

Uradni list

Evropske unije

C 170

Slovenska izdaja

Informacije in objave

Zvezek 49

21. julij 2006

Obvestilo št.

Vsebina

Stran

I *Informacije***Računsko sodišče**

2006/C 170/01

Posebno poročilo št. 3/2006: Odziv humanitarne pomoči Evropske komisije na cunami, z odgovori Komisije

1

SL

I

(Informacije)

RAČUNSKO SODIŠČE

POSEBNO POROČILO št. 3/2006

Odziv humanitarne pomoči Evropske komisije na cunami, z odgovori
Komisije

(v skladu z drugim pododstavkom člena 248(4) ES)

(2006/C 170/01)

KAZALO

	Odstavki	Stran
SEZNAM KRATIC		2
POVZETEK	I–IX	3
UVOD	1–7	5
Cunami 26. decembra 2004	1–3	5
Generalni direktorat za humanitarno pomoč (GD ECHO)	4–5	5
Drugi instrumenti Komisije, uporabljeni pri odzivu na cunami	6–7	5
REVIZIJA SODIŠČA	8–11	5
Razlogi za revizijo	8	5
Obseg in cilji revizije	9–10	6
Revizijski pristop	11	6
UGOTOVITVE	12–44	7
Hitrost in ustreznost odziva Komisije	12–21	7
Hiter odziv z ustreznim proračunom	12–15	7
Izbira partnerjev	16–17	8
Visoka raven mednarodnega financiranja presega finančne potrebe partnerjev	18	8
Različne situacije za natančno oceno potreb	19–21	9
Učinkovitost koordinacije	22–26	10
Koordinacija večjega števila humanitarnih organizacij	22–23	10
Dobra koordinacija med GD ECHO in drugimi službami Komisije, razen takojšnjega odziva	24–26	10
Vloga sistema spremljanja pri zagotavljanju ustreznosti, pravočasnosti in učinkovitosti izvajanja	27–39	11
Dokaj celosten sistem za spremljanje in kontrolo	27–33	11
Prilaganje prvotnega odziva zaradi zagotavljanja ustreznosti	34	12
Zamude, ki so posledica nasičenosti zmogljivosti in drugih zunanjih omejitev	35	13
Informacije o učinkovitosti izvajanja projektov	36–39	13

	Odstavki	Stran
Doseganje rezultatov in ustreznost trajnosti	40–44	14
Projekti so prispevali k uspešnemu splošnemu odzivu, čeprav so bili nekateri fizični rezultati slabši od načrtovanih	40–43	14
Ustrezna trajnost, ki jo spodbuja visoka raven financiranja	44	15
ZAKLJUČKI	45–49	16
PRIPOROČILA	50–54	17
PRILOGA: Zemljevid območij, ki jih je prizadel cunami		18
Odgovori Komisije		19

SEZNAM KRATIC

BRR	Urad za sanacijo in obnovo
GD ECHO	Generalni direktorat za humanitarno pomoč
DIPECHO	Pripravljenost na nesreče v GD ECHO
ECHO	Generalni direktorat za humanitarno pomoč
EU	Evropska unija (EU)
FAFA	Okvirni finančni in upravni sporazum
OPS	Okvirni partnerski sporazum
GAM	Gibanje za svobodni Aceh
HIC	Humanitarni informacijski center
IDP	Notranje razseljene osebe
LRRD	Povezovanje pomoči, obnove in razvoja
LTTE	Osvobodilni Tigri tamilskega Eelama
MIC	Center za spremljanje in informiranje
NVO	Nevladne organizacije
TEC	Koalicija za ovrednotenje cunamija
ZN	Združeni narodi
UNDAC	Svetovalni odbor ZN za oceno nesreč in koordinacijo
UNOCHA	Urad ZN za koordinacijo humanitarnih zadev

POVZETEK

I. 26. decembra 2004 je potres ob zahodni obali Severne Sumatre sprožil ogromen cunami, ki je opustošil številna območja v več državah ob Indijskem oceanu in pri tem terjal življenja več kot 200 000 ljudi. Mednarodna skupnost se je velikodušno odzvala z več kot 5 milijardami EUR humanitarne pomoči (glej odstavke 1 do 3).

II. Evropska komisija ima za odzivanje na humanitarne krize poseben generalni direktorat, Generalni direktorat za humanitarne pomoči (GD ECHO). Teh dejavnosti pomoči ne izvaja neposredno, ampak s pomočjo partnerjev, ki so nevladne in mednarodne organizacije, med katerimi so tudi Združeni narodi in Rdeči križ. Po cunamiju je GD ECHO zagotovil 123 milijonov EUR humanitarne pomoči (glej odstavke 4 do 6).

III. Sodišče je na podlagi pregleda dokumentacije, pogovorov, obiskov na kraju samem ter pregleda drugih revizij in ocen z revizijo preučilo, kako se je Komisija s humanitarne pomočjo odzvala na cunami. To je zajemalo takojšen odziv in nekaj kratkoročnih sanacijskih del v skladu s pooblastili GD ECHO, ne pa tudi dolgoročne obnove. V tem poročilu so obravnavana naslednja glavna vprašanja (glej odstavke 8 do 11):

- (a) Ali se je Komisija na cunami odzvala dovolj hitro in ustrezno?
- (b) Ali so bile dejavnosti GD ECHO učinkovito koordinirane z dejavnostmi drugih služb Komisije, mednarodnih organizacij in drugih držav?
- (c) Ali je GD ECHO uvedel postopke za spremljanje in kontrolo, da bi zagotovil, da so bili projekti, ki jih izvajajo partnerji, relevantni, pravočasni in učinkovito izvedeni?
- (d) Ali so projekti, ki so jih izvajali partnerji GD ECHO, dosegli svoje pričakovane rezultate in ali so bile kratkoročne sanacijske dejavnosti ustrezno trajnostne?

IV. Postopki Komisije so omogočili hiter odziv na cunami, saj je Komisija že na dan nesreče zagotovila 3 milijone EUR, v naslednjih petih dneh pa še dodatnih 20 milijonov EUR. Dodatnih 80 milijonov EUR je bilo zagotovljenih februarja 2005, temu pa je sledilo še 20 milijonov EUR decembra 2005, kar je skupaj 123 milijonov EUR. Visoka raven financiranja se je izkazala kot ustrezna, zlasti zato, ker je prehod s faze pomoči na fazo obnove trajal dlje, kot je bilo pričakovano (glej odstavke 12 do 15).

V. GD ECHO je na Šrilanki že pred cunamijem sodeloval pri projektih, namenjenih prebivalcem, ki so jih prizadeli spopadi. Po cunamiju se je GD ECHO odločil, da bo na Šrilanki še naprej sodeloval z dotedanjimi partnerji, ki so dobro poznali položaj, kar mu je omogočilo, da je financiral ustrezne projekte kljub previsokemu financiranju in prenatrpanosti, ki so jo povzročile številne novo prispele nevladne organizacije. V provinci Aceh GD ECHO pred cunamijem ni bil prisoten na terenu. Zaradi težkega dostopa in pomanjkanja zanesljivih informacij so bili nekateri zgodnji projektni predlogi standarden odziv na izredne razmere. Poznejši projektni predlogi od februarja 2005 so temeljili na zanesljivejših ocenah potreb (glej odstavke 16 do 21).

VI. GD ECHO je podpiral koordinacijsko vlogo Združenih narodov in zagotovil sredstva za reševanje pomanjkanja zanesljivih in točnih informacij o potrebah. Prihod številnih humanitarnih organizacij s pogosto visokimi zneski zasebnih sredstev je še povečal težave pri koordinaciji, zato je prihajalo do razlik v ravni in kakovosti zagotovljene pomoči. Koordinacija z drugimi službami Komisije je bila dobra, njen namen pa je bil zagotoviti nemoteno povezavo med kratkoročnimi prizadevanji za pomoč in dolgoročno obnovo. Vendar je bila tako v Indoneziji kot na Šrilanki koordinacija med GD ECHO in mehanizmom civilne zaščite s sedežem v Generalnem direktoratu za okolje, ki je odgovoren za usklajevanje pomoči civilne zaščite držav članic, težavna (glej odstavke 22 do 26).

VII. Sistem GD ECHO za spremljanje in kontrolo projektov sestavljajo nadzorni obiski, ki jih izvajajo strokovnjaki na terenu in uradniki, poročila partnerjev, obiski enote GD ECHO za finance in revizijo na kraju samem, pregledi pred končnim plačilom in poznejše zunanje revizije. Postopki so na splošno omogočali spreminjanje projektov, tako da so se ti lahko odzvali na nastajajoče potrebe. Vendar obstajajo še možnosti, da se pripravijo podatki o primerljivih stroških, da se zagotovi več podrobnosti o organizacijskih ureditvah in da se količinsko opredelili doseganje projektnih rezultatov (glej odstavke 27 do 39).

VIII. Projekti, ki jih je financirala Komisija, so bili izvedeni, čeprav so bili v nekaterih primerih njihovi fizični rezultati slabši od načrtovanih zaradi inflacije ter težav pri pridobivanju blaga in zaposlovanju usposobljenega osebja. Projekti, ki so jih upravljali partnerji GD ECHO, so prispevali k reševanju osnovnih potreb prebivalstva glede zatočišča, hrane, vode in javne higiene, zdravstva, psihosocialne pomoči, otroške in družinske nege ter telekomunikacij. Komisija prav tako financira projekte, ki izboljšujejo pripravljenost na naravne nesreče. Revizijsko delo je potrdilo ugotovitve drugih ocen, da so bila prizadevanja za pomoč kljub slabi koordinaciji učinkovita. Z ukrepi pomoči, osredotočenimi na kakovost, in financiranjem razvojno usmerjenih projektov obnove je visoka stopnja financiranja GD ECHO omogočila premostiti prehodno obdobje med pomočjo in obnovo, ki je bilo daljše od pričakovanega. Vendar so bili projekti Komisije glede števila doseženih upravičencev včasih manj uspešni, kot je bilo prvotno načrtovano, predvsem zaradi netočnih ocen o potrebah. Tako je tisti del projekta agencije ZN v Acehu, ki se je nanašal na vodo in javno higieno, dosegel 100 000 ljudi, kar predstavlja samo 5 % od prvotno načrtovanih 2 milijonov prejemnikov (glej odstavke 40 do 44).

IX. Priporočila, ki jih je Sodišče pripravilo na podlagi svojih ugotovitev in zaključkov, so naslednja:

- (a) Komisija bi morala razmisliti o vlogi, ki bi jo lahko imela glede pomoči prizadetim vladam pri učinkovitejšem upravljanju koordinacije donatorjev;
- (b) vlogi GD ECHO in GD Okolje (mehanizem civilne zaščite) bi bilo treba razjasniti, da se zagotovi skladen pristop;
- (c) razmisliti bi bilo treba o daljšem časovnem okviru za nujne dejavnosti, da se zagotovi dovolj časa za njihovo izvedbo;
- (d) GD ECHO bi moral okrepiti svoj sistem spremljanja, da bi vanj zajel pisne povratne informacije partnerjem po nadzornih obiskih, pripravo primerjalnih podatkov o stroških, pojasnilo o izvedbenih ureditvah in podatke o tem, kaj je bilo kje narejeno;
- (e) težave pri dostopu do dokumentov o projektih, ki so jih izvedle agencije ZN, bi bilo treba upoštevati v kontekstu Okvirnega finančnega in upravnega sporazuma (FAFA).

