

I

(Informacje)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 3/2006

dotyczące pomocy humanitarnej Komisji Europejskiej na rzecz obszarów dotkniętych tsunami, wraz z odpowiedziami Komisji

(przedstawione na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2006/C 170/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
WYKAZ SKRÓTÓW		2
STRESZCZENIE	I–IX	3
WSTĘP	1–7	5
Tsunami z 26 grudnia 2004 r.	1–3	5
Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO)	4–5	5
Pozostałe instrumenty Komisji wykorzystane podczas pomocy dla obszarów dotkniętych tsunami	6–7	5
KONTROLA TRYBUNAŁU	8–11	5
Przesłanki przeprowadzenia kontroli	8	5
Zakres i cele kontroli	9–10	6
Podejście kontrolne	11	6
UWAGI	12–44	7
Szybkość i właściwość działań podjętych przez Komisję	12–21	7
Szybko podjęte działania posiadające odpowiedni budżet	12–15	7
Wybór partnerów	16–17	8
Wysoka międzynarodowa pomoc finansowa przekracza finansowe potrzeby partnerów	18	8
Zróżnicowana sytuacja w zakresie miarodajności ocen potrzeb	19–21	9
Skuteczność koordynacji	22–26	10
Koordynacja działań bardzo wielu organizacji humanitarnych	22–23	10
Dobra koordynacja działań DG ECHO i innych służb Komisji z wyjątkiem pomocy doraźnej	24–26	10
Znaczenie systemów monitorowania dla zapewnienia trafności, terminowości i wydajności realizowanych działań	27–39	11
Zasadniczo kompleksowy system monitorowania i kontroli	27–33	11
Dostosowanie początkowej pomocy w celu zapewnienia jej przydatności	34	12
Opóźnienia wynikające z nasycenia pomocą i innych przeszkód zewnętrznych ...	35	13
Informacje na temat wydajności realizacji projektów	36–39	13

	Punkty	Strona
Osiągnięcie rezultatów i odpowiedniej trwałości	40–44	14
Projekty wpłynęły na ogólnie dobre wyniki pomocy, chociaż niektóre produkty i rezultaty były mniejsze, niż planowano	40–43	14
Odpowiednia trwałość, na którą wpłynął wysoki poziom finansowania	44	15
WNIOSKI	45–49	16
ZALECENIA	50–54	17
ZAŁĄCZNIK: Mapa zniszczeń spowodowanych przez tsunami		18
Odpowiedzi Komisji		19

WYKAZ SKRÓTÓW

BRiO	Biuro i Odbudowy i Rekonstrukcji
DG ECHO	Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej
DIPECHO	DG ECHO — Gotowość na wypadek katastrofy
ECHO	Biuro Pomocy Humanitarnej
UE	Unia Europejska (UE)
FAFA	ramowa umowa finansowo-administracyjna
FPA	ramowa umowa o partnerstwie
GAM	Ruch Wyzwolenia Aceh
CIH	Centrum Informacji Humanitarnej
IDP	przesiedleńca wewnętrzny/osoba przesiedlona wewnętrznie
LRRD	łączenie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju
LTTE	Tygrysy Wyzwolenia Tamilskiego Ilamu
MIC	Centrum Monitoringu i Informacji (<i>Monitoring and Information Centre</i>)
NGO	organizacja pozarządowa
TEC	Koalicja na rzecz oceny działań podjętych w związku z tsunami
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
UNDAC	Zespół ONZ ds. Oceny Katastrof i Koordynacji
UNOCHA	Biuro ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej

STRESZCZENIE

I. Dnia 26 grudnia 2004 r. trzęsienie ziemi u zachodniego wybrzeża północnej Sumatry wywołało potężne tsunami, które spowodowało śmierć ponad 200 000 ludzi i zniszczenia na wielką skalę w wielu krajach leżących nad Oceanem Indyjskim. W odpowiedzi społeczność międzynarodowa ofiarowała hojną pomoc humanitarną w wysokości 5 mld euro (patrz: pkt 1–3).

II. Do spraw pomocy w sytuacjach kryzysów humanitarnych Komisja Europejska posiada specjalną dyrekcję generalną — Dyrekcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO). Sama DG ECHO nie prowadzi działań humanitarnych, ale świadczy pomoc za pośrednictwem partnerów: organizacji pozarządowych (NGO) i organizacji międzynarodowych, w tym Organizacji Narodów Zjednoczonych i Czerwonego Krzyża. Po przejściu tsunami DG ECHO wyasygnowała pomoc humanitarną w wysokości 123 mln euro (patrz: pkt 4–6).

III. Opierając się na dokumentacji, wywiadach, kontroli na miejscu oraz na rezultatach innych kontroli i dokonanych ocen, Trybunał skontrolował pomoc humanitarną Komisji Europejskiej dla obszarów dotkniętych tsunami. Kontrola objęła reakcję na sytuację kryzysową oraz krótkoterminowe działania na rzecz odbudowy zgodne z kompetencjami DG ECHO, nie dotyczyła jednak długoterminowych programów odbudowy. Niniejsze sprawozdanie ma na celu udzielenie odpowiedzi na następujące pytania (patrz: pkt 8–11):

- a) czy działania Komisji podjęte po uderzeniu tsunami były wystarczająco szybkie i właściwe?
- b) czy działania Komisji były dobrze skoordynowane z działaniami innych jednostek UE, organizacji międzynarodowych i innych krajów?
- c) czy procedury monitorowania i kontroli w DG ECHO gwarantowały trafność i terminowość projektów realizowanych przez partnerów oraz ich wydajną realizację?
- d) czy projekty realizowane przez partnerów DG ECHO osiągnęły zamierzone rezultaty oraz czy działania na rzecz odbudowy były odpowiednio trwałe?

IV. Procedury stosowane przez Komisję umożliwiły szybką reakcję na tsunami — w dniu katastrofy przyznano pomoc w wysokości 3 mln euro, a w ciągu kolejnych pięciu dni — jeszcze 20 mln euro. W lutym 2005 r. zdecydowano o przyznaniu dodatkowych 80 milionów euro, a w grudniu tego samego roku — kolejnych 20 mln euro, tak że całkowita kwota pomocy wyniosła 123 mln euro. Wysoki poziom finansowania okazał się właściwy z powodu dłuższego niż oczekiwano przejścia od fazy pomocy doraźnej do fazy odbudowy (patrz: pkt 12–15).

V. Jeszcze w okresie poprzedzającym tsunami DG ECHO realizowała w Sri Lance projekty skierowane do społeczności objętych konfliktem. Po uderzeniu tsunami DG ECHO zdecydowała się współpracować w Sri Lance ze swoimi dotychczasowymi partnerami dobrze znającymi panujące tam realia, co umożliwiło właściwy wybór projektów do finansowania pomimo nadmiaru dostępnych środków oraz wielości nowo przybyłych NGO. DG ECHO nie prowadziła w Aceh działalności przed przejściem tsunami. Z uwagi na trudny dostęp do informacji oraz ich niewiarygodność, niektóre z wczesnych wniosków projektowych były standardowymi działaniami w sytuacji kryzysowej. Później składane wnioski projektowe — od lutego 2005 r. — opierały się na bardziej miarodajnych ocenach potrzeb (patrz: pkt 16–21).

VI. DG ECHO wspierała Organizację Narodów Zjednoczonych w roli koordynatora pomocy i przekazywała środki na zaradzenie brakowi wiarygodności i dokładności informacji na temat potrzeb. Obecność bardzo wielu organizacji humanitarnych, często dysponujących znacznymi środkami pochodzącymi od osób prywatnych, potęgowała problemy z koordynacją świadczonej pomocy, powodując wahania w jej poziomie i jakości. Dobra koordynacja działań w ramach służb Komisji umożliwiła sprawne przejście od pomocy doraźnej do odbudowy długofalowej. Jednakże zarówno w Indonezji, jak i w Sri Lance istniały problemy z koordynacją działań DG ECHO z działaniami podejmowanymi w ramach mechanizmu ochrony ludności istniejącego w Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska i odpowiedzialnego za koordynację pomocy państw członkowskich na rzecz ochrony ludności (patrz: pkt 22–26).

VII. Istniejący w DG ECHO system monitorowania i kontroli projektów obejmuje wizyty kontrolne ekspertów terenowych i koordynatorów regionalnych, przedstawianie przez partnerów sprawozdań, kontrole na miejscu przeprowadzane przez jednostkę ds. finansów i audytu DG ECHO, kontrole poprzedzające dokonanie płatności końcowych oraz późniejsze kontrole zewnętrzne. Stosowane procedury na ogół umożliwiały dostosowanie projektów do zmieniających się potrzeb. Można jednak poprawić informację porównawczą o kosztach, zwiększyć szczegółowość informacji na temat ustaleń organizacyjnych oraz podawać wskaźnik wytworzenia produktów projektu (patrz: pkt 27–39).

VIII. Projekty finansowane przez Komisję zostały zrealizowane, chociaż w niektórych przypadkach nie wszystkie produkty projektu zostały wytworzone z powodu inflacji oraz niedostępności towarów i problemów z rekrutacją wykwalifikowanego personelu. Projekty zarządzane przez partnerów DG ECHO przyczyniły się do zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności w zakresie schronienia, żywności, wody i urządzeń sanitarnych, opieki zdrowotnej, pomocy psychospołecznej, opieki rodzinnej i nad dziećmi oraz telekomunikacji. Komisja finansuje także projekty zwiększające gotowość na wypadek katastrofy. Działania kontrolne potwierdziły inne oceny, że udzielona pomoc była skuteczna, chociaż słabo skoordynowana. Wysoki poziom finansowania umożliwił DG ECHO objęcie działaniami jakościowymi dłuższej niż przewidywano fazy przejściowej od pomocy doraźnej do fazy odbudowy oraz finansowanie prorozwojowych projektów odbudowy. Jeżeli chodzi jednak o liczbę beneficjentów pomocy, osiągnięcia projektów Komisji były mniejsze niż zakładano, co wynikało głównie z niemiarodajnych ocen potrzeb. Dla przykładu, komponent realizowanego w Aceh projekcie jednej z agend ONZ dotyczący wody i urządzeń sanitarnych objął 100 000 osób, co stanowi jedynie 5 % zakładanej początkowo liczby beneficjentów wynoszącej 2 miliony (patrz: pkt 40–44).

IX. Zalecenia wynikające z uwag i wniosków Trybunału są następujące:

- a) Komisja powinna rozważyć, w jaki sposób może wspierać rządy krajów dotkniętych katastrofą w poprawie koordynacji napływającej pomocy;
- b) należy jasno określić rolę DG ECHO i DG Środowisko (mechanizmu ochrony ludności), dzięki czemu możliwe będzie ustalenie spójnego podejścia;
- c) należy rozważyć zwiększenie ram czasowych operacji kryzysowych, tak aby zapewnić wystarczającą ilość czasu na realizację działań;
- d) DG ECHO powinna wzmocnić swój system monitorowania, włączając do niego przysyłanie partnerom pisemnych uwag pokontrolnych, informację porównawczą o kosztach, opis uzgodnień wykonawczych oraz informacje o tym, co i gdzie zostało wykonane;
- e) należy rozważyć trudności w dostępie do dokumentacji projektów realizowanych przez agendy ONZ w kontekście ramowej umowy finansowo-administracyjnej (FAFA).

WSTĘP**Tsunami z 26 grudnia 2004 r.**

1. Dnia 26 grudnia 2004 r. trzęsienie ziemi u zachodniego wybrzeża północnej Sumatry wywołało potężne tsunami, które spowodowało śmierć ponad 200 000 ludzi i zniszczenia na wielką skalę w wielu krajach leżących nad Oceanem Indyjskim. Najbardziej zniszczona została prowincja Aceh, gdzie ponad 160 000 ludzi poniosło śmierć lub zostało uznanych za zaginione, a ponad pół miliona straciło dach nad głową. W Sri Lance, drugim najbardziej dotkniętym katastrofą kraju, zabitych lub uznanych za zaginione zostało około 35 000 ludzi, a pół miliona pozostało bez dachu nad głową. W Załączniku znajduje się mapa zniszczeń spowodowanych przez tsunami.

