čelili výkonní partneri, sa toto oneskorenie nepovažovalo za významné.

32. Pokiaľ ide o dokumenty uchovávané agentúrami OSN, tento problém sa vyriešil v rámci pracovnej skupiny FAFA.

33. Komisia okrem projektov cunami, ktoré sa riadia priamo na mieste, kontroluje aj podporné dokumenty, keď sa vracajú centrále partnera. Každý partner sa kontroluje v rámci dvojročného cyklu kontrol. Priemerný časový odstup medzi koncom projektu a vykonaním kontroly alebo overenia podporných dokumentov týkajúcich sa projektov cunami priamo v sídle partnerov je preto jeden rok.

35. Niektorí partneri Komisie spôsobili občasné omeškanie implementácie niektorých zložiek projektov. Prípady zistené Dvorom audítorov už zistili humanitárni pracovníci a pracovníci technickej podpory Komisie (odborníci priamo na mieste) počas monitorovania projektu a výsledkom boli opatrenia prijaté na úrovni riaditeľstva. V prípade projektu OSN uvedeného v rámci 7 Komisia neuhradila náklady na čistiareň v Pramuke. Komisia okrem toho požadovala, aby partner urýchlil pomalé postupy obstarávania, ktoré spôsobili oneskorenie, pred požiadaním o ďalšie mimoriadne financovanie v sektore vody a hygienických zariadení.

37. Organizačné dohody sú obvykle opísané v návrhoch projektov a analyzované vo vnútornom písomnom hodnotení požiadaviek financovania vypracovanom Komisiou. Komisia sa však zaväzuje preskúmať, ako by sa mohlo dosiahnuť zlepšenie.

38. Informácie o tom, čo sa kde urobilo, sú namiesto v monitorovacích správach uvedené v predbežných, predzáverečných a záverečných správach partnerov.

Komisia súhlasí s Dvorom audítorov, že v prípade agentúry OSN neboli počas monitorovania k dispozícii dostatočné informácie, ale chcela by zdôrazniť, že Komisia prijala opatrenie priamo na mieste a na úrovni riaditeľstva a v dôsledku toho boli v záverečnej správe poskytnuté podrobné informácie o výstupoch.

FAFA automaticky nezaväzuje organizácie, aby poskytovali informácie o osobitných činnostiach financovaných Komisiou.

40. Komisia súhlasí s tým, že niektorí partneri občas poskytli menej výstupov, ako sa pôvodne očakávalo, v dôsledku problémov so získaním tovarov. Komisia zistila všetky tieto prípady počas monitorovania a prijala opatrenia.

41. V prípade OSN sa posúdenie potrieb uskutočnilo v týždni po cunami, keď bolo k dispozícii málo informácií, ale potreba doručiť pomoc bola naliehavá. V dôsledku toho sa v uvedenom posúdení jasne podcenila reakcia medzinárodného spoločenstva a stanovil sa celkový počet obyvateľov – príjemcov pomoci – žijúcich v postihnutých oblastiach. Skutočnosť, že agentúra OSN sa dostala iba k 5 % príjemcov pomoci, neznamená, že zostávajúcich 95 % nedostalo pomoc, ale skôr, že im pomohli iné agentúry, takže pomoc OSN nebola nutná.

Predtým než Komisia poskytne ďalšie financovanie činností týkajúcich sa dodávky vody a hygienických zariadení v postihnutých oblastiach, počká, kým partner nezlepší riadenie projektu. Okrem toho by sa malo zdôrazniť, že po diskusií s pracovníkmi Komisie priamo na mieste a na riaditeľstve poskytol partner podrobné informácie o činnostiach, ktoré sa implementovali v záverečnej správe.

42. Komisia veľmi zavčas uznala problém a prispela k jeho riešeniu osobitnými opatreniami podobnými opatreniam opísaným v rámci 4. V rámci diskusií s ostatnými hlavnými darcami a aktívnymi účastníkmi v oblasti humanitárnej pomoci je potrebné venovať sa ďalšiemu zlepšovaniu koordinácie materiálnej pomoci. V tomto zmysle je Komisia jedným z hlavných účastníkov iniciatívy Dobré humanitárne darcovstvo a je tiež aktívne zapojená do diskusií o preskúmaní humanitárneho postupu OSN.

ZÁVERY

46. V dôsledku problémov s prístupom k najpostihnutejším oblastiam v Acehu sa ukázalo, že tak krátko po katastrofe nie je možné získať presné posúdenie potrieb. Bolo preto nevyhnutné, aby Komisia prijala nejaké štandardné návrhy týkajúce sa mimoriadnej udalosti s cieľom zabezpečiť rýchly prísun pomoci obeť. Presné posúdenia potrieb boli k dispozícii až v druhej polovici januára 2005 a čakanie na ne by znamenalo, že humanitárne organizácie by nedostali finančné prostriedky z Komisie do konca januára, čo by za daných okolností bolo samozrejme neprijateľné.