UVOD

Cunami 26. decembra 2004

1. Potres ob zahodni obali Severne Sumatre je 26. decembra 2004 sprožil ogromen cunami, ki je opustošil številna območja v več državah ob Indijskem oceanu in terjal življenja več kot 200 000 ljudi. Indonezijska provinca Aceh je utrpela največjo škodo, saj je več kot 160 000 ljudi izgubilo življenje ali bilo pogrešanih, več kot pol milijona pa jih je bilo razseljenih. Na Šrilanki, drugi najbolj prizadeti državi, je bilo pogrešanih ali je umrlo približno 35 000 ljudi, pol milijona pa jih je bilo razseljenih. Na zemljevidu v *Prilogi* je povzet učinek cunamijskih.

2. Vlade in posamezniki so se odzvali izjemno velikodušno. Do januarja 2006 je globalna raven humanitarne pomoči kot odziv na cunami dosegla približno 5,1 milijarde EUR, od česar so približno 3,4 milijarde EUR (67 %) prispevali zasebni donatorji ⁽¹⁾. Skupaj s pomočjo za dolgoročno obnovo je bilo skupno obljubljenih več kot 11 milijard EUR ⁽²⁾.

3. Cunami je tako Aceh kot Šrilanko prizadel v času dolgotrajnih spopadov med vlado in separatističnimi organizacijami. V Acehu so 30-letni spopadi med indonezijsko vlado in Gibanjem za svobodni Aceh (GAM) do tedaj terjali že 15 000 življenj. Na Šrilanki traja državljanska vojna z občasnimi premirji med vlado in Osvobodilnimi tigri tamilskega Eelama (LTTE) od leta 1983 in je zahtevala že 60 000 življenj. Po treh letih premirja in vrnitvi 400 000 ljudi na njihove domove je po ocenah še vedno 400 000 primerov razseljenih oseb.

Generalni direktorat za humanitarno pomoč (GD ECHO)

4. Evropska komisija ima za odzivanje na humanitarne krize poseben generalni direktorat, GD ECHO. Njegove naloge so opisane v Uredbi Sveta (ES) št. 1257/96 z dne 20. junija 1996 o humanitarni pomoči ⁽³⁾ in zajemajo reševanje in zaščito življenja med izrednimi razmerami, izvajanje kratkoročnih sanacijskih in obnovitvenih del, pomoč prizadetim, da zopet dosežejo minimalno raven samozadostnosti, upoštevanje dolgoročnih razvojnih ciljev, kjer je to mogoče, in zagotavljanje pripravljenosti na nevarnosti naravnih nesreč.

5. Povprečno letno financiranje humanitarne pomoči EU znaša okoli 600 milijonov EUR. Čeprav Uredba (ES) št. 1257/96 o humanitarni pomoči Komisiji dovoljuje, da neposredno izvaja dejavnosti pomoči, pa v praksi GD ECHO izvajanje pomoči zupa svojim partnerjem, ki so nevladne organizacije (NVO)

⁽¹⁾ Vir: Služba ZN za finančno sledenje.

⁽²⁾ Vir: Urad posebnega poslanika ZN za obnovo po cunamijskih.

⁽³⁾ UL L 163, 2.7.1996, str. 1.

in mednarodne organizacije (npr. Mednarodni odbor Rdečega križa, Mednarodna organizacija za migracije in organizacije Združenih narodov (ZN)). Vloge in odgovornosti nevladnih in mednarodnih organizacij (razen ZN), ki so bile ocenjene kot primerni partnerji, so opredeljene v okvirnih partnerskih sporazumih (OPS). Splošni pravni okvir za odnose med GD ECHO in organizacijami ZN je opredeljen v Okvirnem finančnem in upravnem sporazumu (FAFA).

Drugi instrumenti Komisije, uporabljeni pri odzivu na cunami

6. Poleg posredovanja GD ECHO so bili pri odzivu na cunami uporabljeni še drugi instrumenti Komisije, med drugim na začetni stopnji tudi mehanizem civilne zaščite, vzpostavljen z Odločbo Sveta 2001/792/ES z dne 23. oktobra 2001 ⁽⁴⁾, za katerega je pristojen GD za okolje. Mehanizem civilne zaščite je prek svojega Centra za spremljanje in informiranje (MIC) imenoval skupine strokovnjakov in jih poslal na območja, ki jih je prizadel cunami, da bi pomagali oceniti stanje in koordinirali prihod in razporejanje pomoči civilne zaščite, ki so jo ponudile države članice.

7. Za dolgoročno sanacijo, rekonstrukcijo in obnovo sta odgovorna generalna direktorata za zunanje odnose (RELEX) in evropsko pomoč (AIDCO), medtem ko je GD ECHO odgovoren za humanitarni odziv, ki ga sestavlja takojšnja pomoč v izrednih razmerah in kratkoročna sanacija. Sivo območje med kratkoročno pomočjo in dolgoročnim razvojem se rešuje s postopkom povezovanja pomoči, obnove in razvoja (LRRD) ⁽⁵⁾. Pri tem postopku se uporablja mehanizem za hitro ukrepanje, vzpostavljen z Uredbo Sveta (ES) št. 381/2001 z dne 26. februarja 2001 ⁽⁶⁾ in s sedežem v GD RELEX, ki Komisiji omogoča hitro in prožno odzivanje na krizne razmere, tako da pomaga ustvarjati pogoje, v katerih si je mogoče prizadevati za dolgoročni razvoj.

REVIZIJA SODIŠČA**Razlogi za revizijo**

8. Glede na visoko raven financiranja, s katero so se na cunami odzvali institucije in posamezniki, in zaradi zanimanja, ki sta ga izrazila Evropski parlament in Svet, se je Sodišče odločilo za revizijo humanitarnega odziva EU.

⁽⁴⁾ UL L 297, 15.11.2001, str. 7.

⁽⁵⁾ Sporočili Komisije COM(96) 153 o povezovanju pomoči, obnove in razvoja (LRRD) in COM(2001) 153 o povezovanju pomoči, obnove in razvoja - Ocena.

⁽⁶⁾ UL L 57, 27.2.2001, str. 5.

Obseg in cilji revizije

9. Obseg te revizije je omejen na odziv Komisije s humanitarno pomočjo. Ta zajema takojšen odziv v izrednih razmerah in

nekaj kratkoročnih sanacijskih del v skladu s pooblastili GD ECHO, ne pa tudi dolgoročne obnove. Finančne odločitve, zajete v obseg revizije, so prikazane v *Tabeli 1*. Med revizijo so bili pregledani tudi subjekti, povezani z ECHO, kot je mehanizem civilne zaščite, kadar so vplivali na humanitarni odziv ECHO.

Tabela 1

Humanitarna pomoč, ki jo je dodelila Komisija

(v milijonih EUR)

Odločitev			Dodelitev sredstev					
Datum	Trajanje	Znesek	Regijsko	Indonezija	Šrilanka	Indija	Maldivi	Tajska
26.12.2004	3 mesece	3,0	3,0					
30.12.2004	6 mesecev	10,0			8,3		1,7	
31.12.2004	6 mesecev	10,0		10,0				
9.2.2005	18 mesecev	80,0	13,7	30,5	24,3	10,0	1,0	0,5
15.12.2005	18 mesecev	20,0		10,0	8,0	2,0		
Odločitve skupaj		123,0	16,7	50,5	40,6	12,0	2,7	0,5
Pogodbe, sklenjene do decembra 2005, skupaj		102,6	16,7	40,2	32,5	10,0	2,7	0,5
Izplačani znesek do decembra, skupaj		78,8	13,6	31,3	24,8	6,5	2,2	0,4

Vir: GD ECHO.

10. Ključna vprašanja, obravnavana v tem poročilu, da bi se ugotovili koristni napotki za obsežne naravne nesreče v prihodnosti, so:

(a) Ali se je Komisija na cunami odzvala dovolj hitro in ustrezno?

(b) Ali so bile dejavnosti GD ECHO učinkovito koordinirane z dejavnostmi drugih služb Komisije, mednarodnih organizacij in drugih držav?

(c) Ali je GD ECHO uvedel postopke za spremljanje in kontrolo, da bi zagotovil, da so bili projekti, ki jih izvajajo partnerji, relevantni, pravočasni in učinkovito izvedeni?

(d) Ali so projekti, ki so jih izvajali partnerji GD ECHO, dosegli svoje pričakovane rezultate in ali so bile kratkoročne sanacijske dejavnosti ustrezno trajnostne?

Revizijski pristop

11. Revizija je temeljila na pregledu dokumentacije, pogovorih, obiskih na kraju samem in na pregledu drugih revizij in ocen. Sistemi GD ECHO za upravljanje, spremljanje in kontrolo so bili ocenjeni na ravni sedeža in podprti z obiski v področnih uradih GD ECHO, pri partnerjih in projektih na Šrilanki in v Indoneziji. V *Tabeli 2* so prikazani projekti in partnerji, obiskani na kraju samem. Projekti za obisk na kraju samem so bili izbrani po merilih, ki so zajemala sektor, lokacijo, znesek, stopnjo izvedbe in vrsto partnerja, da bi dobili razumno splošno sliko stanja. Projekti, ki jih je enota GD ECHO za finance in revizijo že preverila na kraju samem, niso bili ponovno obiskani.

Tabela 2

Humanitarna pomoč - projekti, obiskani na kraju samem v Indoneziji in na Šrilanki

Finančna odločitev	Vrsta partnerja	Opis projekta	Sredstva Komisije (EUR)
INDONEZIJA			
10 milijonov EUR	Agencija ZN	Odziv na otroke, vodo in javno higieno	4 000 000
	NVO	Psihosocialna pomoč	528 798
	NVO	Varna voda	550 000
80 milijonov EUR	NVO	Povečanje varstva in podpore v skupnostih	484 820
	NVO	Ponovna vzpostavitev pogojev za preživetje z ribištvo	476 792
	NVO	Voda in javna higiena	1 336 266
Skupna vrednost projektov, obiskanih v Indoneziji			7 376 676
ŠRILANKA			
10 milijonov EUR	NVO	Voda in javna higiena	571 534
	NVO	Voda, javna higiena, hrana in druga pomoč	1 200 000
	NVO	Psihosocialna pomoč	672 720
80 milijonov EUR	Mednarodna organizacija	Zatočišča, registracija in pogoji preživetja	2 067 480
	Agencija ZN	Ribištvo in kmetijstvo	3 900 000
Skupna vrednost projektov, obiskanih na Šrilanki			8 411 734

UGOTOVITVE**Hitrost in ustreznost odziva Komisije****Hiter odziv z ustreznim proračunom**

12. Komisija je leta 2001 sprejela postopke za poenostavitev odločitev o humanitarni pomoči⁽¹⁾ in pooblastila generalnega direktorja GD ECHO za sprejemanje odločitev o takojšnji humanitarni pomoči v izrednih razmerah do višine 3 milijonov EUR za obdobje treh mesecev. Komisar, odgovoren za humanitarno pomoč, je bil pooblaščen za sprejemanje odločitev o nujni pomoči do višine 30 milijonov EUR neposredno za dejavnosti, ki trajajo do šest mesecev. Ti postopki so Komisiji skupaj s sistemom GD ECHO za nemoteno delo v času počitnic omogočili, da se je hitro odzvala na cunami. Odločitev o nujni pomoči v višini 3 milijonov EUR za obdobje treh mesecev je bila sprejeta še isti dan, ko je prišlo do nesreče, 26. decembra 2004. Odločitev je zajemala nujni odziv na nesrečo glede zatočišč, pomoči, razen pomoči v hrani, in zdravlil, ki naj bi jih zagotovili Mednarodna zveza Rdečega križa in društva Rdečega polmeseča. Temu je 30. decembra 2004

sledila odločitev o 10 milijonih EUR pomoči za Šrilanko in Maldive in 31. decembra 2004 odločitev o 10 milijonih EUR za Indonezijo, obe za obdobje šestih mesecev, kar je skupno zneslo 23 milijonov EUR pomoči.