2. Reakcja państw oraz osób prywatnych była niezwykle wielkoduszna. Całkowita pomoc humanitarna udzielona w związku z katastrofą tsunami do stycznia 2006 r. wyniosła około 5,1 mld euro, z czego 3,4 mld euro (67 %) pochodziło od osób prywatnych⁽¹⁾. Wliczając długoterminową pomoc na odbudowę, łącznie zaoferowano ponad 11 mld euro⁽²⁾.

3. W dotkniętych tsunami Sri Lance i Aceh od dawna trwają konflikty między rządem a organizacjami separatystycznymi. W Aceh toczący się od 30 lat konflikt między rządem Indonezji a Ruchem Wyzwolenia Aceh (GAM) pochłonął 15 000 ofiar. W Sri Lance tocząca się z przerwami od 1983 r. wojna domowa między rządem a Tygrysami Wyzwolenia Tamińskiego Ilamu (LTTE) kosztowała życie 60 000 ludzi. Po trzech latach rozejmu i powrocie do domów 400 000 ludzi liczbę przesiedleńców na chwilę obecną szacuje się na 400 000 osób.

Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO)

4. Do spraw pomocy w sytuacjach kryzysów humanitarnych Komisja Europejska posiada specjalną dyrekcję generalną — DG ECHO. Zadania DG ECHO są opisane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/96 z dnia 20 czerwca 1996 r. dotyczącym pomocy humanitarnej⁽³⁾ i obejmują: ratowanie i ochronę życia w czasie sytuacji krytycznych, prowadzenie krótkoterminowych prac związanych z odbudową, pomoc poszkodowanym w odzyskaniu minimalnego poziomu samowystarczalności, z uwzględnieniem, o ile to możliwe, długoterminowych celów rozwoju oraz zapewnienie gotowości na wypadek katastrofy.

5. Pomoc humanitarna UE wynosi średnio około 600 mln euro rocznie. Choć rozporządzenie (WE) nr 1257/96 dotyczące pomocy humanitarnej dopuszcza bezpośrednie niesienie pomocy przez Komisję, w praktyce DG ECHO powierza to zadanie

swoim partnerom: organizacjom pozarządowym (NGO) oraz organizacjom międzynarodowym (np. Międzynarodowemu Komitetowi Czerwonego Krzyża, Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji oraz agendum Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ)). Zadania i obowiązki NGO i organizacji międzynarodowych (innych niż ONZ), które zostały uznane za odpowiednich partnerów, określają ramowe umowy o partnerstwie (FPA). Ogólne ramy prawne współpracy DG ECHO z agendami ONZ określa ramowa umowa finansowo-administracyjna (FAFA).

Pozostałe instrumenty Komisji wykorzystane podczas pomocy dla obszarów dotkniętych tsunami

6. Oprócz operacji w ramach DG ECHO do niesienia pomocy obszarom dotkniętym tsunami zostały wykorzystane również inne instrumenty Komisji, włączając w to, na początkowym etapie, mechanizm ochrony ludności ustanowiony w DG ds. Środowiska na mocy decyzji Rady nr 2001/792/WE z dnia 23 października 2001 r.⁽⁴⁾ Poprzez Centrum Monitoringu i Informacji (MIC), w ramach mechanizmu ochrony ludności wyznaczano grupy ekspertów, którzy bezpośrednio na terenach dotkniętych zniszczeniami pomagali w ocenie sytuacji i dystrybucji pomocy ofiarowanej przez państwa członkowskie.

7. Za proces długoterminowej odbudowy odpowiedzialne są Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych (RELEX) i Biuro Współpracy EuropeAid (AIDCO), a DG ECHO odpowiada za pomoc humanitarną obejmującą pomoc doraźną oraz odbudowę krótkoterminową. Działania stanowiące przejście od pomocy doraźnej do długofalowych działań na rzecz rozwoju są realizowane w ramach procesu łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (LRRD)⁽⁵⁾. Mechanizm szybkiego reagowania, ustanowiony na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 381/2001 z dnia 26 lutego 2001 r.⁽⁶⁾ i działający w ramach DG RELEX, ma za zadanie wspierać ten proces, co umożliwi Komisji szybkie i elastyczne reagowanie w sytuacjach kryzysowych, przyczyniając się do stworzenia warunków dla długofalowego rozwoju.

KONTROLA TRYBUNAŁU**Przesłanki przeprowadzenia kontroli**

8. Z uwagi na wysoką pomoc finansową przekazaną przez instytucje i osoby prywatne w związku z katastrofą tsunami oraz zważywszy na zainteresowanie ze strony Parlamentu Europejskiego i Rady, Trybunał postanowił przeprowadzić kontrolę pomocy humanitarnej udzielonej przez UE.

⁽¹⁾ Źródło: System monitorowania finansowego ONZ.

⁽²⁾ Źródło: Biuro Specjalnego Wysłannika ONZ ds. Pomocy Ofiarom Tsunami.

⁽³⁾ Dz.U. L 163 z 2.7.1996, str. 1.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 297 z 15.11.2001, str. 7.

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji COM(96) 153 w sprawie łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (LRRD) oraz COM(2001) 153 w sprawie łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju — Ocena.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 57 z 27.2.2001, str. 5.

Zakres i cele kontroli

9. Kontrola ograniczyła się do pomocy humanitarnej udzielonej przez Komisję. Zbadano pomoc doraźną oraz krótkoterminowe działania na rzecz odbudowy zgodne z kompetencjami

DG ECHO, nie objęto natomiast kontrolą długoterminowych programów odbudowy. Decyzje w sprawie finansowania odpowiadające zakresowi kontroli są wymienione w tabeli 1. Kontrola objęła także jednostki na pograniczu kompetencji ECHO, tj. mechanizm ochrony ludności, w zakresie, w jakim miały one wpływ na pomoc humanitarną udzieloną przez DG ECHO.

Tabela 1

Pomoc humanitarna udzielona przez Komisję

(w mln euro)

Decyzja			Rozdział środków					
Data	Czas trwania	Kwota	Regiony	Indonezja	Sri Lanka	Indie	Malediwy	Tajlandia
26.12.2004	3 miesiące	3,0	3,0					
30.12.2004	6 miesięcy	10,0			8,3		1,7	
31.12.2004	6 miesięcy	10,0		10,0				
9.2.2005	18 miesięcy	80,0	13,7	30,5	24,3	10,0	1,0	0,5
15.12.2005	18 miesięcy	20,0		10,0	8,0	2,0		
Ogółem środki w ramach decyzji		123,0	16,7	50,5	40,6	12,0	2,7	0,5
Ogółem środki zakontraktowane do grudnia 2005		102,6	16,7	40,2	32,5	10,0	2,7	0,5
Ogółem środki wydatkowane do grudnia 2005		78,8	13,6	31,3	24,8	6,5	2,2	0,4

Źródło: DG ECHO.

10. Niniejsze sprawozdanie ma na celu wyciągnięcie wniosków, które mogłyby zostać wykorzystane w przyszłości w wypadku wielkich katastrof, i udziela odpowiedzi na następujące pytania:

- czy działania Komisji podjęte po uderzeniu tsunami były wystarczająco szybkie i właściwe?
- czy działania DG ECHO były dobrze skoordynowane z działaniami innych służb Komisji, organizacji międzynarodowych i innych krajów?
- czy procedury monitorowania i kontroli w DG ECHO gwarantowały trafność i terminowość projektów realizowanych przez partnerów oraz ich wydajną realizację?
- czy projekty realizowane przez partnerów DG ECHO osiągnęły zamierzone rezultaty oraz czy krótkoterminowe działania na rzecz odbudowy były odpowiednio trwałe?

Podejście kontrolne

11. Kontrola opierała się na dokumentacji, wywiadach, kontroli na miejscu oraz na rezultatach innych kontroli i dokonanych ocen. Systemy zarządzania, monitorowania i kontroli w centrali DG ECHO poddano ocenie, której ustalenia potwierdzono podczas wizyt w oddziałach terenowych DG ECHO, u partnerów i podczas kontroli projektów w Sri Lance i Indonezji. Tabela 2 zawiera wykaz projektów i partnerów objętych kontrolami na miejscu. W celu uzyskania rzetelnego obrazu sytuacji doboru projektów do kontroli na miejscu dokonywano w oparciu o następujące kryteria: rodzaj sektora, kwota, etap realizacji oraz rodzaj partnera. Projekty, które były już wcześniej kontrolowane na miejscu przez jednostkę ds. finansów i audytu DG ECHO, nie zostały ponownie objęte kontrolą.

Tabela 2

Projekty pomocy humanitarnej objęte kontrolami na miejscu w Indonezji i Sri Lance

Decyzja w sprawie finansowania	Typ partnera	Opis projektu	Wkład Komisji (w euro)
INDONEZJA			
10 mln euro	Agenda ONZ	Pomoc dzieciom, woda i urządzenia sanitarne	4 000 000
	NGO	Wsparcie psychospołeczne	528 798
	NGO	Bezpieczna woda	550 000
80 mln euro	NGO	Wzmocnienie opieki i pomocy społecznej	484 820
	NGO	Przywrócenie źródeł utrzymania osobom trudniącym się rybołówstwem	476 792
	NGO	Woda i urządzenia sanitarne	1 336 266
Łączna wartość projektów skontrolowanych w Indonezji			7 376 676
SRI LANKA			
10 mln euro	NGO	Woda i urządzenia sanitarne	571 534
	NGO	Woda, urządzenia sanitarne, pomoc żywnościowa i nieżywnościowa	1 200 000
	NGO	Wsparcie psychospołeczne	672 720
80 mln euro	Organizacja międzynarodowa	Schronienia, rejestracja i przywrócenie źródeł utrzymania	2 067 480
	Agenda ONZ	Rybołówstwo i rolnictwo	3 900 000
Łączna wartość projektów skontrolowanych w Sri Lance			8 411 734

UWAGI

Szybkość i właściwość działań podjętych przez Komisję

Szybko podjęte działania posiadające odpowiedni budżet

12. Procedury usprawniające podejmowanie decyzji o udzieleniu pomocy humanitarnej przyjęte przez Komisję w 2001 r. ⁽¹⁾ dają dyrektorowi generalnemu ECHO możliwość podejmowania decyzji o udzieleniu podstawowej kryzysowej pomocy humanitarnej w wysokości do 3 mln euro na okres trzech miesięcy. Komisarz odpowiedzialny za pomoc humanitarną został uprawniony do podejmowania decyzji o udzieleniu pomocy kryzysowej w wysokości do 30 mln euro z bezpośrednim przeznaczeniem na działania trwające do sześciu miesięcy. Procedury te, w połączeniu z istniejącym w DG ECHO systemem stałej gotowości obejmującym dni wolne od pracy, pozwoliły Komisji szybko zareagować na katastrofę tsunami. Decyzja o udzieleniu podstawowej pomocy kryzysowej w wysokości 3 mln euro na okres trzech miesięcy została podjęta 26 grudnia 2004 r., w dniu katastrofy. Decyzja ta przyznawała środki finansowe na schronienia, pomoc żywnościową i artykuły medyczne, które miały być dostarczone przez Międzynarodową Federację Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy. W dniu 30 grudnia 2004 r.

podjęto decyzję przyznającą 10 mln euro Sri Lance i Malediwom, a 31 grudnia 2004 r. — decyzję przyznającą taką samą pomoc Indonezji. Obie decyzje obejmowały okres sześciu miesięcy, a łączna kwota pomocy wyniosła 23 mln euro.

13. W dniu 6 stycznia 2005 r. podczas konferencji w Dżakarcie poświęconej pomocy ofiarom tsunami Komisja zadeklarowała udzielenie dodatkowych 100 mln euro pomocy humanitarnej, a następnie zwróciła się do władzy budżetowej (Parlamentu i Rady) o zatwierdzenie tych środków. Kwota ta została zatwierdzona dnia 19 stycznia 2005 r., umożliwiając podjęcie w dniu 9 lutego 2005 r. decyzji przyznającej 80 mln euro oraz w dniu 15 grudnia 2005 r. decyzji o przyznaniu 20 mln euro; w obu przypadkach finansowanie obejmowało okres 18 miesięcy.