47. Komisia sa domnieva, že hoci sa priamo na mieste vyskytli určité osobitné problémy, celková úroveň koordinácie sa v porovnaní s predchádzajúcimi mimoriadnymi udalosťami zlepšila. Počas kritického obdobia mimoriadnej udalosti sa útvary Komisie pravidelne navzájom informovali, spájali sa v priemere aspoň dvakrát denne a vymieňali si informácie a správy o situácii.

48. Komisia berie na vedomie návrh Dvora audítorov ďalej rozvíjať porovnávacie informácie o nákladoch a uchovávať podrobnejšie informácie o organizačných opatreniach a vyčíslení úspechov projektu. Projekt OSN v Indonézii nie je príkladom slabého monitorovacieho systému, ale slabosti tohto konkrétneho partnera, pokiaľ išlo o zavedenie primeraného riadenia projektu. Po diskusii s pracovníkmi Komisie priamo na mieste a riaditeľstva poskytol partner podrobné informácie o činnostiach, ktoré sa implementovali v záverečnej správe.

49. V prípade projektov uvedených Dvorom audítorov sa posúdenie potrieb partnera uskutočnilo v týždni okamžite po cunami, keď bolo k dispozícii málo informácií a potreba doručiť pomoc bola naliehavá. Skutočnosť, že agentúra Organizácie Spojených národov sa dostala iba k 5 % príjemcov pomoci, neznamená, že zostávajúci 95 % zostalo bez pomoci, ale skôr to, že im pomohli iné agentúry poskytujúce pomoc, takže pomoc agentúr OSN nebola nutná.

ODPORÚČANIA

50. Komisia úplne uznáva význam vnútroštátnej kompetencie pri reakcii na katastrofu. Pokiaľ ide o krízu, Komisia pracuje prostredníctvom systému OSN a podporuje OCHA (finančne a prevádzkovo) v ich koordinačnej úlohe, ktorá zahŕňa nadväzovanie spojenia s vnútroštátnymi orgánmi. Komisia okrem toho priamo na mieste koordinuje a vymieňa si informácie s národnými orgánmi prostredníctvom svojich delegácií a v prípade technickejších otázok prostredníctvom humanitárnych pracovníkov a pracovníkov technickej podpory Komisie, ktorí sú priamo na mieste. Od partnerov financovaných Komisiou sa okrem toho vyžaduje, aby koordinovali svoju činnosť so štátnymi a miestnymi orgánmi.

Komisia tiež uznáva, že schopnosť vlád zvládnuť koordináciu darcov pri mimoriadnych udalostiach sa najlepšie podporuje vopred prostredníctvom programov rozvoja štruktúr (napríklad v zmysle zlepšovania pripravenosti krajiny na zvládnutie prírodných katastrof).

51. Komisia úplne súhlasí s odporúčaním Dvora audítorov objasniť úlohy GR ECHO a GR pre životné prostredie (mechanizmus civilnej ochrany).

Úlohy týchto dvoch útvarov boli prerokované v máji 2002, čo viedlo k podpisu memoranda o porozumení medzi GR ECHO a GR pre životné prostredie v marci 2003. Vzhľadom na odvtedy získané skúsenosti a odporúčanie Dvora audítorov sa prijímajú tieto opatrenia:

Po prvé Komisia bude lepšie informovať inštitúcie a organizácie zapojené do medzinárodnej pomoci pri mimoriadnych udalostiach o príslušných úlohách a funkciách humanitárnej pomoci Komisie riadených GR ECHO a o mechanizme civilnej ochrany Spoločenstva riadenom GR pre životné prostredie a o doplnkových a osobitných prínosoch, ktoré môže mechanizmus poskytnúť obetiam postihnutým závažnými prírodnými katastrofami. Z uvedeného hľadiska sa okrem toho pripravuje spoločné oznámenie príslušných útvarov Komisie určené delegáciám ES v týchto krajinách.

Po druhé Komisia je povinná prijať hlavné odporúčania HAC aj výboru pre civilnú ochranu, najmä pokiaľ ide o potrebu ďalšieho zlepšovania kompetencií pre operácie MIC.

52. Komisia už zistila oneskorenie niektorých zložiek projektov, ktoré uviedol Dvor audítorov, a prijala potrebné opatrenia (pozri odsek 35). Komisia sa domnieva, že nie je vhodné meniť regulačný základ predĺženia časového rámca primárnych mimoriadnych a mimoriadnych humanitárnych akcií.

53. Komisia posilní monitorovací systém tak, aby najvhodnejším spôsobom vyhovela odporúčaniam Dvora audítorov.

d) Komisia verí, že aj keď je pravda, že dôraz sa v prípade GR ECHO (a ostatných humanitárnych činiteľov) preniesol na hodnotenie výsledkov, dosiahnutých úspechov a dosahu, neznamená to, že GR ECHO monitoruje činnosti projektu neprimerane.

Informácie o tom, čo sa kde urobilo, sú namiesto v monitorovacích správach uvedené v predbežných, predzáverečných a záverečných správach partnerov.

54. Táto záležitosť bola oznámená OSN a rokovalo sa o nej na stretnutí pracovnej skupiny FAFA v apríli 2006.