13. Komisija je 6. januarja 2005 na konferenci za pomoč po cunamiju v Džakarti obljubila dodatnih 100 milijonov EUR humanitarne pomoči in zato za ta znesek zaprosila proračunski organ (Parlament in Svet). Ta znesek je bil odobren 19. januarja 2005, kar je omogočilo sprejetje odločitev o 80 milijonih EUR pomoči 9. februarja 2005 in o 20 milijonih EUR pomoči 15. decembra 2005, pri čemer sta bili obe sprejeti za 18-mesečno obdobje.

14. Prvih 23 milijonov EUR je bilo porabljenih za financiranje nujnih dejavnosti, skupaj z zdravstveno oskrbo, zdravlili, zatočišči, sistemi za zgodnje opozarjanje na epidemije, varno vodo in zmogljivostmi javne higiene, pomočjo v hrani, psihosocialno pomočjo, zaščito otrok in logistično podporo, kot so satelitske telefonske storitve. Z odločitvama o nadaljnjih 80 milijonih in 20 milijonih EUR pomoči se financira kratkoročna sanacija, skupaj z zasilnimi in prehodnimi zatočišči, premestitvijo notranje razseljenih oseb, ponovno vzpostavitev pogojev za preživetje, varnostjo hrane, vodo in zmogljivostmi javne higiene, logistično in tehnično pomočjo in preprečevanjem nesreč. Na slikah v tem poročilu so prikazane nekatere različne vrste pomoči, ki jih financira GD ECHO.

(1) SEC(2001) 873.

15. Načela dobrega humanitarnega donatorstva, dogovorjena v Stockholmu junija 2003, določajo, da je treba humanitarna sredstva dodeljevati sorazmerno s potrebami in na podlagi ocene potreb. Vendar po cunamiju prave potrebe iz razpoložljivih informacij niso bile jasno razvidne, zato je bilo bistveno najti ravnovesje med zaželenostjo odziva na podlagi informacij in potrebo po hitrem odzivu. V teh negotovih razmerah je Komisija s svojo obljubo pokazala svojo zavezanost, visoka stopnja financiranja pa se je izkazala za ustrezno, delno tudi zaradi naslednjih dejavnikov:

- (a) finančna odločitev o 20 milijonih EUR, sprejeta 15. decembra 2005, je bila namenjena reševanju preostalih potreb v 18 mesecih od januarja 2006. Prehodno obdobje med pomočjo in obnovo, za katerega se je prvotno pričakovalo, da se bo izteklo do konca leta 2005, je bilo daljše od pričakovanega, ker se večina obnovitvenih del pred koncem leta 2005 še sploh ni začela;
- (b) avgusta leta 2005 je bila odločitev o 80 milijonih EUR spremenjena, tako da je zajela tudi prebivalstvo na območjih, kjer potekajo spopadi (glej Okvir 1).

Okvir 1

Visoka stopnja financiranja pomaga izpolniti potrebo po odzivu, ki upošteva tudi območja spopadov

Oborožen spopad na Šrilanki je med letoma 1983 in 2002 povzročil razselitev 800 000 oseb. Po premirju, sklenjenem februarja 2002, so se ljudje začeli množično vračati in do cunamija ob koncu leta 2004 se jih je vrnilo skoraj 400 000. Vendar je cunami neposredno prizadel samo okoli 15 % prebivalstva na območju spopadov, ki je bilo zato upravičeno do velikodušnega odziva donatorjev na posledice cunamija. Količina pomoči, zagotovljene prebivalcem, ki jih je prizadel cunami, je bila veliko višja od pomoči, zagotovljene prebivalcem, prizadetim zaradi spopadov na istem območju. Strošek začasnega zatočišča po cunamiju je na primer znašal 450 EUR v primerjavi s 125 EUR za začasno zatočišče zaradi spopadov. Mesečna podpora v hrani za družino, ki jo je prizadel cunami, je bila 70 EUR, za družino, prizadeto zaradi spopadov, pa 10 EUR. Ta diskriminacija je med skupnostmi povzročila jezo in napetost.

Da bi se izognili diskriminaciji ranljivih ljudi, razseljenih pred cunamijem, je Komisija avgusta 2005 spremenila odločitev o 80 milijonih EUR pomoči, tako da je vanjo zajela tudi zaradi spopadov prizadeto prebivalstvo na območjih, ki jih je prizadel cunami.

Izbira partnerjev

16. Po uskladitvi z ZN in drugimi donatorji je GD ECHO sklenil sodelovati z obstoječimi partnerji predvsem na severu in vzhodu Šrilanke, kjer je že pred cunamijem, od leta 1994,

sodeloval s prebivalstvom, prizadetim zaradi spopadov. Takšna ureditev je GD ECHO omogočila financiranje izvedbe ustreznih projektov kljub previsokemu financiranju in prenatrpanosti, ki so ju povzročile številne novo prispеле nevladne organizacije z zasebnimi sredstvi, odločene, da v območjih, zasičenih s pomočjo, začnejo s projekti.

17. Drugače kot na Šrilanki pa GD ECHO v Acehu ni bil prisoten pred cunamijem, saj mednarodnemu osebju humanitarnih organizacij (z izjemo nekaj predstavnikov organizacij ZN in Rdečega križa) ni bil dovoljen dostop zaradi statusa civilne krize, ki ga je razglasila indonezijska vlada. Po cunamiju je bil od 28. decembra 2004 dovoljen prost dostop do Aceha. Zato je GD ECHO izbral partnerje, ki so bili zmožni takoj delati na terenu in s strokovnim znanjem z različnih področij, ki jih je bilo treba zajeti, kot so agencije ZN na področju zaščite otrok, oskrbe z vodo, javne higiene in zdravstva. Vsi sporazumi s partnerji iz naslova dveh odločitev o 10 milijonih EUR nujne pomoči so bili podpisani do 18. januarja 2005 za Šrilanko in do 27. januarja 2005 za Indonezijo.

Visoka stopnja mednarodnega financiranja presega finančne potrebe partnerjev

18. Visoka stopnja mednarodnega financiranja, ki je bilo na voljo po cunamiju, je preseгла zmogljivosti nekaterih partnerjev za črpanje teh sredstev (glej Okvir 2). Z veliko zasebnih sredstev je na Šrilanko prispelo več kot 360 humanitarnih organizacij, v Indonezijo pa 450. Tekmovanje za vire je prispevalo k inflaciji in težavam pri nabavi blaga in zaposlovanju usposobljenega osebja. V poročilu Urada za sanacijo in obnovo (BRR⁽¹⁾) leto dni po cunamiju je opisano, kako so se v letu 2005 cene in plače v Acehu dvignile za 30–40 %.

Okvir 2

Splošno stanje glede sredstev, ki so presežala finančne potrebe partnerjev

Na Šrilanki nekateri obstoječi partnerji GD ECHO zaradi visoke stopnje zasebnega financiranja niso imeli zmogljivosti za črpanje razpoložljivih sredstev Komisije. Tako je bil na primer z NVO sklenjen projekt za samo 570 000 EUR, čeprav ji je GD ECHO prvotno nameraval dodeliti 1 milijon EUR iz odločitve o 10 milijonih EUR pomoči. Ta NVO kljub povečevanju svojih zmogljivosti na Šrilanki po cunamiju ni vložila predloga v okviru odločitve o 80 milijonih EUR pomoči. Zaradi tega je GD ECHO od oktobra 2005 na Šrilanki delal s štirimi novimi partnerji (od skupno 21 partnerjev).

(1) BRR (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) je aprila 2005 ustanovila indonezijska vlada, da bi pomagal koordinirati sanacijo in obnovo v Acehu in Niasu.

V Indoneziji agencija ZN ni imela zmogljivosti, da bi porabila vsa sredstva Komisije v šestmesečnem roku za izvedbo odločitve o nujni pomoči. Številni običajni partnerji GD ECHO niso vložili projekt-nih predlogov v Indoneziji, ker so sredstva, ki so jih prejeli od drugih donatorjev, že presejala njihove zmogljivosti za črpanje.

To analizo o premajhnih zmogljivostih za črpanje razpoložljivih sredstev še potrjuje stališče ene od NVO, ki poudarja, da bi morale njihove programe voditi potrebe same, ne pa želja po porabi presež-nih sredstev. Čeprav je organizacija nehala sprejemati sredstva za žr-tve cunamija manj kot teden dni po katastrofi, je kljub temu prejela 110 milijonov EUR v primerjavi s 25 milijoni EUR, ki so bili po-trebni za izvajanje programov pomoči po cunamiju v letu 2005. Donatorje so prosili za dovoljenje za umik omejitev pri donacijah, da jih bodo lahko uporabili za druge izredne razmere, in 99 % jih je na to pristalo. Do konca leta 2005 je bilo 65 milijonov EUR do-nacij, prvotno namenjenih za pomoč po cunamiju, porabljenih za re-ševanje potreb druge, kot so lakota v Nigeru, spopadi v Darfurju in potres v Pakistanu.

Različne situacije za oceno točnih potreb

19. Pristop upravljanja projektnega cikla, ki ga izvaja GD ECHO, poudarja pomembnost načrtovanja in oblikovanja projek-tov ter analize potreb, da se zagotovi, da bo projekt izpolnil po-trebe ciljne skupine. Projektne predloge, ki so jih vložili partnerji, sta pred odobritvijo analizirala strokovnjak GD ECHO na tere-nu ⁽¹⁾ in uradnik v Bruslju. Odločitev GD ECHO, da na Šrilanki sodeluje z obstoječimi partnerji, je zagotovila, da so projektne predloge pripravile organizacije, ki poznajo državo in ki so v do-brem položaju, da opravijo oceno potreb (glej Okvir 3). Nekateri partnerji so oceno potreb zajeli že v projektu samem.

Okvir 3

Partnerji na Šrilanki so bili v dobrem položaju, da pripravijo projektne predloge

Ena od organizacij Rdečega križa je bila v idealnem položaju, da pri-pravi projekt psihosocialne podpore, saj je od leta 2003 podpirala šrilanško društvo Rdečega križa pri izvajanju programa psihoso-cialne podpore v severni provinci Jaffna, ki ga je podpirala tudi Ko-misija in je bil namenjen notranje razseljenim osebam, ki so se mo-rale preseliti zaradi spopadov.

Ena NVO je imela na Šrilanki močno ekipo na terenu in je dobro poznala razmere, saj je tam prisotna med več kot 20 let trajajočimi spopadi.

Druga NVO je že bila prisotna v vzhodnem delu Šrilanke, kjer je iz-vajala projekt v zvezi s spopadi, ki ga je financiral GD ECHO.

20. V Indoneziji je bilo v razmerah takoj po cunamiju, zaradi splošne zmede in pomanjkanja zanesljivih informacij, težko toč-no oceniti potrebe. Ker ni bilo dostopa do prizadetih območij, predvsem zaradi obsežnega uničenja in delno zaradi varnostnih razmer, je bil prihod humanitarnih organizacij na to območje up-očasjen. Na zahodni obali Sumatre je bila večina organizacij do-bro vzpostavljenih šele konec januarja, kar je vplivalo na kako-vost in pravočasnost ocen potreb. Nekateri projektne predlogi, financirani v okviru odločitve o 10 milijonih EUR nujne pomoči, so bili predlogi za standardni odziv v izrednih razmerah, ne pa za odziv na specifične ugotovitve, ki bi temeljile na natančnejši oce-ni potreb. Junija 2005 je Urad ZN za koordinacijo humanitarnih zadev (UNOCHA) pripravil regionalno delavnico o izkušnjah, pri-dobljenih s cunamijem, kjer se je pokazalo pomanjkanje posve-tovanja s skupnostmi glede pomoči in obnove, ki jo izvaja hu-manitarna skupnost kot celota.