14. Początkowe 23 mln euro zostały przeznaczone na finansowanie podstawowych potrzeb, takich jak opieka medyczna, artykuły medyczne, schronienia, systemy wczesnego ostrzegania przed epidemią, woda pitna, urządzenia sanitarne, pomoc żywnościowa, pomoc psychospołeczna, opieka nad dziećmi i wsparcie logistyczne takie jak usługi telefonii satelitarnej. Późniejsze decyzje przyznają 80 i 20 milionów euro z przeznaczeniem na krótkoterminowe działania na rzecz odbudowy, takie jak zapewnienie doraźnych i tymczasowych schronień, przemieszczanie przesiedleńców wewnętrznych, przywrócenie źródeł utrzymania, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, zaopatrzenie w wodę i urządzenia sanitarne, wsparcie logistyczne i pomoc techniczna oraz zapobieganie katastrofom. Zamieszczone w sprawozdaniu zdjęcia ilustrują różne rodzaje pomocy finansowanej przez DG ECHO.

⁽¹⁾ SEC(2001) 873.

15. „Zasady i dobra praktyka udzielania pomocy humanitarnej” przyjęte w Sztokholmie w czerwcu 2003 r. stanowią, że środki na pomoc humanitarną należy przyznawać proporcjonalnie do zapotrzebowania i w oparciu o ocenę potrzeb. Jednakże w przypadku tsunami nie były dostępne jasne informacje na temat rzeczywistych potrzeb i dlatego trzeba było dokonać wyboru między korzyściami z dostarczenia odpowiednio wyważonej pomocy a potrzebą szybkiego jej udzielenia. W tej niepewnej sytuacji Komisja wykazała swoje zaangażowanie poprzez zadeklarowanie przyznania pomocy, a wysoki poziom finansowania okazał się odpowiedni, po części z uwagi na następujące czynniki:

- a) decyzja w sprawie finansowania przyznająca 20 mln euro, podjęta 15 grudnia 2005 r., miała pokryć pozostałe potrzeby przez 18 miesięcy, począwszy od stycznia 2006 r. Przejście od fazy pomocy doraźnej do fazy odbudowy, które według początkowych oczekiwań miało się zakończyć w 2005 r., trwało jednak dłużej, gdyż na koniec 2005 r. większość działań na rzecz odbudowy jeszcze się nie rozpoczęła;
- b) w sierpniu 2005 r. zmieniono decyzję przyznającą 80 mln euro, obejmując pomocą społeczność dotkniętą konfliktem (patrz: ramka 1).

Ramka 1

Wysoki poziom finansowania pomógł zaspokoić zapotrzebowanie na pomoc uwzględniającą sytuację konfliktu

W wyniku zbrojnego konfliktu w Sri Lance, między 1983 a 2002 r. przesiedlonych zostało 800 000 ludzi. Po zawarciu rozejmu w lutym 2002 r. rozpoczął się masowy powrót przesiedleńców: do czasu tsunami pod koniec 2004 r. powróciło już 400 000 osób. Jednak jedynie 15 % ludności objętej konfliktem zostało bezpośrednio poszkodowane przez tsunami i mogło skorzystać z hojnej pomocy udzielonej w związku z kataklizmem. Pomoc zaofiarowana ludności poszkodowanej przez tsunami była o wiele większa niż pomoc świadczona na rzecz ludności objętej konfliktem w tym samym regionie. Dla przykładu, koszt tymczasowego schronienia zapewnianego w ramach pomocy dla ofiar tsunami wynosił 450 euro, a koszt takiego schronienia dla ofiar konfliktu – 125 euro. Wartość miesięcznej pomocy żywnościowej dla rodzin poszkodowanych przez tsunami wynosiła 70 euro, a w przypadku rodzin, które ucierpiały w wyniku konfliktu, było to 10 euro. Taka dyskryminacja wywoływała niezadowolone i napięta między społecznościami.

Aby uniknąć dyskryminowania „wrażliwych” grup ludności przesiedlonej przed uderzeniem tsunami, Komisja zmieniła w sierpniu decyzję przyznającą 80 mln euro obejmując pomocą ludność objętą konfliktem, a żyjącą na terenach zniszczonych przez tsunami.

Wybór partnerów

16. Po skoordynowaniu pomocy z ONZ i innymi ofiarodawcami DG ECHO postanowiła współpracować z dotychczasowymi partnerami głównie na północy i wschodzie Sri Lanki, gdzie od 1994 r. do czasu tsunami działała w społecznościach objętej

konfliktem. Takie postępowanie umożliwiło DG ECHO właściwy wybór projektów do finansowania pomimo nadmiaru dostępnych środków oraz wielkiej liczby nowo przybyłych NGO dysponujących środkami pochodzącymi od osób prywatnych i zdecydowanymi realizować projekty na obszarach przytłoczonych napływającą pomocą.

17. W przeciwieństwie do sytuacji w Sri Lance, DG ECHO nie była obecna w Acehie przed uderzeniem tsunami, jako że międzynarodowy personel organizacji humanitarnych (z wyjątkiem kilku przedstawicieli agend ONZ i Czerwonego Krzyża) nie miał tam wstępu w związku ze stanem wyjątkowym wprowadzonym na tym terenie przez rząd Indonezji. Po katastrofie tsunami wprowadzono swobodę wjazdu do Acehie od dnia 28 grudnia 2004 r. DG ECHO wybrała partnerów zdolnych natychmiast do podjęcia działań w terenie i posiadających doświadczenie w odpowiednich dziedzinach, takich jak agendy ONZ z doświadczeniem w zakresie pomocy dzieciom, zaopatrzenia w wodę, urządzeń sanitarnych oraz opieki medycznej. Wszystkie umowy z partnerami, zawarte na podstawie dwóch decyzji przyznających po 10 mln euro na pomoc kryzysową, zostały podpisane do dnia 18 stycznia 2005 r. w przypadku Sri Lanki i do dnia 27 stycznia 2005 r. w przypadku Indonezji.

Wysoka międzynarodowa pomoc finansowa przekracza finansowe potrzeby partnerów

18. Wysoka międzynarodowa pomoc finansowa udzielona w związku z tsunami przekroczyła zdolności absorpcyjne niektórych partnerów (patrz: ramka 2). Do Sri Lanki przybyło ponad 360, a do Indonezji – 450 organizacji humanitarnych dysponujących dużymi środkami pochodzącymi od osób prywatnych. Konieczność konkurowania o zasoby przyczyniła się do zwiększenia inflacji i problemów z dostępnością towarów oraz rekrutacją wykwalifikowanego personelu. Raport Biura Rekonstrukcji i Odbudowy⁽¹⁾ opublikowany rok po przejściu tsunami mówi o 30–40 % wzroście cen i zarobków w Acehie w roku 2005.

Ramka 2

Dostępne środki na ogół przekraczały potrzeby finansowe partnerów

W Sri Lance, w związku z wysoką pomocą finansową przekazaną przez osoby prywatne, niektórzy z dotychczasowych partnerów Komisji nie byli w stanie wykorzystać środków udostępnionych przez dyrekcję. Dla przykładu, jednej z NGO powierzono realizację projektu o wartości jedynie 570 000 euro, chociaż początkowo DG ECHO planowała przeznaczyć na ten cel 1 mln euro z 10 mln euro dostępnych na mocy decyzji przyznającej pomoc. Pomimo zwiększenia swojej zdolności absorpcyjnej w Sri Lance od czasu tsunami, ta NGO nie złożyła żadnego projektu do finansowania w związku z decyzją przyznającą 80 mln euro. Od października 2005 r. DG ECHO współpracowała więc w Sri Lance z czterema nowymi partnerami (na łączną liczbę 21 partnerów).

(1) Zadaniem Biura (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) założonego przez rząd Indonezji w kwietniu 2005 r. jest pomoc w koordynacji odbudowy Acehie i Nias.

Agenda ONZ nie miała w Indonezji wystarczającej zdolności absorpcyjnej, by wykorzystać wszystkie środki Komisji podczas 6-miesięcznego okresu realizacji, przewidzianego decyzją o udzieleniu pomocy kryzysowej. Wielu regularnych partnerów DG ECHO nie złożyło wniosków projektowych w Indonezji, ponieważ środki otrzymane przez nich od innych ofiarodawców już przekraczały ich zdolności absorpcyjne.

Na poparcie wysuniętego tu wniosku dotyczącego braku zdolności wykorzystania dostępnych środków można przytoczyć stanowisko jednej z NGO, podkreślające, że realizowane przez tę organizację projekty powinny być zorientowane jedynie na potrzeby, a nie na wykorzystanie jak największych środków. Chociaż przestała ona przyjmować pomoc finansową dla ofiar tsunami niecały tydzień po katastrofie, do tamtej pory wpłynęło aż 110 mln euro — dla porównania, na realizację programów pomocy dla ofiar tsunami w 2005 r. potrzebne było 25 mln euro. Zwrócono się do ofiarodawców o pozwolenie na odblokowanie podarowanych przez nich środków, tak aby mogły one zostać wykorzystane w innych sytuacjach kryzysowych i 99 % spośród nich wyraziło zgodę. Do końca 2005 r. 65 mln euro ofiarowanych środków początkowo przeznaczonych na pomoc obszarom dotkniętym tsunami zostało przesuniętych i wykorzystanych na pomoc m.in. ofiarom kryzysu żywnościowego w Nigrze, konfliktu w Darfurze oraz ofiarom trzęsienia ziemi w Pakistanie.

Zróznicowana sytuacja w zakresie miarodajności ocen potrzeb

19. Zarządzanie cyklem projektu stosowane przez DG ECHO kładzie nacisk na planowanie i koncepcję projektu oraz dokonanie analizy potrzeb w celu zagwarantowania, że projekt spełni potrzeby odbiorców. Przed zatwierdzeniem wnioski projektowe partnerów były analizowane przez eksperta terenowego DG ECHO ⁽¹⁾ oraz przez koordynatora regionalnego w Brukseli. Decyzja DG ECHO o współpracy z dotychczasowymi partnerami w Sri Lance stanowiła gwarancję, że wnioski projektowe będą opracowane przez podmioty znające realia tego kraju, dobrze przygotowane do przeprowadzenia ocen potrzeb (patrz: ramka 3). Niektórzy partnerzy ujęli ocenę potrzeb jako element samego projektu.

Ramka 3

Partnerzy w Sri Lance byli dobrze przygotowani do opracowania wniosków projektowych

Organizacja Czerwonego Krzyża była idealnie przygotowana do opracowania projektu pomocy psychospołecznej, ponieważ od 2003 r. wspierała Stowarzyszenie Czerwonego Krzyża Sri Lanki w realizacji programu pomocy psychospołecznej w północnej prowincji Jaffna, również wspieranego przez Komisję, skierowanego do przesiedleńców wewnętrznych, którzy musieli opuścić swoje domy w związku z toczącym się konfliktem.

Jedna z NGO dysponowała w Sri Lance silnym zespołem i dobrą znajomością sytuacji, ponieważ działała tam przez ponad 20 lat trwania konfliktu.

Inna NGO prowadziła już działalność we wschodniej Sri Lance, realizując finansowany przez DG ECHO projekt w związku z konfliktem.

20. W przypadku Indonezji przeprowadzenie miarodajnych ocen potrzeb było utrudnione w okresie bezpośrednio po tsunami z uwagi na ogólny chaos i brak wiarygodnych informacji. Brak dostępu do zniszczonych regionów, głównie spowodowany wielką skalą zniszczeń, a częściowo niebezpieczną sytuacją opóźnił rozpoczęcie udzielania pomocy przez organizacje humanitarne. Dopiero pod koniec stycznia większość organizacji miało założone misje na zachodnim wybrzeżu Sumatry, co wpłynęło na jakość i terminowość ocen potrzeb. Niektóre projekty finansowane na mocy decyzji o udzieleniu pomocy kryzysowej w wysokości 10 mln euro były standardową pomocą w sytuacji kryzysowej, a nie pomocą dostosowaną do stwierdzonej rzeczywistości, opartą na miarodajnej ocenie potrzeb. W czerwcu 2005 r. Biuro ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (UNOCHA) zorganizowało regionalne seminarium na temat wniosków z koordynacji pomocy ofiarom tsunami, podczas którego podkreślono brak konsultacji ze społecznościami w zakresie pomocy doraźnej i działań na rzecz odbudowy podjętych przez całą wspólnotę humanitarną.

21. Oceny potrzeb projektów zatwierdzonych, począwszy od lutego 2005 r., były bardziej miarodajne w związku z większą dostępnością informacji i większą ilością czasu na przygotowanie wniosków. I tak na przykład, przygotowując projekt budowy łodzi w Aceh, jedna z NGO współpracowała ściśle z lokalną społecznością, w wyniku czego powstał projekt odpowiadający potrzebom beneficjentów.



Pomoc w przywróceniu źródeł utrzymania: łodzie rybackie w Aceh w Indonezji (Źródło: ETO)

⁽¹⁾ „Ekspert terenowy” jest określeniem używanym w odniesieniu do pracowników zajmujących się wsparciem technicznym pomocy humanitarnej udzielanej przez Komisję.

Skuteczność koordynacji

Koordynacja działań bardzo wielu organizacji humanitarnych

22. Funkcję koordynującą działania agencji pomocowych pełniło Biuro ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (UNOCHA), wspierane przez inne sektorowe agendy ONZ. ONZ napotkało jednak następujące przeszkody utrudniające skuteczną koordynację:

- a) brak odpowiednich informacji na temat szkód i potrzeb oraz planowanych i realizowanych działań pomocowych. O problemie tym świadczy fakt, że jeszcze w maju 2005 r. brakowało rzetelnych i dokładnych informacji o liczbie i miejscu pobytu przesiedleńców wewnętrznych w Indonezji. Regionalne seminarium UNOCHA z czerwca 2005 r. podsumowujące wnioski z pomocy ofiarom tsunami podkreśliło konieczność poprawy przepływu informacji; problem ten zauważyła i pracowała nad jego rozwiązaniem Komisja (patrz: ramka 4);
- b) bardzo wiele nowo przybyłych organizacji humanitarnych, w dużej części dysponujących wysokimi sumami pochodzącymi od osób prywatnych, często działających poza jakimikolwiek dostępnymi mechanizmami koordynacji;
- c) władze lokalne zostały osłabione w wyniku strat ludzkich i materialnych i nie istniał system rejestrujący NGO i zapewniający przestrzeganie przez nie określonych standardów lub ich uczestnictwo w powstałych mechanizmach koordynacji. Punkty do dalszej dyskusji zawarte w dokumencie roboczym Prezydencji Rady UE z grudnia 2005 r. ⁽¹⁾, dotyczącym reakcji UE na katastrofę tsunami, koncentrują się na odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób społeczność międzynarodowa i UE mogą wspierać rządy krajowe w skutecznej koordynacji napływającej pomocy.

Ramka 4

DG ECHO była świadoma problemów z koordynacją pomocy i pracowała nad ich rozwiązaniem

Strategia DG ECHO w Indonezji i Sri Lance polegała na wspieraniu ONZ w roli koordynatora pomocy. W tym kontekście DG ECHO przyznała 1 mln euro na wsparcie Centrum Informacji Humanitarnej UNOCHA (CIH) z przeznaczeniem na dostarczenie narzędzi informatycznych do planowania, realizowania i monitorowania pomocy humanitarnej. Ocena CIH przeprowadzona w kwietniu 2005 r. wspólnie przez OCHA i ECHO, sformułowała zalecenia mające pomóc Centrum w przedstawieniu kompleksowego przeglądu udzielonej pomocy humanitarnej oraz wskazaniu pozostałych potrzeb.

DG ECHO przekazywała środki jednej z NGO w Aceh z przeznaczeniem na gromadzenie informacji na temat przesiedleńców wewnętrznych i włączanie ich do bazy danych Centrum Informacji Humanitarnej.

W Sri Lance DG ECHO finansowała projekt realizowany przez organizację międzynarodową mający na celu stworzenie centralnej bazy beneficjentów, która pomogłaby w rozwiązaniu problemu braku przejrzystych informacji. Jednakże, chociaż projekt ten wspierało początkowo Centrum Operacji Krajowych założone przez rząd Sri Lanki do celów zarządzania pomocą humanitarną dla obszarów dotkniętych tsunami, nie otrzymał on wsparcia ze strony agencji rządowych, które od lutego 2005 r. przejęły odpowiedzialność za zadania związane z pomocą i odbudową. Projekt bazy danych został więc wstrzymany aż do września 2005 r., kiedy pod nadzorem rządu Sri Lanki wznowiono proces rejestracji.

23. Trudności w koordynacji wpłynęły na znaczące wahania poziomu i jakości pomocy udzielanej przez społeczność międzynarodową. Przygotowany przez Czerwony Krzyż *World Disasters Report 2005* (sprawozdanie o katastrofach na świecie w 2005 r.) opisuje, w jaki sposób niektóre społeczności w Aceh zostały przytłoczone napływającą pomocą, podczas gdy inne zostały w niej pominięte. W sektorze ochrony zdrowia w Indonezji oraz w kwestii dostarczenia łodzi w Sri Lance otrzymana pomoc była nadmierna, natomiast niekiedy była ona niewystarczająco kompleksowa, np. dostarczono łodzi rybackie bez sieci. Ponadto w grudniu 2005 r., rok od czasu katastrofy, około 67 000 ludzi w Aceh nadal mieszkało w namiotach.

Dobra koordynacja działań DG ECHO i innych służb Komisji z wyjątkiem pomocy doraźnej

24. W ramach mechanizmu ochrony ludności wyznaczano grupy ekspertów, którzy bezpośrednio na terenach dotkniętych zniszczeniami pomagali w ocenie sytuacji i dystrybucji pomocy na rzecz ochrony ludności ofiarowanej przez państwa członkowskie. Protokół ustaleń podpisany dnia 16 marca 2003 r. przez DG ECHO i Dyrekcję Generalną ds. Środowiska stanowi, że ściślejsza koordynacja działań na rzecz ochrony ludności i pomocy humanitarnej, zarówno na poziomie centralnym, jak i w terenie, jest kluczowa dla osiągnięcia spójności działania wspólnotowego. Stosowane procedury powinny zapewniać wymianę informacji na wszystkich etapach kryzysów, a spotkania zespołu DG ECHO i zespołu koordynacji ochrony ludności w terenie powinny zagwarantować komplementarność prowadzonych działań. Jednakże zarówno w Sri Lance, jak i w Indonezji mechanizm ochrony ludności był niewystarczająco skoordynowany z pomocą humanitarną.

⁽¹⁾ „Udział UE w międzynarodowej pomocy dla ofiar azjatyckiego tsunami z 2004 r.: rezultaty, przyszłe działania i wnioski na przyszłość”. Dokument roboczy na spotkanie na wysokim szczeblu w Brukseli, 20 grudnia 2005 r., organizowane przez Komisję Europejską i prezydencję UE.

25. Na spotkaniu Komitetu ds. Pomocy Humanitarnej w dniu 27 stycznia 2005 r., dotyczącym problemów w koordynacji działań DG ECHO z działaniami podejmowanymi w ramach Centrum Monitoringu i Informacji (MIC) w zakresie ochrony ludności, stwierdzono, że MIC nie ograniczyło się do działań na rzecz

ochrony ludności, ale działało także równolegle w obszarze pomocy humanitarnej, co wykracza poza jego kompetencje, stwarzając wrażenie, że koordynuje całą pomoc udzielaną przez UE (1).

26. Jeżeli chodzi o przejście do fazy odbudowy, DG ECHO współpracuje z innymi służbami Komisji, umożliwiając sprawne i efektywne przejście od pomocy doraźnej do odbudowy długofalowej. Wysoki poziom finansowania pomógł DG ECHO w zapewnieniu pomocy podczas dłuższej niż przewidywano fazy przejściowej między pomocą doraźną a fazą odbudowy (patrz: pkt 15 lit. a)). Strategia łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (LRRD) w Indonezji i Sri Lance obejmuje wykorzystanie mechanizmu szybkiego reagowania do uzyskiwania satelitarnych zdjęć zniszczeń wywołanych tsunami, które mogłyby być przydatne w planowaniu odbudowy i zapewnieniu gotowości na wypadek katastrofy. Mechanizm szybkiego reagowania pomógł również w finansowaniu negocjacji, które doprowadziły do zawarcia w sierpniu 2005 r. porozumienia pokojowego między rządem Indonezji a Ruchem Wyzwolenia Aceh, wzmacniając podstawy do działań na rzecz odbudowy.



Pomoc sanitarna: latryny w Aceh, Indonezja
(Źródło: ETO)

(1) W lutym 2005 r. panel doradczy Zespołu ONZ ds. Oceny Katastrof i Koordynacji (UNDAC) przeprowadził dyskusję na temat mechanizmu ochrony ludności i wyraził niepokój w związku z możliwym dublowaniem się funkcji w pomocy ofiarom tsunami. W konsekwencji Biuro ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (UNOCHA) zażądało, by dla koordynatorów mechanizmu ochrony ludności UE ustanowiono przejrzyste procedury współpracy z istniejącymi zatwierdzonymi strukturami międzynarodowymi.

Znaczenie systemów monitorowania dla zapewnienia trafności, terminowości i wydajności realizowanych działań

Zasadniczo kompleksowy system monitorowania i kontroli

27. Do monitorowania i kontroli realizacji projektów DG ECHO wykorzystuje następujące instrumenty:

- a) wizyty kontrolne oraz sprawozdania ekspertów terenowych DG ECHO uzupełniane kontrolami sprawdzającymi przeprowadzanymi przez koordynatorów regionalnych;
- b) sprawozdania partnerów DG ECHO;
- c) kontrole na miejscu prowadzone przez jednostkę ds. finansów i audytu DG ECHO;
- d) kontrole poprzedzające dokonanie płatności oraz późniejsze kontrole zewnętrzne u partnerów.

28. Eksperti terenowi DG ECHO przeprowadzali kontrole projektów realizowanych przez partnerów w celu upewnienia się co do ich trafności i terminowości oraz ich wydajnej realizacji. Na podstawie wizyt kontrolnych mogą zostać podjęte odpowiednie działania na poziomie lokalnym lub centralnym. Dla przykładu, sprawozdanie pokontrolne z programu wsparcia psychospołecznego w Sri Lance z kwietnia 2005 r. wskazywało na problemy z rekrutacją personelu lokalnego. Koordynator regionalny DG ECHO w Brukseli skontaktował się więc z właściwą centralą Czerwonego Krzyża, aby uzyskać zapewnienie, że zostanie podpisany protokół ustaleń z Czerwonym Krzyżem w Sri Lance, co pozwoli na rekrutację personelu lokalnego do kolejnej fazy projektu.

29. Tsunami miało miejsce 26 grudnia 2004 r., a pracownicy DG ECHO przybyli do Sri Lanki już 27 grudnia 2004 r., do Dżakarty w Indonezji — 28 grudnia 2004 r. Pierwsi eksperci DG ECHO pojawili się w Aceh 1 stycznia 2005 r. DG ECHO oddelegowała osoby zaangażowane w udzielanie pomocy technicznej w innych regionach, np. Ameryce Południowej, Afryce i na Bliskim Wschodzie, do pomocy doraźnej ofiarom tsunami. Potrzebę stałych ekspertów terenowych stwierdzono w styczniu 2005 r. i przybyli oni do Aceh w kwietniu 2005 r. Po kataklizmie tsunami Komisja zobowiązała się do zwiększenia liczby ekspertów terenowych DG ECHO z 69 do 150 (2). W Sri Lance przeprowadzono 23 kontrole dziewięciu projektów finansowanych na podstawie decyzji o udzieleniu pomocy kryzysowej w wysokości 10 mln euro. W Indonezji przeprowadzono 13 kontroli dziesięciu projektów finansowanych na podstawie tej samej decyzji, głównie po przybyciu ekspertów terenowych w kwietniu 2005 r. Po każdej przeprowadzonej kontroli ekspert terenowy DG ECHO przedstawiał sprawozdanie pokontrolne.