21. Ocene potreb pri projektih, sklenjenih od februarja 2005, so bile zanesljivejše, ker je bilo na voljo več informacij in več časa za pripravo predlogov. Ena NVO je na primer pri pripravi svoje-ga projekta gradnje ladij v Aceh tesno sodelovala s skupnostjo in uspela pripraviti projekt, ki je izpolnjeval potrebe upravičencev.



Pomoč pri vzpostavljanju pogojev preživetja: ribiške ladje v Aceh, Indonezija (Vir: ERS)

⁽¹⁾ Strokovnjak na terenu je izraz, ki se uporablja za osebje Komisije, ki na področju humanitarne pomoči nudi tehnično podporo.

Učinkovitost koordinacije

Koordinacija večjega števila humanitarnih organizacij

22. Urad ZN za koordinacijo humanitarnih zadev (UNOCHA) je prevzel vlogo koordinatorja za dejavnosti humanitarnih organizacij, pri tem pa so ga podpirale druge agencije Združenih Narodov za različne zadevne sektorje. Vendar so Združenim narodom učinkovito koordinacijo preprečevale naslednje ovire:

- (a) ni bilo dovolj ustreznih informacij o škodi in potrebah ter o načrtovanih in že izvajanih dejavnosti pomoči. Potreba po točnih in zanesljivih informacijah o številu in lokaciji notranje razseljenih oseb v Indoneziji še v maju 2005 dobro ponazarja to težavo. Regionalna delavnica o pridobljenih izkušnjah, ki jo je junija 2005 organiziral UNOCHA, je poudarila zahtevo po boljših informacijah, težavo, ki jo je Komisija prepoznala in si jo prizadevala rešiti (glej Okvir 4);
- (b) veliko na novo prispelih humanitarnih organizacij, med katerimi so imele številne veliko zasebnih sredstev, je pogosto delalo neodvisno od razpoložljivih koordinacijskih mehanizmov;
- (c) lokalne oblasti so bile oslABLJENE zaradi človeških in materialnih izgub in ni bilo delujočega sistema za registriranje nevladnih organizacij in sistema, ki bi zagotavljal njihovo upoštevanje standardov ali sodelovanje v vzpostavljenih koordinacijskih mehanizmih. Točke za nadaljnjo razpravo v dokumentu za razpravo v predsedstvu Sveta EU decembra 2005 ⁽¹⁾ o odzivu EU na cunami se nanašajo predvsem na vprašanje, kakšno vlogo lahko imata mednarodna skupnost in EU pri podpori vladam pri upravljanju učinkovite koordinacije donatorjev.

Okvir 4

GD ECHO je prepoznal in si prizadeval odpraviti koordinacijske težave

Strategija GD ECHO v Indoneziji in na Šrilanki je bila podpiranje koordinacijske vloge Združenih narodov. V skladu s tem je GD ECHO humanitarnemu informacijskemu centru (HIC) pri UNOCHA dodelil 1 milijon EUR podpore, da bi zagotovil orodja za načrtovanje, izvajanje in spremljanje humanitarne pomoči. OCHA in ECHO sta aprila 2005 v skupni oceni HIC podala priporočila, da bi mu pomagala zagotoviti celosten pregled nad humanitarnim odzivom in da bi osvetlila vrzeli v potrebah.

GD ECHO je zagotovil sredstva NVO v Acehu, da bi zbral podatke o notranje razseljenih osebah in jih zajel v Humanitarni informacijski center.

Na Šrilanki je GD ECHO financiral projekt za vzpostavitev osrednje podatkovne baze upravičencev, ki ga je izvajala mednarodna organizacija, namenjen pa je bil reševanju problema pomanjkanja jasnih informacij. Čeprav je projekt prvotno spodbujal Center za nacionalne operacije, ki ga je ustanovila šrilanška vlada za upravljanje odziva na cunami, pa ga vladne agencije, ki so februarja 2005 prevzele odgovornost za pomoč in obnovo, niso podprle. Podatkovna zbirka je bila torej puščena ob strani do septembra 2005, ko se je postopek registriranja ponovno začel pod vodstvom šrilanške vlade.

23. Zaradi težav pri koordinaciji so bile precejšnje razlike v ravni in kakovosti pomoči, ki jo je zagotovila mednarodna skupnost. V poročilu Rdečega križa o svetovnih katastrofah za leto 2005 je opisano, kako so bile nekatere skupnosti v Acehu zasuete s pomočjo, druge pa so bile zanemarjene. Preveč pomoči je bilo zagotovljeno v zdravstvenem sektorju v Indoneziji ter pri dobavi ladij na Šrilanki, nekatera pomoč pa ni bila dovolj popolna, kot na primer ribiške ladje brez ribiških mrež. Poleg tega je decembra 2005, leto dni po nesreči, v Acehu približno 67 000 ljudi še vedno živelo v šotorih.

Dobra koordinacija med GD ECHO in drugimi službami Komisije, razen takojšnjega odziva

24. Mehanizem civilne zaščite je na območja, ki jih je cunami najbolj prizadel, poslal skupine strokovnjakov, da bi pomagali oceniti stanje in koordinirali prihod in razdeljevanje pomoči civilne zaščite, ki so jo ponudile države članice. Sporazum o soglasju z dne 16. marca 2003, ki sta ga sklenila GD ECHO in Generalni direktorat za okolje, navaja, da je za doseganje koherentnih sinergij ukrepanja Skupnosti nujna boljša koordinacija posredovanja civilne zaščite in humanitarne pomoči tako na osrednjih sedežih kot na terenu. Postopki bi morali zagotoviti medsebojno izmenjavo informacij na vseh kriznih stopnjah, srečanja na terenu med GD ECHO in koordinacijsko skupino civilne zaščite pa bi morala zagotoviti, da se dejavnosti dopolnjujejo. Vendar je bila tako na Šrilanki kot v Indoneziji premajhna koordinacija med mehanizmom civilne zaščite in humanitarne pomoči.

⁽¹⁾ Prispevek EU k mednarodnemu odzivu na cunami v Aziji leta 2004: Dosežki, naslednji koraki in pridobljene izkušnje. Dokument za razpravo na srečanju na visoki ravni v Bruslju, 20. decembra 2005, ki sta ga gostila Evropska komisija in predsedstvo EU.

25. Odbor za humanitarne pomoč z dne 27. januarja 2005 se je osredotočil na pomanjkljivosti koordinacije med GD ECHO in Centrom civilne zaščite za spremljanje in informiranje (MIC) in

je menil, da se MIC ni omejil na dejavnosti civilne zaščite, ampak se je prekrival s področjem humanitarne pomoči, ki ga njihova vloga ne zajema in dajal vtis, da koordinira vso pomoč EU ⁽¹⁾.

26. Kar zadeva povezavo s fazo obnove, GD ECHO sodeluje z drugimi službami Komisije, da se zagotovi nemotena in učinkovita povezava med kratkoročnimi prizadevanji za pomoč in dolgoročno obnovo. Visoka raven financiranja s strani GD ECHO je pomagala premostiti prehodno obdobje med pomočjo in obnovo, ki je bilo daljše od pričakovanega (glej odstavek 15(a)). Strategija za povezovanje obnove, sanacije in razvoja (LRRD) v Indoneziji in na Šrilanki predvideva uporabo mehanizma za hitro ukrepanje, da se zagotovijo satelitski posnetki škode, ki jo je povzročil cunami, ki bi lahko bili koristni za načrtovanje obnove in pripravljenost na nesreče. Mehanizem za hitro ukrepanje je prav tako pomagal financirati prizadevanja pri posredovanju, ki so avgusta 2005 privedla do mirovnega sporazuma med indonezijsko vlado in Gibanjem za svobodni Aceh (GAM), kar je okrepilo temelje za obnovo.



Sanitetna pomoč: poljska stranišča v Aceh, Indonezija
(Vir: ERS)

⁽¹⁾ Februarja 2005 je Svetovni odbor ZN za oceno nesreč in koordinacijo (UNDAC) razpravljal o mehanizmu civilne zaščite in zaskrbljen opazil morebitno podvajanje vlog po cunamiju. Posledično je Urad ZN za koordinacijo humanitarnih zadev (UNOCHA) zahteval jasne postopke za delovanje koordinacij mehanizma civilne zaščite EU znotraj obstoječih mednarodno dogovorjenih mehanizmov.

Vloga sistema spremljanja pri zagotavljanju ustreznosti, pravočasnosti in učinkovitosti izvajanja

Dokaj celosten sistem za spremljanje in kontrolo

27. GD ECHO pri spremljanju in kontroli izvajanja projektov uporablja naslednje mehanizme:

- (a) nadzorne obiske in poročila strokovnjakov GD ECHO na terenu, ob tem pa še nadzorne obiske uradnikov;
- (b) poročila partnerjev GD ECHO;
- (c) obiske enote GD ECHO za finance in revizijo na kraju samem;
- (d) preglede pred končnim plačilom in poznejše zunanje revizije partnerjev.

28. Strokovnjaki GD ECHO na terenu so opravili nadzorne obiske projektov, ki jih izvajajo partnerji, da bi zagotovili ustreznost, pravočasnost in učinkovitost izvajanja. Na podlagi nadzornih obiskov je mogoče ustrezno ukrepati na lokalni ravni ali na ravni sedeža. Aprila 2005 je na primer nadzorno poročilo o programu psihosocialne pomoči izpostavilo težave pri zaposlovanju lokalnega osebja. Uradnik GD ECHO v Bruslju je zato stopil v stik s sedežem zadevnega Rdečega križa, da bi pridobil zagotovilo, da bo z Rdečim križem Šrilanke podpisan sporazum o soglasju, ki bo omogočil zaposlovanje lokalnega osebja za naslednjo fazo projekta.

29. Po cunamiju 26. decembra 2004 je osebje GD ECHO prispelo na Šrilanko 27. decembra 2004, v Džakarto v Indoneziji pa 28. decembra 2004. V Aceh so prvi strokovnjaki GD ECHO prispeli 1. januarja 2005. GD ECHO je premestil tehnične asistente iz drugih regij, npr. Južne Amerike, Afrike in Bližnjega vzhoda, da bi pomagali pri prvem odzivu na cunami. Potreba po stalnih strokovnjakih na terenu je bila ugotovljena januarja 2005 in aprila 2005 so bili ti nameščeni v Aceh. Komisija se je po cunamiju zavezala, da bo število strokovnjakov GD ECHO na terenu povečala z 69 na 150 ⁽²⁾. Na Šrilanki je bilo opravljenih 23 nadzornih obiskov pri devetih projektih, financiranih z odločitvijo o 10 milijonih EUR nujne pomoči. V Indoneziji je bilo opravljenih 13 nadzornih obiskov pri desetih projektih, financiranih z odločitvijo o 10 milijonih EUR nujne pomoči, večinoma po prihodu sedanjih strokovnjakov na terenu aprila 2005. Strokovnjak GD ECHO na terenu je po vsakem nadzornem obisku pripravil poročilo o spremljanju.

⁽²⁾ COM(2005) 153 – Okrepitev odzivanja EU na nesreče in krizne razmere v tretjih državah.

30. Strokovnjaki GD ECHO na terenu nimajo nobenih posebnih smernic za poročanje o ugotovitvah nadzornih obiskov. Po koncu vsakega nadzornega obiska imajo strokovnjaki GD ECHO na terenu informativni sestanek s partnerjevo skupino za delo na terenu. Vendar GD ECHO partnerju pisnih povratnih informacij, s katerimi bi ga obvestil o zadevah, ugotovljenih med nadzornim obiskom, in dogovorjenem ukrepanju, ne pošilja sistematično. Pisne povratne informacije bi partnerju omogočile, da bi lahko bolje izkoristil nasvete in podporo, ki izhajajo iz nadzornih obiskov GD ECHO in lahko pripomorejo k reševanju ugotovljenih težav.