(2) COM(2005) 153 — Wzmacnianie zdolności reagowania UE na klęski żywiołowe i sytuacje kryzysowe w państwach trzecich.

30. Nie ma szczegółowych wytycznych dla ekspertów DG ECHO w zakresie przedstawiania ustaleń z przeprowadzonych kontroli. Pod koniec każdej kontroli eksperci terenowi DG ECHO odbywają spotkanie podsumowujące z zespołem partnera realizującego projekt. DG ECHO nie przekazuje jednak partnerom systematycznie na piśmie swoich uwag przedstawiających ustalenia z kontroli i uzgodnione działania. Pisemne uwagi kontrolne pozwoliłyby partnerom w większym stopniu skorzystać z rad i wsparcia, wynikających z kontroli DG ECHO, oraz mogłyby pomóc w rozwiązaniu stwierdzonych problemów.

31. Informacje uzyskiwane podczas wizyt kontrolnych przez ekspertów terenowych DG ECHO są uzupełniane informacjami zawartymi w sprawozdaniach partnerów. Przy projektach sześciomiesięcznych partnerzy są zobowiązani przesyłać DG ECHO wstępne sprawozdanie końcowe miesiąc przed zakończeniem projektu, a sprawozdanie końcowe przed upływem sześciu tygodni od zakończenia projektu, lub w przypadku projektów ONZ — przed upływem trzech miesięcy. W przypadku decyzji o udzieleniu 10 mln euro pomocy kryzysowej dla Sri Lanki i Indonezji na działania trwające do sześciu miesięcy, większość partnerów przedłożyła wstępne sprawozdania końcowe w terminie, ale same sprawozdania końcowe składano zwykle z jedno- lub dwumiesięcznym opóźnieniem.

32. Monitorowanie realizacji projektu, oprócz wizyt kontrolnych ekspertów terenowych DG ECHO i koordynatorów regionalnych oraz informacji zawartych w sprawozdaniach partnerów, polega również na kontroli na miejscu wybranych projektów przez jednostkę ds. finansów i audytu DG ECHO. W 2005 r. kontrole na miejscu DG ECHO dotyczyły głównie pomocy obszarom zniszczonym przez tsunami, a wartość projektów skontrolowanych w Sri Lance i Indonezji wyniosła 19 mln euro – 18 % całkowitej kwoty 103 mln euro przeznaczonej przez DG ECHO na projekty związane z pomocą obszarom zniszczonym przez tsunami do końca 2005 r. Kontrole na miejscu projektów realizowanych przez jedną z agend ONZ w Indonezji wykazały trudności w dostępie do dokumentacji, które, chociaż zostały przewyżnione, należy wyjaśnić na spotkaniach roboczych dotyczących ramowej umowy finansowo-administracyjnej (FAFA) (patrz: ramka 5).

Ramka 5

Dostęp do dokumentacji ONZ

DG ECHO napotkała problemy w uzyskaniu dostępu do informacji finansowych, o które zwróciła się do jednej z agend ONZ w związku z planowaną na czerwiec 2005 r. kontrolą na miejscu projektu o wartości 500 000 euro, dotyczącego natchmiastowej pomocy medycznej w Indonezji, wbrew postanowieniom ramowej umowy finansowo-administracyjnej (FAFA). Po przedyskutowaniu tej kwestii z agendą ONZ sprawę wyjaśniono i DG ECHO uzyskała dostęp do odpowiedniej dokumentacji w listopadzie 2005 r.

33. Ostateczną kontrolę poprzedzającą płatność końcową przeprowadza także jednostka ds. finansów i audytu DG ECHO. Kontrola ta uwzględnia także uwagi eksperta terenowego DG ECHO i koordynatora regionalnego do sprawozdania końcowego przedstawionego przez partnera oraz wydawaną przez nich rekomendację dokonania płatności. Dodatkowo kontrola przed dokonaniem płatności jest również w stosownych przypadkach dokonywana na podstawie wykazu wydatków, stanu magazynowego, procedur udzielania zamówień, wykazu personelu oraz kopii faktur. Ponadto jednostka ds. finansów i audytu DG ECHO zleca niezależne zewnętrzne kontrole dokumentacji wybranych projektów w siedzibie partnerów. Te kontrole zewnętrzne okazały się skutecznym narzędziem identyfikacji, umożliwiającej późniejszą windykację, wydatków, które były w istocie niekwalifikowalne, głównie w związku z brakiem dokumentacji potwierdzającej. Istnieje jednak znaczna różnica w czasie między zakończeniem projektu a kontrolą zewnętrzną, którą DG ECHO zamierza zmniejszyć poprzez objęcie wszystkich partnerów kontrolą w cyklu dwuletnim.

Dostosowanie początkowej pomocy w celu zapewnienia jej przydatności

34. Procedury DG ECHO uznają potrzebę elastyczności, a art. 10 ramowej umowy o partnerstwie zawiera proste procedury modyfikacji projektów pozwalające na dostosowanie ich do zmieniających się potrzeb. Elastyczne procedury na ogół umożliwiały dostosowanie projektów oraz ich realizacji do zmieniających się potrzeb (patrz: ramka 6).

Ramka 6

Dostosowanie projektów do zmieniających się potrzeb

W czerwcu 2005 r. w Sri Lance jedna z agend ONZ przestrzegła przed dostarczeniem zbyt wielu małych łodzi rybackich, co mogłoby przyczynić się do przełowienia i długofalowych szkód w zasobach rybnych stanowiących podstawę rybołówstwa przybrzeżnego. W sierpniu 2005 r. zmodyfikowano projekt, zmniejszając ilość łodzi, które miały zostać naprawione lub wyprodukowane, w zamian włączając do projektu dostarczenie 15 000 zestawów narzędzi polowowych.

Już w pierwszym miesiącu po tsunami oczywiste było, że rząd Sri Lanki otrzymał ilość leków wystarczającą na pokrycie całego zapotrzebowania. Projekt jednej z NGO finansowany przez DG ECHO został w związku z tym zmodyfikowany — finansowanie zostało przeznaczone na pomoc psychospołeczną i wsparcie lokalnej służby zdrowia.

Inny projekt w Sri Lance obejmował 21 500 suchych racji żywnościowych składających się z herbatników o wysokiej wartości odżywczej dla dzieci do pięciu lat w ramach planu kryzysowego. Herbatniki te nie były potrzebne i 28 000 euro początkowo przyznane na pomoc żywnościową zostało przeznaczone na pomoc w przywróceniu źródeł utrzymania.

Jeden z parterów w Indonezji dokonał zamiany namiotów na kuchnię w odpowiedzi na zmiany potrzeb beneficjentów.

Projekt realizowany przez jedną z NGO w Indonezji został zmodyfikowany, gdy dzięki wspaniałomyślnej pomocy międzynarodowej uniknięto kryzysu żywnościowego. Program doraźnej pomocy żywnościowej nie był już potrzebny, został więc zastąpiony programem edukacji żywnościowej i uzupełniającej pomocy żywnościowej.

Opóźnienia wynikające z nasycenia pomocą i innych przeszkód zewnętrznych

35. Jeżeli chodzi o terminowość realizacji projektów, DG ECHO pomogła w przezwyciężeniu niektórych przeszkód opisanych w sprawozdaniach pokontrolnych. I tak na przykład w Indonezji w maju 2005 r. w sprawozdaniu pokontrolnym dotyczącym projektu jednej z agend ONZ wskazano na brak ekspertów do realizacji zadań. W odpowiedzi podjęto działania na poziomie centralnym w DG ECHO i agencji ONZ, co pozwoliło na rekrutację niezbędnego personelu. Jednakże inne opóźnienia stwierdzone w sprawozdaniach pokontrolnych nie zostały nadrobione przez partnerów w trakcie realizacji projektów (patrz: ramka 7). Występowały opóźnienia w realizacji projektów przez partnerów wynikające z konkurowania licznych nowo przybyłych organizacji humanitarnych o zasoby. W Sri Lance opóźnienia były również spowodowane innymi przeszkodami zewnętrznymi, tj. anulowaniem zwolnień celnych na towary przeznaczone na cele humanitarne w lutym 2005 r. czy restrykcjami budowlanymi w stworzonej przez rząd strefie buforowej, które zniesiono pod koniec 2005 r., dezaktualizując tym samym większość ocen potrzeb i wiele projektów.

Ramka 7

Przykłady opóźnień w realizacji projektów przez partnerów

Oczyszczalnia ścieków w Pramuce w Jantho, w Indonezji, została uruchomiona dopiero w czerwcu 2005 r., cztery miesiące po jej dostarczeniu, z powodu braku tabletek chloru w związku z przedłużającymi się procedurami przetargowymi.

Zapewnienie schronień w Sri Lance opóźniło się w związku z brakiem odpowiedniego terenu do przemieszczenia ludności, której zabroniono powrócić do ochronnej strefy nadbrzeżnej. Teren wyznaczony jednej z organizacji międzynarodowych pod budowę został następnie przydzielony przez władze lokalne innym podmiotom.

Długotrwała specyfikacja sprzętu i problemy przetargowe wpłynęły na opóźnienie dystrybucji sieci rybackich przez jednego z partnerów w Sri Lance. Zanim NGO była gotowa do dystrybucji, część zapotrzebowania, np. na sprzęt rybacki, została już pokryta przez inne organizacje. Spowodowało to kolejne opóźnienia, ponieważ NGO musiała przeprowadzić nowe oceny potrzeb.

Informacje na temat wydajności realizacji projektów

36. Monitorowanie wydajności realizacji wymaga znajomości kosztów, ustaleń organizacyjnych oraz wiedzy na temat tego, czy produkty projektu rzeczywiście istnieją. W odniesieniu do kosztów, chcąc zapewnić terminowość pomocy, nie dokonano wyboru złożonych przez partnerów wniosków projektowych w drodze procedur konkurencyjnych. Procedury udzielania zamówień stosowane przez partnerów DG ECHO są badane podczas kontroli zewnętrznych u partnerów w ich siedzibach oraz kontroli sprawdzających na miejscu dokonywanych przez jednostkę ds. finansów i audytu DG ECHO. Ponadto analiza wniosków projektowych dokonana przez ekspertów terenowych DG ECHO zawiera analizę kosztów jednostkowych wpływającą na ocenę, czy partnerzy oferują towary i usługi w rozsądnych cenach. Ta analiza jednak w ograniczonym stopniu pozwala na uzyskanie pewności co do wydajności; jej wartość wzrosłaby dzięki uzupełnieniu jej informacją porównawczą oraz systematycznym monitoringiem. Możliwa jest dalsza poprawa w zakresie informacji porównawczej o kosztach oraz monitorowania kosztów jednostkowych podczas realizacji projektu. Zwłaszcza w przypadku wystąpienia nieprzewidywalnej katastrofy informacje te zwiększają pewność, że towary i usługi są kupowane po rozsądnych cenach. Obecnie DG ECHO opracuje swój system monitorowania, którego zadaniem jest w sposób zautomatyzowany pomagać w obliczaniu kosztów jednostkowych oraz stosunku kosztów bezpośrednich do kosztów powiązanych.

37. Niektóre sprawozdania pokontrolne podają zbyt mało szczegółowych informacji na temat niekiedy złożonych ustaleń organizacyjnych, by można było ustalić, czy partner realizuje działania projektowe samodzielnie czy też zleca je innym NGO lub przedsiębiorstwom prywatnym (patrz: ramka 8). Ponieważ za odpowiednich partnerów zostali uznani jedynie sygnatariusze ramowych umów o partnerstwie i ramowej umowy finansowo-administracyjnej, ważne jest zidentyfikowanie organizacji realizujących projekty finansowane przez DG ECHO, które nie zostały poddane ocenie pod tym kątem.

Ramka 8

Należy dokładniej objaśnić ustalenia organizacyjne w sprawozdaniach pokontrolnych

W Sri Lance naprawy łodzi w ramach projektu jednej z agend ONZ wykonywały prywatne firmy, a zaopatrzenie w wodę i urządzenia sanitarne w ramach projektu jednego z partnerów ECHO powierzono lokalnym NGO.

Chociaż sprawozdania pokontrolne dotyczące Indonezji stwierdzały, że jedna z agend ONZ wykorzystywała NGO do realizacji projektów, nie sprecyzowano, o które organizacje chodzi.

Te konkretne ustalenia nie zostały opisane w sprawozdaniach pokontrolnych.

38. Monitorowanie prowadzone przez DG ECHO koncentruje się raczej na rezultatach niż produktach przewidzianych w projekcie (np. liczbie domów zamieszkałych przez rodziny, a nie liczbie zbudowanych schronień). Sprawozdania pokontrolne nie podają systematycznie wskaźników zrealizowania działań projektowych ani informacji na temat oficjalnego odbioru ukończonych prac, np. schronień, latryn lub łodzi. Ważne niemniej jednak jest posiadanie jasnych informacji o tym, co i w jakim miejscu wykonano — umożliwia to późniejsze przedstawienie rezultatów. Informacje na temat rzeczywistego wytworzenia produktów projektu są niezbędne, by uzyskać pewność, że towary i usługi zostały dostarczone i że były odpowiedniej jakości (patrz: ramka 9).

Ramka 9

Konieczność poprawy informacji na temat produktów projektu

W przypadku projektu realizowanego w Indonezji eksperci terenowi DG ECHO mieli trudności z ustaleniem, które produkty zostały sfinansowane przez DG ECHO. Wśród personelu występowała wysoka rotacja i pracownicy nie potrafili sprecyzować, jak zostały wykorzystane środki DG ECHO. Pomimo wniosków ekspertów terenowych DG ECHO agenda ONZ, o której mowa, nie przedstawiła szczegółowych informacji na temat działań realizowanych do czasu zakończenia projektu.

Okresowe sprawozdanie finansowe z projektu realizowanego w Sri Lance stwierdza, nie podając bliższych szczegółów, że na pozycję „rybołówstwo” przydzielono 1,45 mln euro (85 % wydatków). Szczegółowe informacje finansowe ułatwiłyby skuteczne monitorowanie realizacji projektów.

39. Kontrola Trybunału również potwierdziła ustalenia sprawozdań pokontrolnych, według których zauważalność działań finansowanych przez DG ECHO była na ogół zadowalająca, chociaż w niektórych przypadkach istniała możliwość poprawy. Na przykład zauważalność DG ECHO była mała w ośrodku opieki nad dziećmi w Jantho, w Aceh oraz w przypadku projektów jednej z agend ONZ dotyczących oczyszczalni ścieków. Po dokonaniu analizy wszystkich międzynarodowych form pomocy, ustalenia wstępne Koalicji na rzecz oceny działań podjętych w związku z tsunami krytykują organizacje humanitarne za koncentrowanie się na autopromocji i konkurowanie o zauważalność kosztem spełnienia rzeczywistych potrzeb beneficjentów. Działania skierowane na zwiększenie zauważalności mają jednak dodatkową zaletę — przyczyniają się do zmniejszenia ryzyka podwójnego finansowania dzięki ясному określeniu, kto i co finansuje.



Oczyszczalnia ścieków w Aceh w Indonezji
(Źródło: ETO)

Osiągnięcie rezultatów i odpowiedniej trwałości

Projekty wpłynęły na ogólnie dobre wyniki pomocy, chociaż niektóre produkty i rezultaty były mniejsze, niż planowano

40. W zakresie produktów projektu projekty finansowane przez DG ECHO zostały zrealizowane, chociaż w niektórych przypadkach inflacja obniżyła stopień wytworzenia produktów, a część działań nie mogła zostać wykonana w ustalonych ramach czasowych projektu w związku z ograniczoną dostępnością towarów i problemami z rekrutacją wykwalifikowanego personelu (patrz: ramka 10).

Ramka 10

Niektóre produkty projektów były mniejsze, niż planowano

W Sri Lance w związku ze wzrostem kosztów materiałów i pracy zmieniono finansowany przez DG ECHO projekt, zmniejszając liczbę zakładanych schronień z 2 500 do 2 018.

W Indonezji jedna z NGO nie mogła dokończyć dystrybucji 1 500 000 butelek środków chemicznych do uzdatniania wody z powodu problemów przetargowych. Chociaż uzgodniono przesunięcie terminu o 3 miesiące, pod koniec projektu w lipcu 2005 r. do rozdyskrybuowania pozostało jeszcze 900 000 butelek. Butelki te ostatecznie rozdyskrybuowali partnerzy na swój własny koszt.

41. W zakresie rezultatów projekty finansowane przez Komisję w znaczącym stopniu przyczyniły się do zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności, takich jak schronienie, żywność, woda i dostęp do urządzeń sanitarnych, opieka zdrowotna, pomoc psychospołeczna, opieka rodzinna i nad dziećmi oraz telekomunikacja (patrz: ramka 11). Projekty finansowane przez

Komisję przyczyniły się do przywracania źródeł utrzymania, na przykład poprzez dostarczenie łodzi i sprzętu rybackiego oraz odbudowę nabrzeża. Jeżeli chodzi jednak o liczbę beneficjentów pomocy, osiągnięcia projektów DG ECHO były czasem mniejsze niż zakładano, co było spowodowane głównie zawyżonymi ocenami potrzeb wynikającymi z konieczności podjęcia natychmiastowych działań (patrz: pkt 20). Taka sytuacja miała miejsce w przypadku projektu dotyczącego zaopatrzenia w wodę i urządzenia sanitarne realizowanego w Sri Lance, który objął około 37 000 beneficjentów zamiast zakładanej liczby 50 000. Kolejnym przykładem jest komponent dotyczący zaopatrzenia w wodę i urządzenia sanitarne w ramach realizowanego w Aceh projekcie jednej z agend ONZ, który objął 100 000 osób — jedynie 5 % zakładanej liczby beneficjentów wynoszącej 2 miliony. W związku z niskim stopniem objęcia beneficjentów pomocą, połączonym z trudnościami w określeniu produktów projektu podczas jego realizacji, DG ECHO obawia się, czy zdolności operacyjne tego partnera są wystarczające, aby zapewnić koordynację w dziedzinie zaopatrzenia w wodę i urządzenia sanitarne.

Ramka 11

Rezultaty pomocy humanitarnej Komisji

Komisja podaje, że pomoc humanitarna udzielona przez nią Indonezji, Sri Lance, Indiom, Malediwom i Tajlandii przyczyniła się do zapewnienia:

- czystej wody pitnej oraz urządzeń sanitarnych dla ponad 720 000 osób,
- tygodniowych racji żywnościowych dla prawie 900 000 przesiedleńców,
- materiałów na schronienia dla prawie 140 000 osób, które korzystając z nich, mogły naprawić lub odbudować swoje domy lub zbudować schronienia tymczasowe,
- usług w zakresie ochrony zdrowia i systemów danych epidemiologicznych obejmujących 840 000 osób,
- wsparcia psychospołecznego dla ponad 260 000 osób,
- środków utrzymania oraz źródeł utrzymania dla około 325 000 osób.

42. Główną inicjatywą oceną jest Koalicja na rzecz oceny działań podjętych w związku z tsunami (TEC), w prace której zaangażowała się również DG ECHO. Jest ona prowadzona wspólnym wysiłkiem agencji pomocowych i ma na celu wyciągnięcie wniosków z pomocy udzielonej w związku z tsunami. W jej ramach przeprowadzono pięć tematycznych ocen: pomocy udzielonej przez darczyńców, koordynacji tej pomocy, ocen potrzeb, wpływu na lokalne i krajowe zdolności administracyjne oraz przejścia od pomocy doraźnej do odbudowy i długofalo-

wych działań rozwojowych. Ustalenia wstępne TEC wskazują, że udzielona pomoc, chociaż słabo skoordynowana i nieefektywna, w ogólnym rozrachunku skutecznie ulżyła cierpieniom ludzi poprzez zapewnienie żywności, wody i schronienia. Według przygotowanego przez Czerwony Krzyż *World Disasters Report 2005* (sprawozdania o katastrofach na świecie w 2005 r.), pomimo konieczności poprawy koordynacji, dzięki ogromowi zaangażowanej pomocy udało się dotrzeć z nią do wszystkich poszkodowanych i zapobiec głodowi lub rozprzestrzenianiu chorób. Kontrole projektów przeprowadzone podczas kontroli Trybunału oraz rozmów przeprowadzonych ze wszystkimi lokalnymi podmiotami, włączając w to beneficjentów, w dużej mierze potwierdziły taką ocenę.

43. Jeżeli chodzi o przyszłe działania, DG ECHO finansuje obecnie projekt o wartości 2 mln euro w ramach decyzji przyznającej 80 mln euro, mający na celu wsparcie projektu ONZ dotyczącego gotowości na wypadek katastrofy, mającego wzmocnić systemy wczesnego ostrzegania w regionie Oceanu Indyjskiego. Zarówno południowa, jak i południowo-wschodnia Azja korzystają z planów działań DIPECHO ⁽¹⁾ i przyznano im około 11 mln euro na projekty lokalnej gotowości na wypadek katastrofy w latach 2005–2006. Na zorganizowanych w czerwcu 2005 r. przez Biuro ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (UNOCHA) warsztatach na temat wniosków płynących z katastrofy tsunami podkreślono potrzebę znaczącej poprawy mechanizmów zapewniających gotowość na wypadek katastrofy.

Odpowiednia trwałość, na którą wpłynął wysoki poziom finansowania

44. ECHO odpowiada za pomoc humanitarną obejmującą pomoc doraźną oraz odbudowę krótkoterminową, a za proces długoterminowej odbudowy są odpowiedzialne DG RELEX i DG AIDCO. Z powodu zaangażowania na tych dwóch etapach różnych dyrekcji generalnych, istnienia różnych procedur i kompetencji, okres przejściowy między nimi i proces łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (LRRD) są szczególnie ważne. Wysokość środków przeznaczonych na pomoc ofiarom tsunami umożliwiła DG ECHO nie tylko świadczenie podstawowej pomocy doraźnej, takiej jak dostarczenie żywności, wody, urządzeń sanitarnych, zapewnienie opieki zdrowotnej i schronienia, ale również objęcie działaniami jakościowymi dłuższej niż przewidywano fazy przejściowej do fazy odbudowy oraz w części przypadków finansowanie prorozwojowych projektów odbudowy (patrz: ramka 12).

⁽¹⁾ DIPECHO — akronim z ang. *Disaster preparedness in DG ECHO*: pion w DG ECHO zajmujący się gotowością na wypadek katastrofy.

Ramka 12**Działania o wysokiej jakości i orientacja prorozwojowa sprzyjają trwałości**

Wysoka jakość latryn zbudowanych w Sri Lance gwarantuje, że będą one trwałe. Ponadto stworzenie komitetów higieny w obozach wskazuje na wagę przywiązywaną do trwałej promocji higieny.

W Indonezji projekt związany z budową łodzi i nabrzeża ma orientację prorozwojową z dużym naciskiem na trwałość, podobnie jak projekt jednej z agend ONZ mający na celu poprawę efektywności floty Sri Lanki dzięki budowie wysokiej jakości łodzi i szkoleniom na temat najlepszych technik połowowych.

Po projekcie jednej z NGO w Indonezji dotyczącym chemicznego uzdatniania wody, finansowanym na mocy decyzji o udzieleniu pomocy kryzysowej w wysokości 10 mln euro, przystąpiono do realizacji drugiego finansowanego przez Komisję projektu, na mocy decyzji przyznającej 80 mln euro, dotyczącego trwalszych systemów zaopatrzenia w wodę.