31. Informacije, ki jih med nadzornimi obiski zberejo strokovnjaki GD ECHO na terenu, se dopolnijo z informacijami iz poročil partnerjev. Za projekte, ki trajajo šest mesecev, morajo partnerji GD ECHO poslati predhodno končno poročilo mesec dni pred koncem projekta, končno poročilo pa v šestih tednih po končanem projektu oziroma v treh mesecih pri projektih ZN. Za odločitvi o 10 milijonih EUR nujne pomoči na Šrilanki in v Indoneziji za dobo šestih mesecev je večina partnerjev pravočasno oddala svoja predhodna končna poročila, končna poročila pa so večinoma zamujala za mesec ali dva.

32. Poleg nadzornih obiskov strokovnjakov GD ECHO na terenu in uradnikov ter informacij v poročilih partnerjev izvajanje projektov spremlja tudi osebje enote GD ECHO za finance in revizijo, ki pri izbranih projektih izvaja obiske na kraju samem. Leta 2005 so bili pregledi na kraju samem, ki jih je izvedel GD ECHO, osredotočeni na odziv na cunami, vrednost pregledanih projektov na Šrilanki in v Indoneziji pa je znašala 19 milijonov EUR ali 18 % od 103 milijonov EUR, kolikor je znašala vrednost projektov, za katere je GD ECHO sklenil pogodbe v zvezi z odzivom na cunami do konca leta 2005. Pregled projektov, ki jih izvaja agencija ZN v Indoneziji, na kraju samem je izpostavil težave pri dostopu do dokumentacije, ki so sicer rešene, a jih bo treba razjasniti na delovnih srečanjih o Okvirnem finančnem in upravnem sporazumu (FAFA) (glej Okvir 5).

Okvir 5

Dostop do dokumentacije ZN

GD ECHO je imel težave pri pridobivanju dostopa do ustreznih finančnih podatkov, zahtevanih za kontrolni obisk na kraju samem junija 2005 pri projektu agencije ZN v vrednosti 500 000 EUR za nujne zdravstvene ukrepe v Indoneziji, kar je v nasprotju z Okvirnim finančnim in upravnim sporazumom (FAFA). Po razgovorih z agencijo ZN je bila ta zadeva razjasnjena in GD ECHO je novembra 2005 dobil dostop do ustreznih dokumentov.

33. Zadnji pregled pred končnim plačilom prav tako opravi enota GD ECHO za finance in revizijo. Pri tej kontroli se upoštevajo pripombe strokovnjaka GD ECHO na terenu in uradnika o končnem poročilu partnerja ter njuno priporočilo, ali naj se postopek plačila nadaljuje ali ne. Poleg tega ta kontrola plačila temelji tudi na seznamu odhodkov, podatkih o zalogah, postopkih javnih naročil, seznamih uslužbencev in kopijah faktur, kadar je to ustrezno. Poleg tega se enota GD ECHO za finance in revizijo pri izbranem vzorcu projektov dogovori tudi za neodvisno zunanjo revizijo projektne dokumentacije na sedežu partnerja. Te zunanje revizije so se izkazale kot učinkovito orodje za ugotavljanje odhodkov, ki niso upravičeni do povračila predvsem zaradi pomanjkanja dokazil. Vendar pa preteče precej časa med koncem projekta in zunanjo revizijo, ki jo GD ECHO namerava skrčiti, tako da bi vse partnerje zajel na podlagi dveh letnega cikla.

Prilaganje prvotnega odziva zaradi zagotavljanja ustreznosti

34. Postopki GD ECHO upoštevajo potrebo po prožnosti, člen 10 Okvirnega partnerskega sporazuma pa vsebuje preproste postopke za spreminjanje projektov, da se tako omogoči njihova ustreznost pri odzivanju na nastajajoče potrebe. Prožni postopki so na splošno omogočali spreminjanje projektov, da bi se zadostilo nastajajočim potrebam in zagotovila ustreznost izvajanja (glej Okvir 6).

Okvir 6

Spreminjanje projektov zaradi prilaganja nastajajočim potrebam

Junija 2005 je agencija ZN opozorila na preveliko dobavo majhnih ribiških ladij, kar bi lahko prispevalo k pretiranemu ribolovu in dolgoročni škodi za vir priobalnega ribištva. Avgusta 2005 je bil njihov projekt spremenjen, tako da se je zmanjšalo število ladij za popravilo ali izdelavo, namesto tega pa je bilo zagotovljenih 15 000 kompletov ribiške opreme.

V prvem mesecu po cunamiju je bilo jasno, da je šrilanška vlada prejela dovolj donacij zdravil za pokritje vseh obstoječih potreb. Projekt ene NVO, ki ga je financiral GD ECHO, je bil zato spremenjen, tako da so se sredstva prerazporedila za psihosocialno pomoč in pomoč lokalnim zdravstvenim strukturam.

Drug projekt na Šrilanki je zajemal 21 500 suhih obrokov visoko hranljivih piškotov za otroke, mlajše od petih let, kar je bilo del načrta za ukrepanje v izrednih razmerah. Ti piškoti niso bili potrebni in 28 000 EUR, prvotno načrtovanih za varnost hrane, je bilo prerazporejenih za podporo vzpostavitvi pogojev preživetja.

En partner v Indoneziji je pri svojem projektu šotore nadomestil s kuhinjami, da bi se tako odzval na nastajajoče potrebe upravičencev.

Projekt ene NVO v Indoneziji je bil spremenjen, ko je velik mednarodni odziv preprečil prehrambeno krizo. Načrt oskrbe s hrano v izrednih razmerah ni bil več potreben in sta ga zato zamenjala izobraževalni program o prehrani in program dopolnilne prehrane.

Zamude, ki so posledica nasičenosti zmogljivosti in drugih zunanjih omejitev

35. Kar zadeva pravočasnost izvajanja projektov je GD ECHO pomagal odpraviti nekatere omejitve, ugotovljene v poročilih o spremljanju. Tako je na primer maja 2005 poročilo o spremljanju projekta agencije ZN v Indoneziji izpostavilo pomanjkanje strokovnjakov za izvajanje dejavnosti. Zaradi tega so ukrepali na sedežu GD ECHO in agencije ZN, kar je privedlo do zaposlovanja potrebnega osebja. Vendar partner drugih zamud, opredeljenih v poročilih o spremljanju, v času trajanja projekta ni reševal (glej Okvir 7). Partnerji so pri izvajanju zamujali zaradi tekmovanja za vire med številnimi na novo prispelimi humanitarnimi organizacijami. Na Šrilanki so bile zamude tudi posledica zunanjih omejitev, kot sta preklic oprostitve dajatev za humanitarno blago februarja 2005 in gradbene omejitve v varovalnem pasu, ki ga je določila vlada, opuščene pozno leta 2005, kar je razveljavilo večino ocen in številne projekte.

Okvir 7

Primeri zamud pri projektih, ki jih izvajajo partnerji

Čistilna naprava za vodo v Pramuki, Jantho, v Indoneziji ni mogla začeti delovati do junija 2005, kar je štiri mesece po prispetju, zaradi pomanjkanja klorovih tablet, ki je bilo posledica počasnih postopkov javnih naročil.

Zagotavljanje zatočišč na Šrilanki je zamujalo zaradi pomanjkanja primernih zemljišč za preselitev skupnosti, ki se niso smele vrniti na obalno območje. Zemljišča, dodeljena za gradnjo mednarodni organizaciji, so lokalne oblasti pozneje dodelile drugim subjektom.

Razdeljevanje ribiških mrež s strani partnerja na Šrilanki je zamujalo zaradi težav pri postopkih javnih naročil in časa, ki je bil potreben za določitev opreme. Do takrat, ko je bila NVO pripravljena na razdeljevanje, so nekatere potrebe (npr. po ribiški opremi) že izpolnile druge organizacije. To je povzročilo nadaljnje zamude, ker je morala NVO na novo oceniti potrebe.

Informacije o učinkovitosti izvajanja projektov

36. Za spremljanje uspešnosti izvajanja so potrebni podatki o stroških, organizacijskih ureditvah in realnosti fizičnih rezultatov. Kar zadeva stroške, predlogi partnerjev niso bili izbrani na podlagi konkurenčnega razpisnega postopka, ker je bilo treba omogočiti pravočasen odziv. Postopki naročil pri partnerjih GD ECHO se pregledajo med zunanjimi revizijami partnerjev na njihovih sedežih in med pregledi na kraju samem, ki jih opravi enota GD ECHO za finance in revizijo. Poleg tega vsebuje analiza projektnih predlogov, ki jo pripravijo strokovnjaki GD ECHO na terenu, tudi analizo stroškov na enoto, ki je dejavnik pri odločanju, ali partnerji nudijo blago in storitve po pošteni ceni. Vendar je ta analiza omejene vrednosti pri nujenju zagotovil o učinkovitosti in jo je mogoče izboljšati s primerljivimi podatki in sistematičnim nadaljnjim spremljanjem. Obstajajo še možnosti za nadaljnjo pripravo podatkov o primerljivih stroških in za spremljanje stroškov na enoto med izvajanjem. Zlasti po nepredvidljivi naravni katastrofi takšni podatki krepijo zagotovilo, da so blago in storitve pridobljeni po pošteni ceni. GD ECHO medtem razvija svoj sistem spremljanja, tako da bi samodejno pripomogel k izračunavanju stroškov na enoto in razmerja med neposrednimi in podpornimi stroški.

37. Nekatera poročila o spremljanju vsebujejo premalo podrobnosti o včasih zapletenih organizacijskih ureditvah, da bi bilo iz njih razvidno, ali partner neposredno izvaja projektne naloge ali pa je dejavnosti odstopil podizvajalcem, kot so druge nevladne organizacije ali zasebna podjetja (glej Okvir 8). Ker so bili kot primerni partnerji ocenjeni samo podpisniki Okvirnega partnerskega sporazuma in Okvirnega finančnega in upravnega sporazuma, je pomembno opredeliti tiste organizacije, ki izvajajo projekte, financirane s strani GD ECHO, ki niso bile ocenjene na ta način.

Okvir 8

V poročilih o spremljanju je treba organizacijske ureditve bolje pojasniti

Na Šrilanki so dejavnosti popravila ladij pri projektu agencije ZN izvajala zasebna podjetja, dejavnosti partnerja GD ECHO na področju vode in javne higiene pa lokalne nevladne organizacije.

Čeprav so poročila o spremljanju navajala, da je agencija ZN v Indoneziji za izvajanje projektov uporabila nevladne organizacije, zadevne NVO niso bile opredeljene.

Te posebne ureditve v poročilih o spremljanju niso bile opisane.

38. Cilji GD ECHO pri spremljanju so bolj usmerjeni v dosežke kot v fizične rezultate (npr. število domov, v katerih živijo družine, ne pa toliko število postavljenih zatočišč). V poročilih o spremljanju dosežki projektnih dejavnosti niso sistematično količinsko opredeljeni niti ne vsebujejo uradnega sprejetja končnih del, kot so zavetišča, poljska stranišča ali ladje. Kljub temu je kot predpogoj za poročanje o dosežkih pomembno imeti jasne podatke o tem, kaj je bilo kje narejeno. Podatki o dejanskem obstoju fizičnih rezultatov so nujni, da se zagotovi, da so bili blago in storitve res zagotovljeni in v skladu z zahtevanim standardom (glej Okvir 9).

Okvir 9

Potreba po izboljšanju informacij o fizičnih rezultatih

Strokovnjaki GD ECHO na terenu so v primeru projekta v Indoneziji težko opredelili, katere dejavnosti je financiral GD ECHO. Osebe se je pogosto menjavalo in ni moglo natančno navesti, kaj se je zgodilo s sredstvi, ki jih je prispeval GD ECHO. Kljub zahtevam strokovnjakov GD ECHO na terenu, zadevna agencija ZN ni zagotovila podrobnih podatkov o dejavnostih, izvajanih do konca projekta.