Trwałość projektu jednej z NGO została zwiększona poprzez fakt, że większość działań na terenie obozów została zorganizowana ochotniczo przez członków komitetów.



Pomoc ludziom bezdomnym: schronienia w Sri Lance
(Źródło: ETO)

WNIOSKI

45. Po katastrofie tsunami 26 grudnia 2004 r. trzeba było dokonać wyboru między korzyściami z dostarczenia odpowiednio wyważonej pomocy a potrzebą szybkiego jej udzielenia. Procedury DG ECHO pozwoliły na szybkie udzielenie pomocy, a wysoki poziom finansowania — 123 mln euro — okazał się odpowiedni, co pozwoliło również dyrekcji wesprzeć ludność

objętą konfliktem, jednocześnie zapewniając pomoc podczas dłuższej niż przewidywano fazy przejściowej między pomocą doraźną a odbudową (patrz: pkt 12–15).

46. Podjęcie decyzji o współpracy w Sri Lance z dotychczasowymi partnerami pozwoliło Komisji finansować realizację projektów pomimo wielości nowo przybyłych organizacji humanitarnych dysponujących nadmiarem środków w stosunku do potrzeb. DG ECHO nie prowadziła w Aceh działalności przed przejściem tsunami i nie dysponowała wiarygodnymi informacjami, co spowodowało, że niektóre projekty zatwierdzone przez DG ECHO w ciągu miesiąca od czasu katastrofy były jedynie standardowymi działaniami w sytuacji kryzysowej, a nie pomocą wynikającą z miarodajnej oceny potrzeb. Oceny potrzeb projektów zatwierdzonych począwszy od lutego 2005 r. były bardziej miarodajne w związku z większą dostępnością informacji i większą ilością czasu na przygotowanie wniosków (patrz: pkt 16–21).

47. Powierzoną ONZ koordynację pomocy utrudniały: brak wiarygodnych informacji na temat potrzeb, obecność bardzo wielu organizacji humanitarnych oraz brak zdolności administracyjnych władz lokalnych, co powodowało wahania w poziomie i jakości pomocy. Wewnętrzna koordynacja działań DG ECHO i innych służb Komisji w zakresie przejścia do fazy odbudowy była dobra. Koordynacja w zakresie mechanizmu ochrony ludności sprawiała jednak trudności na początkowym etapie udzielania pomocy (patrz: pkt 22–26).

48. DG ECHO posiada kompleksowy system monitorowania i kontroli projektów, który na ogół umożliwiał dostosowanie projektów do zmieniających się potrzeb. Nadal jednak możliwa jest poprawa w zakresie przesyłania partnerom pisemnych uwag pokontrolnych, informacji porównawczej o kosztach i szczególności informacji na temat niekiedy złożonych ustaleń organizacyjnych. Sprawozdania pokontrolne nie podają systematycznie wskaźników osiągnięcia celów projektu; w przypadku projektu realizowanego przez jedną z agend ONZ w Indonezji DG ECHO miała duże trudności z uzyskaniem dokładnych informacji na temat działań, które zostały wykonane (patrz: pkt 27–39).

49. Projekty finansowane przez Komisję przyczyniły się do zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności w zakresie schronienia, żywności, wody i urządzeń sanitarnych, opieki zdrowotnej, pomocy psychospołecznej, opieki rodzinnej i nad dziećmi oraz telekomunikacji. Komisja finansuje także projekty zwiększające gotowość na wypadek katastrofy. W niektórych przypadkach jednak nie wszystkie produkty projektu zostały wytworzone z powodu ograniczonej dostępności towarów oraz problemów z rekrutacją wykwalifikowanego personelu. Niektóre projekty, a w szczególności komponent projektu realizowanego przez jedną z agend ONZ w Indonezji dotyczący zaopatrzenia w wodę i urządzenia sanitarne, objęły mniejszą liczbę beneficjentów niż zakładano, co było głównie wynikiem zawyżonych ocen potrzeb. Trwałości projektów sprzyjał wysoki poziom finansowania, który umożliwił podejmowanie działań wysokiej jakości, niekiedy prorozwojowych (patrz: pkt 40–44).

ZALECENIA

50. Komisja powinna rozważyć, w jaki sposób może wspierać rządy krajów dotkniętych katastrofą w poprawie koordynacji napływającej pomocy w celu zapewnienia spełnienia potrzeb poszkodowanych (patrz: pkt 22).

51. Należy jasno określić rolę DG ECHO oraz DG ds. Środowiska (mechanizmu ochrony ludności), dzięki czemu możliwe będzie ustalenie spójnego podejścia (patrz: pkt 24–25).

52. Należy rozważyć zwiększenie ram czasowych operacji kryzysowych (np. dziewięć miesięcy zamiast sześciu), tak aby pozostać wystarczającą ilość czasu na realizację działań (patrz: pkt 35).

53. DG ECHO powinna wzmocnić swój system monitorowania, włączając do niego następujące elementy, które mogłyby zostać ujęte w wytycznych monitorowania:

- a) przesyłanie partnerom pisemnych uwag pokontrolnych (patrz: pkt 30);
- b) informację porównawczą o kosztach (patrz: pkt 36);
- c) opis uzgodnień wykonawczych (patrz: pkt 37);
- d) informowanie o tym, co i gdzie zostało wykonane (patrz: pkt 38).

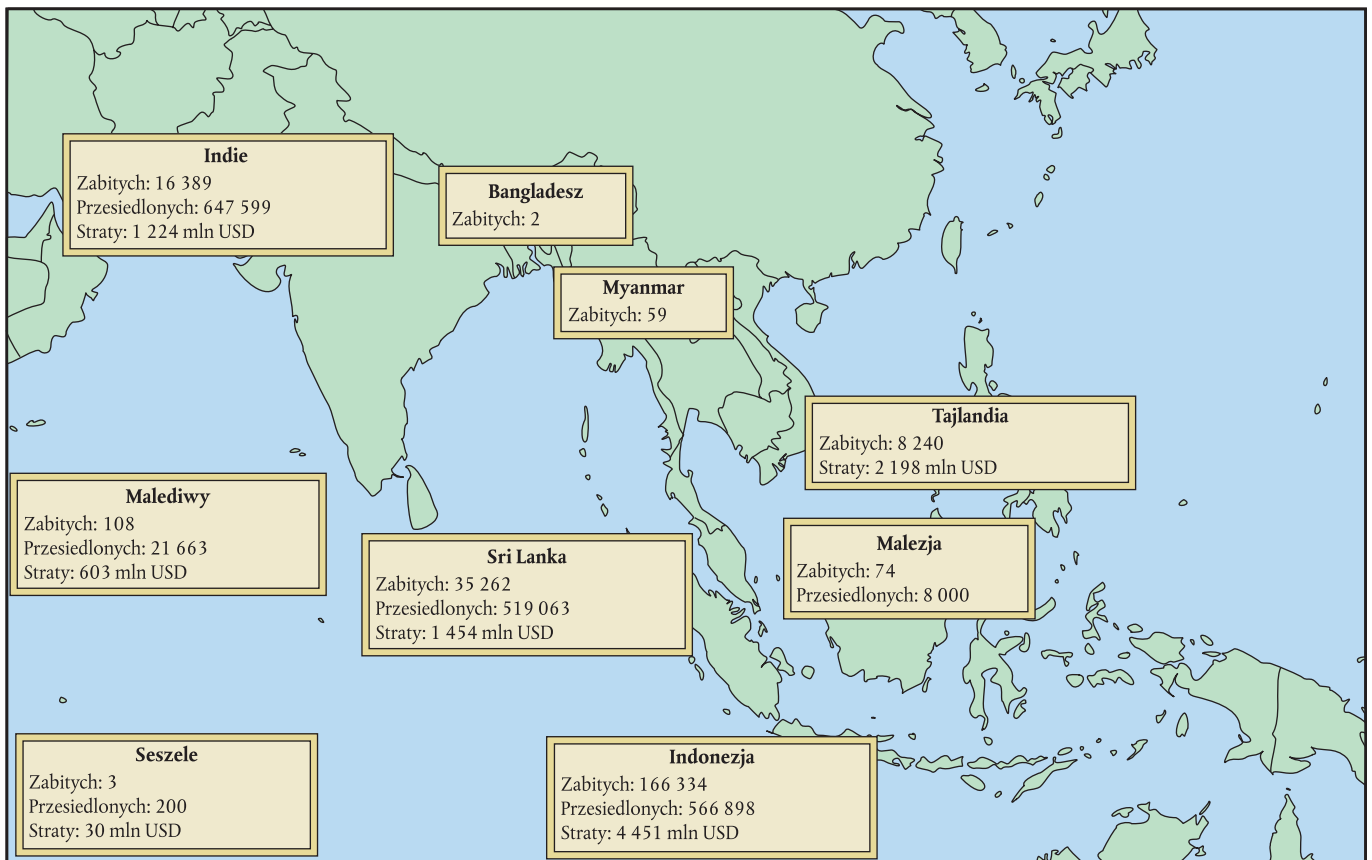
54. Trudności w dostępie do dokumentacji projektów realizowanych przez agendy ONZ powinny zostać rozważone w kontekście ramowej umowy finansowo-administracyjnej (FAFA) (patrz: pkt 32 i 41).

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 11 maja 2006 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

ZAŁĄCZNIK

MAPA ZNISZCZEŃ SPOWODOWANYCH PRZEZ TSUNAMI



Źródło: Koalicja na rzecz oceny działań podjętych w związku z tsunami — ustalenia wstępne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

V. Przyjęcie przez Komisję jedynie standardowych wniosków o podjęcie działań kryzysowych, zapewniających szybki przepływ pomocy dla ofiar, było krokiem nieuniknionym. Dokładne oceny potrzeb były znane dopiero w drugiej połowie stycznia 2005 r. Oczekiwanie na nie do tego czasu oznaczałoby, że organizacje humanitarne nie otrzymałyby środków finansowych od Komisji aż do końca stycznia, co w tamtych okolicznościach było rozwiązaniem nie do przyjęcia.

VI. Komisja uważa, że chociaż wystąpiły pewne trudności w terenie, ogólny poziom koordynacji działań poprawił się w porównaniu z poprzednimi sytuacjami kryzysowymi. W okresie najpilniejszych potrzeb służby Komisji regularnie przekazywały sobie informacje o panującej sytuacji, kontaktowały się średnio co najmniej dwa razy dziennie i wymieniały między sobą odpowiednie komunikaty i sprawozdania.

VII. Komisja przyjmuje do wiadomości, że — tak, jak sugeruje Trybunał — istnieje potrzeba poprawy informacji porównawczych o kosztach, zwiększenia stopnia szczegółowości danych na temat ustaleń organizacyjnych oraz ilościowych skutków realizacji projektu.

VIII. Ogólnie rzecz biorąc, pomoc wspólnoty międzynarodowej nie była w początkowej fazie właściwie skoordynowana. To właśnie z tego powodu Komisja od samego początku położyła duży nacisk między innymi na kwestię koordynacji działań i ponownego rozpoznania potrzeb, dzięki czemu akcja niesienia pomocy doraźnej okazała się skuteczna. Pierwotna ocena potrzeb, o której mowa w przytoczonym przez Trybunał przykładzie, była oparta na początkowych obliczeniach, wskazujących potencjalną liczbę dwóch milionów beneficjentów. Fakt, że agencji ONZ udało się dotrzeć zaledwie do 5 % spośród tej liczby osób, nie oznacza wcale, że pozostałe 95 % nie otrzymało pomocy, lecz że pomoc ta pochodziła od innych agencji, przez co wsparcie ONZ nie było już potrzebne.

IX.