V vmesnem finančnem poročilu o projektu na Šrilanki je bilo 1,45 milijona EUR ali 85 % odhodkov dodeljenih v proračunsko postavko „ribištvo“ brez vsakih dodatnih podrobnosti. Zagotavljanje podrobnih finančnih podatkov bi omogočilo učinkovito spremljanje izvajanja projektov.

39. Naša revizija je prav tako potrdila poročila GD ECHO o spremljanju, v katerih je bilo izraženo mnenje, da je bila prepoznavnost dejavnosti, ki jih je financiral GD ECHO, na splošno zadovoljiva, čeprav bi jo bilo v nekaterih primerih še možno izboljšati. Prepoznavnost GD ECHO je bila na primer slaba v centru za oskrbo otrok v kraju Jantho v Acehu ter pri projektu naprav za čiščenje vode, ki ga je izvajala agencija ZN. Po analizi splošnih mednarodnih prizadevanj za pomoč, so Začetne ugotovitve Koalicije za ovrednotenje cunamijskega (TEC) kritične do humanitarnih organizacij zaradi osredotočenja na oglaševanje blagovne znamke in tekmovanja za prepoznavnost na račun reševanja resničnih potreb upravičencev. Vendar imajo ukrepi za večjo prepoznavnost to dodatno prednost, da pomagajo zmanjševati nevarnost dvojnega financiranja, saj jasno pokažejo, kdo je kaj financiral.

Doseganje dosežkov in ustreznost trajnosti



Naprava za čiščenje vode v Acehu, Indonezija
(Vir: ERS)

Projekti so prispevali k uspešnemu splošnemu odzivu, čeprav so bili nekateri dosežki slabši od načrtovanih

40. Glede fizičnih rezultatov so bili projekti, ki jih je financiral GD ECHO, izvedeni, čeprav je v nekaterih primerih inflacija zmanjšala raven teh fizičnih rezultatov, nekaterih dejavnosti pa ni bilo mogoče izvesti v času izvajanja projekta zaradi težav pri pridobivanju blaga in zaposlovanju usposobljenega osebja (glej Okvir 10).

Okvir 10

Nekateri fizični rezultati projektov manjši od načrtovanih

Na Šrilanki je bilo zaradi povišanih stroškov materiala in dela pri projektu, ki ga je financiral GD ECHO, na koncu zgrajenih 2 018 zatočišč namesto prvotno načrtovanih 2 500.

V Indoneziji NVO ni mogla do konca razdeliti 1 500 000 steklenic kemikalij za čiščenje vode zaradi težav pri naročilih. Čeprav je bil odobren dodaten trimesečni rok, je bilo ob koncu projekta julija 2005 še vedno nerazdeljenih 900 000 steklenic. Partner je steklenice nazadnje razdelil na svoje stroške.

41. Glede dosežkov so projekti, ki jih je financirala Komisija, precej prispevali k pokrivanju osnovnih potreb prebivalstva glede zatočišča, hrane, vode in javne higiene, zdravstva, psihosocialne pomoči, otroške in družinske nege ter telekomunikacij (glej Okvir 11). Projekti, ki jih je financirala Komisija, so prispevali tudi

k ponovni vzpostavitvi pogojev za preživetje, na primer z zagotavljanjem ladij in ribiške opreme ter sanacijo pomolov. Vendar je bila uspešnost projektov glede doseženih upravičencev včasih manjša od prvotno načrtovane predvsem zaradi previsokih ocen o potrebah, kar je bilo posledica potrebe po hitrem odzivu (glej odstavek 20). Tako je bilo pri projektu za vodo in javno higieno na Šrilanki, ki je dosegel približno 37 000 upravičencev namesto prvotno načrtovanih 50 000. Tisti del projekta agencije ZN v Acehu, ki se je nanašal na vodo in javno higieno, je dosegel 100 000 ljudi, kar predstavlja samo 5 % od prvotno načrtovanih 2 milijonov upravičencev. Zaradi tako nizkega dosega in ob upoštevanju težav pri opredeljevanju fizičnih rezultatov projekta med izvajanjem, je GD ECHO zaskrbljen glede operativne sposobnosti tega partnerja, da prevzame koordinacijo za sektor vode in javne higiene.

Okvir 11

Rezultati humanitarne pomoči Komisije

Komisija je poročala, da je njena humanitarna pomoč Indoneziji, Šrilanki, Indiji, Maldivom in Tajski pomagala zagotavljati:

- čisto pitno vodo in zmogljivosti javne higiene za več kot 720 000 ljudi,
- tedenske obroke pomoči v hrani za skoraj 900 000 razseljenih oseb,
- material za zatočišča za skoraj 140 000 ljudi, da so lahko popravili ali obnovili svoja bivališča ali si postavili začasna zatočišča,
- zdravstvene storitve in sisteme za podatke o epidemijah v korist 840 000 ljudi,
- psihosocialno pomoč za več kot 260 000 ljudi,
- ustvarjanje dohodka in pomoč pri vzpostavitvi pogojev preživetja za okoli 325 000 ljudi.

42. Glavna pobuda na področju ovrednotenja je Koalicija za ovrednotenje cunami (TEC), h kateri prispeva tudi GD ECHO. To je skupno prizadevanje humanitarnih organizacij, da bi se učile iz odziva na cunami. Koalicija je izvedla pet tematskih ovrednotenij odziva donatorjev, koordinacije, ocene potreb, vpliva na lokalne in nacionalne zmogljivosti ter povezovanja pomoči

z obnovo in dolgoročnim razvojem. V začetnih ugotovitvah, pripravljenih po ovrednotenju TEC, je ugotovljeno, da so bila prizadevanja za pomoč kljub slabi koordinaciji in neučinkovitosti na splošno uspešna pri omejevanju trpljenja z zagotavljanjem hrane, vode in zatočišč. Poročilo Rdečega križa o svetovnih katastrofah za leto 2005 podobno zaključuje, da se je z ogromnim odzivom uspelo dostaviti pomoč večini preživelih in preprečiti morebitno lakoto ali bolezn, čeprav bi bila potrebna boljša koordinacija. Obiski projektov med našo revizijo in pogovori z vsemi lokalnimi udeleženci, vključno z upravičenci, v veliki meri potrjujejo zaključke teh ovrednotenj.

43. Kar zadeva nadaljnji razvoj dogodkov, GD ECHO financira 2 milijona EUR vreden projekt s sredstvi iz naslova odločitve o 80 milijonih EUR pomoči, ki podpira projekt ZN za pripravljenost na katastrofe. Namen tega projekta je okrepiti sisteme za zgodnje opozarjanje na območju Indijskega oceana. Južna in Jugo-vzhodna Azija sta obe upravičenki v okviru akcijskih načrtov DIPECHO (1) in jima je bilo v letih 2005–2006 dodeljenih okoli 11 milijonov EUR pomoči za projekte na ravni Skupnosti o pripravljenosti na naravne nesreče. Delavnica Urada za koordinacijo humanitarnih zadev (UNOCHA) o pridobljenih izkušnjah, ki je potekala junija 2005, je izpostavila potrebo po precejšnjem izboljšanju mehanizmov za pripravljenost na naravne nesreče.

Ustrezna trajnost, ki jo spodbuja visoka raven financiranja

44. GD ECHO je odgovoren za humanitarni odziv, ki ga sestavljata nujna pomoč in kratkoročna sanacija, medtem ko sta za dolgoročno sanacijo, rekonstrukcijo in obnovo odgovorna GD RELEX in GD AIDCO. Ker ti dve fazi zajemata različne generalne direktorate, postopke in pooblastila, sta vmesno sivo območje in postopek povezovanja pomoči, obnove in razvoja (LRRD) še posebej pomembna. Visoka stopnja financiranja s strani GD ECHO, ki je bila na voljo po cunamiju, je GD ECHO omogočila, da se je lahko osredotočil ne samo na osnovne sektorje pomoči, kot so hrana in voda, javna higiena, zdravstvo in zatočišča, ampak tudi, da je s posredovanjem, osredotočenim na kakovost, premostil daljše prehodno obdobje od pričakovanega in v nekaterih primerih financiral razvojno usmerjene sanacijske projekte (glej Okvir 12).

(1) DIPECHO pomeni Pripravljenost na nesreče v GD ECHO.

Okvir 12**Posredovanja, osredotočena na visoko kakovost, in razvojna usmerjenost pomagata zagotavljati trajnost**

Na Šrilanki bi morala biti visoka kakovost poljskih stranišč zagotovilo, da bodo dolgo zdržala. Poleg tega je uvedba odborov za higieno v kampih trajnostni pristop k spodbujanju higiene.

V Indoneziji je projekt za gradnjo ladij in pomola razvojno usmerjen, kar poudarja trajnost. Podobno je bil cilj projekta agencije ZN na Šrilanki izboljšati uspešnost šrilanške flote z gradnjo visoko kakovostnih ladij in usposabljanjem na področju boljših ribolovnih tehnik.

Projektu NVO za čiščenje vode s kemikalijami v Indoneziji, financiranemu iz odločitve o 10 milijonih EUR nujne pomoči, je sledil drugi projekt, ki ga je Komisija financirala iz odločitve o 80 milijonih EUR pomoči, namenjen pa je bil izgradnji bolj trajnostnih sistemov za oskrbo z vodo.

K trajnosti projekta NVO v Indoneziji pripomore dejstvo, da člani odbora večino dejavnosti v kampu organizirajo na prostovoljni osnovi.



Pomoč brezdomcem: zatočišča na Šrilanki
(Vir: ERS)

ZAKLJUČKI

45. Po cunamiju 26. decembra 2004 je bilo treba najti ravnovesje med zaželenostjo dobro načrtovanega posredovanja in potrebo po hitrem ukrepanju. Postopki GD ECHO so omogočili hiter odziv in visoka stopnja financiranja v višini 123 milijonov EUR se je izkazala za ustrezno, saj je GD ECHO omogočila,

da je premostil prehodno obdobje med pomočjo in obnovo, ki je bilo daljše od pričakovanega, in ob tem poskrbel tudi za potrebe prebivalcev, prizadetih zaradi spopadov (glej odstavke 12 do 15).

46. Odločitev o sodelovanju z obstoječimi partnerji na Šrilanki je Komisiji omogočila financirati izvajanje projektov kljub velikemu številu na novo prispelih humanitarnih organizacij s sredstvi, ki so presegala njihove potrebe. GD ECHO v Acehu ni bil prisoten pred cunamijem in ni bilo zanesljivih informacij, zaradi česar so nekateri projekti, za katere se je GD ECHO dogovoril v mesecu po cunamiju, temeljili na predlogu za standardni odziv v kriznih razmerah in ne na točni oceni potreb. Ocene potreb pri projektih, dogovorjenih od februarja 2005, so bile zanesljivejše, ker je bilo na voljo več informacij in več časa za pripravo predlogov (glej odstavke 16 do 21).

47. Koordinacijska vloga Združenih narodov je bila otežena zaradi pomanjkanja zanesljivih informacij o potrebah, prihoda številnih humanitarnih organizacij in pomanjkanja zmogljivosti lokalnih organov oblasti, kar je privedlo do razlik v stopnji in kakovosti zagotovljene pomoči. Notranja koordinacija med GD ECHO in drugimi službami Komisije je bila dobra na področju povezave s fazo obnove. Vendar so bile na začetnih stopnjah odziva težave pri koordinaciji z mehanizmom civilne zaščite (glej odstavke 22 do 26).

48. GD ECHO ima celosten sistem za spremljanje in kontroliranje projektov, ki je na splošno omogočal spreminjanje projektov, da se lahko odzivajo na nastajajoče potrebe. Vendar so še možnosti za zagotavljanje pisnih povratnih informacij partnerjem po nadzornih obiskih, boljšo pripravo podatkov o primerljivih stroških in zagotavljanje več podrobnosti o pogosto zapletenih organizacijskih ureditvah. V poročilih o spremljanju doseganja projektnih ciljev ni sistematično količinsko opredeljeno, v primeru projekta agencije ZN v Indoneziji pa je GD ECHO še posebej težko pridobil jasne informacije o dejavnostih, ki so bile izvedene (glej odstavke 27 do 39).

49. Projekti, ki jih je financirala Komisija, so prispevali k pokrivanju osnovnih potreb prebivalstva glede zatočišč, hrane, vode in javne higiene, zdravstva, psihosocialne pomoči, otroške in družinske nege ter telekomunikacij. Komisija prav tako financira projekte, ki podpirajo pripravljenost na naravne nesreče. Vendar so bili fizični rezultati nekaterih projektov slabši od načrtovanih zaradi zvišanih stroškov ter težav pri pridobivanju blaga in zaposlovanju usposobljenega osebja. Nekateri projekti, zlasti tisti del projekta agencije ZN v Indoneziji, ki se je nanašal na vodo in javno higieno, so dosegli manj upravičencev, kot je bilo načrtovano, predvsem zaradi previsokih ocen o potrebah. K trajnosti projektov je pripomogla visoka stopnja financiranja, ki je omogočila posredovanja, osredotočena na visoko kakovost, ponekod tudi z razvojno usmerjenostjo (glej odstavke 40 do 44).

PRIPOROČILA

50. Komisija bi morala razmisliti o vlogi, ki bi jo lahko imela pri pomoči prizadetim vladam pri učinkovitejšem upravljanju koordinacije donatorjev, da bi zagotovila, da so potrebe izpolnjene (glej odstavek 22).

51. Vlogi GD ECHO in GD Okolje (mehanizem civilne zaščite) bi bilo treba razjasniti, da se zagotovi skladen pristop (glej odstavka 24 in 25).

52. Razmisliti bi bilo treba o daljšem časovnem okviru za nujne ukrepe (npr. devet namesto šest mesecev), da se zagotovi dovolj časa za izvedbo (glej odstavek 35).

53. GD ECHO bi moral okrepiti svoj sistem spremljanja, da bi vanj zajel naslednje elemente, ki bi bili lahko del smernic za spremljanje:

- (a) pisne povratne informacije partnerjem po nadzornih obiskih (glej odstavek 30);
- (b) priprava podatkov o primerljivih stroških (glej odstavek 36);
- (c) pojasnilo o izvedbenih ureditvah (glej odstavek 37);
- (d) podatki o tem, kaj je bilo kje narejeno (glej odstavek 38).

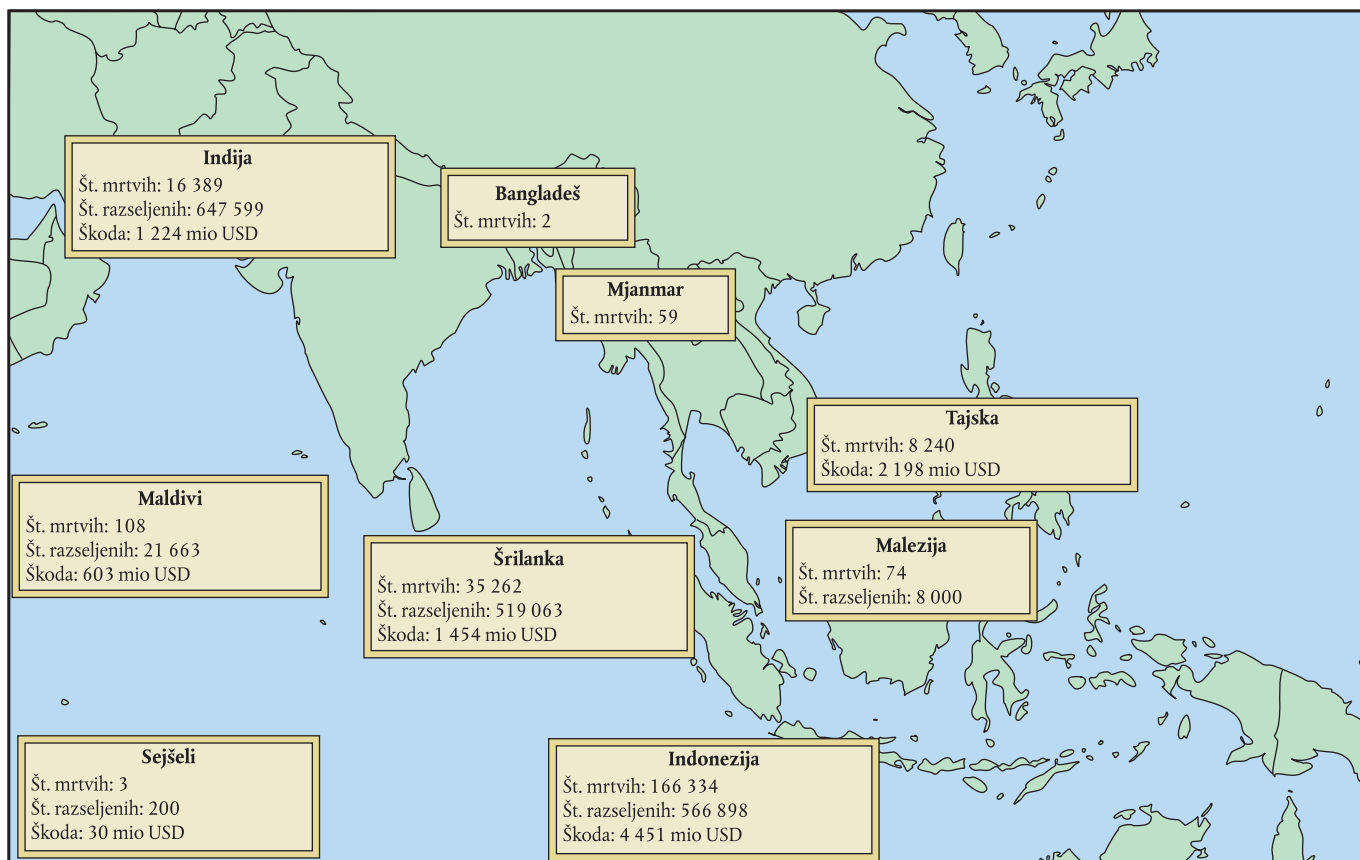
54. Težave pri dostopu do dokumentov o projektih, ki sta jih izvedli agenciji ŽN, bi bilo treba upoštevati v okviru Okvirnega finančnega in upravnega sporazuma (FAFA) (glej odstavka 32 in 41).

To poročilo je sprejelo Računsko sodišče v Luxembourgju na svojem zasedanju 11. maja 2006.

Za Računsko sodišče
Hubert WEBER
Predsednik

PRILOGA

ZEMLJEVID OBMOČIJ, KI JIH JE PRIZADEL CUNAMI



Vir: Koalicija za ovrednotenje cunamija – Začetne ugotovitve.

ODGOVORI KOMISIJE

POVZETEK

V. Komisija je bila prisiljena sprejeti nekatere standardne predloge v primeru izrednih razmer, da zagotovi hiter dotok pomoči žrtvam. Natančne ocene potreb so bile na voljo šele v drugi polovici januarja 2005, pri čemer bi čakanje nanje pomenilo, da humanitarne organizacije ne bi prejele sredstev Komisije vse do konca januarja, kar pa bi bilo v tedanjih razmerah povsem nesprejemljivo.

VI. Komisija meni, da se je splošna raven usklajenosti kljub nekaterim specifičnim težavam izboljšala v primerjavi s primeri izrednih razmer v preteklosti. V kritičnem obdobju obravnavanega izrednega dogodka so službe Komisije druga drugo redno obveščale, pri čemer so komunicirale med seboj v povprečju najmanj dvakrat na dan in si izmenjavale informacijska obvestila in poročila o trenutnem stanju.

VII. Komisija je seznanjena s predlogom Sodišča, da je treba nadalje razvijati informacije o primerjalnih stroških in vzdrževati več podatkov o organizacijski ureditvi in količinski opredelitvi projektnih dosežkov.

VIII. Splošno gledano, začetne dejavnosti mednarodne skupnosti, usmerjene v zagotavljanje pomoči, niso bile dovolj usklajene. Prav zato je Komisija zelo zgodaj namenjala veliko pozornost dejavnostim usklajevanja in ponovljenemu ocenjevanju potreb, kar je izboljšalo učinkovitost njenih dejavnosti pri zagotavljanju pomoči. Prvotna ocena potreb, navedena v primeru, ki ga podaja Sodišče, je temeljila na začetnem izračunu, ki je pokazal, da je bilo do pomoči potencialno upravičenih dva milijona prebivalcev. Dejstvo, da je Agencija ZN dosegla zgolj 5 % upravičencev, ne pomeni, da preostalih 95 % ni prejelo pomoči, ampak da so jim pomagale druge agencije, zaradi česar pomoč ZN ni bila potrebna.

IX.

- (a) Komisija se povsem zaveda pomena nacionalnega lastništva pri odzivanju na nesreče in to vprašanje upošteva tako pri humanitarni pomoči (zahteva, da se partnerji uskladijo z državnimi in lokalnimi oblastmi, podpora uradu UNOCHA, terensko usklajevanje delegacij in Generalnega direktorata za humanitarno pomoč – GD ECHO), kakor tudi pri razvojnih programih.
- (b) Komisija v celoti podpira priporočilo Sodišča, ki pravi, da je treba za zagotovitev usklajenega pristopa pojasniti tako vlogo GD ECHO kot vlogo GD za okolje (mehanizem civilne zaščite).
- (c) Komisija je že sama zaznala zamude pri nekaterih projektnih komponentah, ki jih navaja Sodišče, in sprejela ustrezne ukrepe (glej odstavek 35). Komisija meni, da ni primerno spreminjati zakonske podlage za razširitev časovnega okvira za začetne izredne in izredne humanitarne ukrepe.

- (d) Komisija bo okrepila sistem spremljanja, da izpolni priporočila Sodišča na najustreznejši način.
- (e) Po pogovoru z vpletenimi organizacijami je bilo to vprašanje pojasnjeno, tako da je Komisija pridobila dostop do zadevnih dokumentov. Vprašanje pregledovanja projektov, ki jih financira Komisija, za katero so zadolžene agencije ZN, je bilo obravnavano aprila 2006 na srečanju delovne skupine FAFA med ES in ZN.

UVOD

7. Kar zadeva mehanizem za hitro ukrepanje in proces povezovanja pomoči, sanacije in razvoja (LRRD), glej odgovor Komisije na točko 26.

UGOTOVITVE

18. Politika Komisije je zasnovana na pristopu, ki temelji na potrebah. Če partner ne more izrabiti celotne pomoči, Komisija zmanjša sredstva, tudi če je bil prvotni načrt drugačen.

22. (a) Komisija je tako v Šri Lanki kot Indoneziji podprla zadevno agencijo ZN v njeni vlogi sektorskega nosilca ponovne vzpostavitve oskrbe s hrano. Rezultati teh projektov so ublažili in/ali omejili probleme, povezane s pokritostjo, prekrivanjem, vrzelmi in konkurenco v obeh državah.

23. Razmere čezmerne oskrbe s pomočjo v nekaterih sektorjih in nezadostne pomoči v drugih sektorjih, opisane v posebnem poročilu, niso bile povezane s humanitarno pomočjo Komisije.

24. in 25. Komisija meni, da se je splošna raven usklajenosti kljub nekaterim specifičnim težavam izboljšala v primerjavi s primeri izrednih razmer v preteklosti. V kritičnem obdobju obravnavanega izrednega dogodka so službe Komisije druga drugo redno obveščale, pri čemer so komunicirale med seboj v povprečju najmanj dvakrat na dan in si izmenjavale informacijska obvestila in poročila o trenutnem stanju. Komisija si bo prizadevala za nadaljnje izboljšanje usklajenosti med DG ECHO in mehanizmom civilne zaščite v skladu s priporočilom Sodišča.

26. Komisija je že nekaj dni po cunamiju ustanovila medresorsko delovno skupino za cunami (*Tsunami inter-service task-force – TIST*), odgovorno za usklajevanje vseh vidikov pomoči EU, zlasti za povezovanje pomoči, sanacijo in razvoj (LRRD).

Poleg projektov, ki jih omenja Sodišče, sta druga dva projekta, financirana prek mehanizma za hitro ukrepanje, usmerjena v posvetovanje s civilno družbo o načrtih za obnovo v obdobju po cunamiju, pri čemer se je posvetovanje izvajalo v zgodnji fazi priprave načrta nacionalne vlade, ter v podporo krepitvi sposobnosti lokalne uprave med obnovo.

Do konca leta 2006 bo Komisija fazi obnove namenila skupno 350 milijonov EUR, od česar bo 12 milijonov EUR črpanih iz mehanizma za hitro ukrepanje.

30. Rezultati nalog spremljanja humanitarnega osebja in osebja, pristojnega za tehnično podporo, so evidentirani v računalniškem sistemu Komisije za spremljanje projektov, ki ga vzdržujejo referenti. Za sporočanje povratnih informacij o projektu partnerjem Komisije je po potrebi zadolžen GD ECHO (sedež). Kljub temu Komisija priznava potrebo po združevanju obstoječih navodil v obliki posebnih smernic.

31. Komisija se je tudi zavedala krajše zamude pri poročanju. Vendar se te zamude, glede na obseg nesreče in izzive, s katerimi so se soočali izvajalci, niso zdele občutne.

32. Problematika dostopa do dokumentov, ki jih vzdržujejo agencije ZN, je bila obravnavana v okviru delovne skupine FAFA.

33. Poleg projektov, povezanih s cunamijem, ki se nadzorujejo na terenu, Komisija preverja tudi spremljevalno dokumentacijo, ko se ta vrne na sedež partnerja. Pri vsakem partnerju se opravi revizija v okviru dveletnega ciklusa revizij. To pomeni, da od konca projekta do izvedbe revizije ali preverjanja dokumentacije, ki spremlja projekte, povezane s cunamijem, v poslovnih prostorih partnerjev v povprečju mine eno leto.

35. Pri nekaterih partnerjih Komisije je prišlo do občasnih zamud pri izvajanju določenih projektnih komponent. Primere, ki jih navaja Sodišče, je že pred tem ugotovilo humanitarno osebje in osebje, pristojno za tehnično podporo Komisije (strokovnjaki na terenu) med spremljanjem projektov, zaradi česar so bili na sedežu sprejeti ustrezni ukrepi. V primeru projekta ZN, opisanega v oknu 7, Komisija ni povrnila stroškov čistilne naprave v Pramuki. Poleg tega je Komisija od partnerja zahtevala, da pospeši počasne postopke naročanja, ki so povzročali zamude, preden poda prijavo za nadaljnja nujna sredstva za sektor vode in sanitarnih dejavnosti.

37. Organizacijska ureditev je običajno opisana v projektnih predlogih in analizirana v notranji pisni oceni prošnji za financiranje, ki jo pripravi Komisija. Komisija pa še naprej vlagata napore v iskanje nadaljnjih izboljšav.

38. Informacije o tem, kaj je bilo storjeno na katerih lokacijah, so na voljo v vmesnih, predzadnjih in končnih poročilih partnerjev, in ne v poročilih o spremljanju.

Komisija se strinja s sodiščem, da v primeru agencije ZN med spremljanjem ni bilo na voljo dovolj informacij, vendar pa želi poudariti, da je ukrepala tako na terenu kot na ravni sedeža, kar je omogočilo vključitev podrobnih informacij o rezultatih v končno poročilo.

FAFA od organizacij ne zahteva, da avtomatično dostavijo informacije o določenih dejavnostih, ki jih financira Komisija.

40. Komisija se strinja, da imajo nekateri partnerji zaradi težav pri pridobivanju blaga občasno slabše rezultate od prvotno predvidenih. Vsi ti dogodki so bili odkriti med spremljanjem, ki ga izvaja Komisija, ki je ustrezno ukrepala.

41. V primeru ZN je bila izvedena presoja potreb v tednu neposredno po cunamiju, ko je bilo na voljo malo informacij, potreba po zagotavljanju pomoči pa je bila velika. Posledica tega je bila, da je bil odziv mednarodne skupnosti v presoji očitno podcenjen, in določila, da med upravičence spada celotno prebivalstvo, ki živi na prizadetih območjih. Dejstvo, da je agencija ZN dosegla zgolj 5 % upravičencev, ne pomeni, da preostalih 95 % ni prejelo pomoči, ampak da so slednjim pomagale druge agencije, zaradi česar pomoč ZN ni bila potrebna.

Komisija bo počakala na izboljšanje projektnega vodenja partnerja, preden zagotovi nadaljnja sredstva za vodo in sanitarne dejavnosti v nujnih primerih. Treba je še poudariti, da je partner po pogovorih s terenskim osebjem in sedežem Komisije dostavil podrobne informacije o izvedenih dejavnostih v končnem poročilu.

42. Komisija je prepoznala zadevni problem zelo zgodaj in prispevala k njegovemu reševanju s posebnimi ukrepi, kot so opisani v polju 4. Nadaljnje izboljšanje usklajenosti pomoči je treba doseči v pogovoru s preostalimi glavnimi donatorji in dejavniki na področju humanitarne pomoči. V zvezi s tem je treba omeniti, da je Komisija eden od glavnih nosilcev pobude donatorjev humanitarne pomoči (*Good Humanitarian Donorship Initiative*) in da tudi dejavno sodeluje v razpravah o procesu humanitarnega pregledovanja ZN (*UN Humanitarian Review Process*).

ZAKLJUČKI

46. Zaradi težav pri dostopu do najbolj prizadetih območij v Acehu se je pridobivanje natančnih ocen potreb neposredno po nesreči izkazalo kot nemogoče. Zato je bilo neizogibno, da Komisija sprejme nekatere standardne predloge za primer izrednih razmer, da zagotovi hiter dotok pomoči do žrtev. Natančne ocene potreb so bile na voljo šele v drugi polovici januarja 2005, pri čemer bi čakanje nanje pomenilo, da humanitarne organizacije ne bi prejele sredstev Komisije vse do konca januarja, kar pa bi bilo v tedanjih razmerah povsem nesprejemljivo.

47. Komisija meni, da se je splošna raven usklajenosti kljub nekaterim specifičnim težavam izboljšala v primerjavi s primeri izrednih razmer v preteklosti. V kritičnem obdobju obravnavane izrednega dogodka so službe Komisije druga drugo redno obveščale, pri čemer so komunicirale med seboj v povprečju najmanj dvakrat na dan in si izmenjavale informacijska obvestila in poročila o trenutnem stanju.

48. Komisija je seznanjena s predlogom Sodišča, da je treba nadalje razvijati informacije o primerjalnih stroških in vzdrževati več podatkov o organizacijski ureditvi in količinski opredelitvi projektnih dosežkov. Projekt ZN v Indoneziji ni primer pomanjkljivosti v sistemu spremljanja, ampak slabosti zadevnega partnerja pri dejanskem vzpostavljanju ustreznega projektnega vodenja. Partner je po pogovoru s terenskim osebjem in sedežem Komisije dostavil podrobne informacije o izvedenih dejavnostih v končnem poročilu.

49. V primeru projekta, ki ga navaja Sodišče, je bila partnerjeva ocena potreb izvedena v tednu neposredno po cunamiju, ko je bilo na voljo malo informacij, potreba po dostavljanju pomoči pa velika. Dejstvo, da je Agencija ZN dosegla zgolj 5 % upravičencev, ne pomeni, da preostalih 95 % ni prejelo pomoči, ampak da so slednjim pomagale druge agencije, zaradi česar pomoč ZN ni bila potrebna.

PRIPOROČILA

50. Komisija v celoti priznava pomen nacionalnega „lastništva“ pri odzivanju na nesreče. V okoliščinah krize Komisija deluje prek sistema ZN in ponuja podporo uradu OCHA (finančno in operativno) pri usklajevanju, vključno s povezovanjem z nacionalnimi oblastmi. Poleg tega Komisija na terenu usklajuje in izmenjuje informacije z nacionalnimi oblastmi prek svojih delegacij in, v primeru bolj tehničnih zahtev, prek humanitarnega osebja in osebja, pristojnega za tehnično podporo, ki deluje na terenu. Od partnerjev, ki jih financira Komisija, se tudi zahteva, da se uskladijo z nacionalnimi in lokalnimi oblastmi.

Komisija se zaveda, da je vladno sposobnost obvladovanja usklajevanja donatorjev v izrednih razmerah najlaže podpreti vnaprej prek programov za strukturni razvoj (na primer v okviru izboljšanja pripravljenosti države na naravne nesreče).

51. Komisija v celoti podpira priporočilo Sodišča, v katerem se zahteva pojasnitev vloge GD ECHO in GD za okolje (mehanizem civilne zaščite).

Vloga teh dveh služb je bila obravnavana v okviru razprave maja 2002, ki je privedla do memoranduma o soglasju med GD ECHO in GD za okolje marca 2003. Na podlagi izkušenj, pridobljenih od tega datuma do danes, in v skladu s priporočilom Sodišča bodo opravljeni naslednji koraki:

Kot prvo bo Komisija bolje obveščala institucije in organizacije, ki sodelujejo v zagotavljanju izredne mednarodne pomoči, o vlogah in funkcijah humanitarne pomoči Skupnosti, ki jo upravlja GD ECHO, in o mehanizmu civilne zaščite Skupnosti, ki ga upravlja GD za okolje, kakor tudi o dodatnih in posebnih sredstvih, ki jih lahko mehanizem zagotovi žrtvam, ki so jih prizadele velike naravne nesreče. Poleg tega je v zvezi s tem v pripravi tudi skupno obvestilo zadevnih služb Komisije delegacijam ES.

Kot drugo si Komisija prizadeva za vključitev ključnih priporočil HAC (*Health Action in Crises*) in Odbora za civilno zaščito, zlasti v zvezi s potrebo po nadaljnji pojasnitvi nalog in pristojnosti za dejavnosti MIC (*Monitoring and Information Centre*).

52. Komisija je že sama zaznala zamude pri nekaterih projektnih komponentah, ki jih navaja Sodišče, in sprejela ustrezne ukrepe (glej odstavek 35). Komisija meni, da ni primerno spreminjati zakonske podlage za razširitev časovnega okvira za začetne izredne in izredne humanitarne ukrepe.

53. Komisija bo okrepila sistem spremljanja, da izpolni priporočila Sodišča na najustreznejši način.

(d) Komisija verjame, da kljub temu, da je bilo v primeru GD ECHO (in preostalih humanitarnih dejavnikov) res bolj poudarjeno vrednotenje rezultatov, dosežkov in vplivov, to ne pomeni, da GD ECHO ne spremlja projektnih dejavnosti na primeren način.

Informacije o tem, kaj je bilo storjeno na katerih lokacijah, so na voljo v vmesnih, predzadnjih in končnih poročilih partnerjev, in ne v poročilih o spremljanju.

54. Zadeva je bila sporočena ZN in je bila obravnavana na srečanju delovne skupine FAFA aprila 2006.