- a) Komisja w pełni uznaje rolę, jaką w akcji niesienia pomocy odgrywają rządy krajów dotkniętych katastrofą i uwzględniła tę kwestię zarówno w swoich programach pomocy humanitarnej (wymóg koordynowania działań partnerów z władzami krajowymi i lokalnymi, wsparcie UNOCHA, koordynacja działań w terenie przez przedstawicielstwa Komisji i DG ECHO), jak i w programach rozwoju.
- b) Komisja w pełni zgadza się z zaleceniem Trybunału, by jasno określić rolę DG ECHO i DG ds. Środowiska (mechanizm ochrony ludności) w celu zapewnienia spójnego podejścia.
- c) Komisja rozpoznała już wspomniane przez Trybunał przypadki opóźnień w realizacji niektórych części projektów i podjęła niezbędne działania naprawcze (patrz: pkt 35). Komisja jest zdania, że nie jest wskazana zmiana podstawy regulacyjnej w celu rozszerzenia ram czasowych podstawowych operacji kryzysowych i kryzysowych akcji humanitarnych.

- d) Komisja wzmocni swój system kontroli, aby w jak najlepszy sposób dostosować się do zaleceń Trybunału w tym względzie.
- e) Po przedyskutowaniu tej kwestii z zainteresowanymi organizacjami sprawę wyjaśniono i Komisja uzyskała dostęp do odpowiednich dokumentów. Weryfikacja projektów finansowanych przez Komisję, prowadzona przez agencje ONZ, była jednym z tematów poruszonych na spotkaniu grupy roboczej WE-ONZ FAFA w kwietniu 2006 r.

WSTĘP

7. Jeśli chodzi o mechanizm szybkiego reagowania oraz proces łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (LRRD), patrz: odpowiedź Komisji na pkt 26.

UWAGI

18. Polityka Komisji opiera się na koncepcji działania uzależnionego od potrzeb. Jeśli partner nie może w pełni skorzystać z pomocy, Komisja zmniejsza wielkość finansowania, nawet wbrew początkowym planom.

22. a) Zarówno w Sri Lance, jak i w Indonezji Komisja wspierała odpowiednią agencję ONZ w realizacji jej zadań wynikających z roli sektorowego lidera w dziedzinie przywracania źródeł utrzymania. W wyniku tych projektów problemy z zasięgiem, nakładaniem się pomocy, lukami w jej dostarczaniu i konkurencją zostały w obu krajach złagodzone i/lub ograniczone.

23. Sytuacja nadmiernej pomocy w niektórych sektorach i niedostatecznej pomocy w innych, opisana w sprawozdaniu specjalnym, nie dotyczyła pomocy humanitarnej udzielanej przez Komisję.

24 i 25. Mimo określonych trudności z koordynacją pomocy w terenie, ogólny poziom koordynacji działań poprawił się w porównaniu z poprzednimi sytuacjami kryzysowymi. W okresie najpilniejszych potrzeb służby Komisji regularnie przekazywały sobie informacje na temat panującej sytuacji, kontaktując się średnio co najmniej dwa razy dziennie i wymieniając między sobą odpowiednie komunikaty i sprawozdania. Komisja zgodnie z zaleceniem Trybunału będzie poszukiwać sposobów dalszej poprawy koordynacji działań między DG ECHO i mechanizmem ochrony ludności.

26. Zaledwie kilka dni po przejściu tsunami Komisja ustanowiła grupę międzydepartamentalną (ang. *Tsunami inter-service task-force* — TIST), by zapewnić koordynację wszystkich aspektów unijnej pomocy, w szczególności zaś połączyć ze sobą działania w dziedzinie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (LRRD).

Oprócz projektów wymienionych przez Trybunał, do działań finansowanych ze środków mechanizmu szybkiego reagowania należały konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim w kwestii planów odbudowy po katastrofie tsunami, przeprowadzone w chwili, gdy rząd krajowy był dopiero w trakcie przygotowywania planu działania, oraz wsparcie władz lokalnych w procesie odbudowy.

Do końca 2006 r. Komisja przeznaczy ogółem 350 mln euro na finansowanie fazy odbudowy, w tym 12 mln euro ze środków mechanizmu szybkiego reagowania.

30. Wyniki kontroli prowadzonych przez personel Komisji odpowiedzialny za wsparcie humanitarne-techniczne rejestrowane są w informatycznym systemie monitorowania projektów, którym administrują koordynatorzy regionalni. W razie konieczności DG ECHO (centrala) przekazuje ustalenia pokontrolne na temat realizowanych projektów partnerom Komisji. Niemniej jednak Komisja uznaje potrzebę zebrania dotychczasowych wskazań w formie szczegółowych wytycznych.

31. Komisja zdawała sobie sprawę z niewielkich opóźnień w składaniu sprawozdań. Biorąc jednak pod uwagę ogrom katastrofy i wyzwania, przed jakimi stanęli partnerzy, opóźnienia te uznano za nieistotne.

32. Problemy z dostępem do dokumentacji przechowywanej przez agencje ONZ przedyskutowano w ramach grupy roboczej FAFA.

33. Komisja kontroluje realizację projektów w terenie, ale także sprawdza odnośną dokumentację w siedzibach partnerów. Każdy z partnerów podlega kontroli. Kontrole takie prowadzone są w cyklu dwuletnim, dlatego między datą zakończenia projektu a terminem kontroli lub weryfikacji odnośnej dokumentacji, dokonanej w siedzibie partnera, upływa średnio jeden rok.

35. W przypadku niektórych partnerów Komisji doszło do sporadycznych opóźnień w realizacji określonych części projektów. Przypadki rozpoznane przez Trybunał zostały już także rozpoznane przez Komisję w trakcie kontroli przeprowadzonych przez personel odpowiedzialny za wsparcie humanitarne-techniczne (ekspertów terenowych) i podjęto w tym względzie odpowiednie działania na szczeblu centrali. Jeśli chodzi o projekt ONZ, o którym mowa w ramce 7, Komisja nie uczestniczyła w finansowaniu oczyszczalni ścieków w Pramuce. Co więcej, w związku z tą sprawą Komisja złożyła wniosek do zaangażowanego w ten projekt partnera o to, by przyspieszył przebieg zbyt wolnych procedur zamówień publicznych, będących przyczyną opóźnień, zanim zacznie się ubiegać o kolejne kryzysowe dofinansowanie sektora wodno-sanitarnego.

37. Ustalenia organizacyjne są zazwyczaj opisane we wnioskach projektowych i analizowane w ramach pisemnej procedury zatwierdzania wniosków o finansowanie. Niemniej jednak Komisja zobowiązuje się sprawdzić, jakie są możliwości poprawy w tym względzie.

38. Informacje o tym, co gdzie zrobiono, przekazywane są w sprawozdaniach okresowych, a także we wstępnych sprawozdaniach końcowych i sprawozdaniach końcowych, nie zaś w sprawozdaniach pokontrolnych.

Komisja zgadza się z opinią Trybunału, że w przypadku agencji ONZ brakowało w czasie kontroli dostatecznych informacji, należy jednak zaznaczyć, że Komisja podjęła odpowiednie działania zarówno w terenie, jak i na szczeblu centrali, czego rezultatem były szczegółowe informacje na temat produktów projektu dostarczone w sprawozdaniu końcowym.

FAFA nie nakłada na organizacje automatycznego obowiązku przekazywania informacji na temat konkretnych działań finansowanych przez Komisję.

40. Komisja zgadza się, że w sporadycznych przypadkach wytworzone przez partnerów produkty projektu były mniejsze niż pierwotnie oczekiwano ze względu na trudności z pozyskaniem towarów. Wszystkie te przypadki rozpoznano w trakcie przeprowadzonej przez Komisję kontroli i podjęto odpowiednie kroki.

41. W przypadku ONZ oceny potrzeb dokonano tydzień po klęsce tsunami, kiedy mało było dostępnych informacji, natomiast potrzeby były ogromne. W efekcie w ocenie tej zdecydowanie nie doceniono reakcji społeczności międzynarodowej i potraktowano całą ludność zamieszkującą na terenach dotkniętych katastrofą jako potencjalnych beneficjentów. Fakt, że agencji ONZ udało się dotrzeć zaledwie do 5 % spośród tej liczby osób nie oznacza wcale, że pozostałe 95 % nie otrzymało pomocy, lecz że pomoc ta pochodziła od innych agencji, przez co wsparcie ONZ nie było już potrzebne.

Komisja zaczeka na niezbędne usprawnienia w systemie zarządzania projektem, zanim przyzna partnerowi kolejne dofinansowanie na potrzeby związane z dostawą wody i urządzeń sanitarnych. Należy ponadto podkreślić, że w wyniku rozmów z przedstawicielami jednostek terenowych i centrali Komisji partner w swoim sprawozdaniu końcowym dostarczył szczegółowych informacji na temat wykonanych działań.

42. Komisja od samego początku dostrzegała ten problem i podjęła konkretne działania naprawcze, jak te opisane w ramce 4. Poprawa koordynacji doraźnej pomocy powinna stać się tematem dyskusji z udziałem pozostałych głównych ofiarodawców i organizacji niosących pomoc humanitarną. W tym kontekście Komisja jest jednym z głównych uczestników inicjatywy pod hasłem „Dobra praktyka udzielania pomocy humanitarnej”, a także bierze aktywny udział w rozmowach poświęconych procesowi przeglądu działalności humanitarnej ONZ.

WNIOSKI

46. Ze względu na trudności w dotarciu do obszarów najbardziej dotkniętych klęską tsunami w Aceh nieosiągalne okazało się tam uzyskanie dokładnej oceny potrzeb tuż po katastrofie. Nieuniknione było zatem przyjęcie przez Komisję jedynie standardowych wniosków o podjęcie działań kryzysowych, zapewniających szybki przepływ pomocy dla ofiar. Dokładne oceny potrzeb były znane dopiero w drugiej połowie stycznia 2005 r., a oczekiwanie na nie do tego czasu oznaczałoby, że organizacje humanitarne nie otrzymałyby środków finansowych od Komisji aż do końca stycznia, co w tamtych okolicznościach było rozwiązaniem nie do przyjęcia.

47. Komisja uważa, że chociaż wystąpiły pewne trudności w terenie, ogólny poziom koordynacji działań poprawił się w porównaniu z poprzednimi sytuacjami kryzysowymi. W okresie najpilniejszych potrzeb służby Komisji regularnie przekazywały sobie informacje o panującej sytuacji, kontaktowały się średnio co najmniej dwa razy dziennie i wymieniały między sobą odpowiednie komunikaty i sprawozdania.

48. Komisja przyjmuje do wiadomości, że — tak, jak sugeruje Trybunał — istnieje potrzeba poprawy informacji porównawczych o kosztach, zwiększenia stopnia szczegółowości danych na temat ustaleń organizacyjnych oraz ilościowych skutków realizacji projektu. Projekt ONZ w Indonezji nie jest przykładem słabości systemu kontroli, a jedynie słabości tego konkretnego partnera w dziedzinie zarządzania projektem. W wyniku rozmów z przedstawicielami jednostek terenowych i centrali Komisji partner w swoim sprawozdaniu końcowym dostarczył szczegółowych informacji na temat wykonanych działań.

49. Jeśli chodzi o wymieniony przez Trybunał projekt, partner dokonał oceny potrzeb tydzień po klęsce tsunami, kiedy mało było dostępnych informacji, a potrzeba niesienia pomocy bardzo paląca. Fakt, że agencji ONZ udało się dotrzeć zaledwie do 5 % beneficjentów nie oznacza wcale, że pozostałe 95 % pozostawiono bez pomocy, lecz że pomoc ta pochodziła od innych agencji udzielających pomocy, przez co wsparcie ze strony agencji ONZ nie było potrzebne.

ZALECENIA

50. Komisja w pełni uznaje rolę, jaką w akcji niesienia pomocy odgrywają rządy krajów dotkniętych katastrofą. W sytuacjach kryzysowych Komisja działa za pośrednictwem struktur ONZ, wspierając OCHA (finansowo i operacyjnie) w jego zadaniach koordynacyjnych, obejmujących także utrzymywanie kontaktów z władzami krajowymi. Ponadto w terenie Komisja koordynuje wymianę informacji z władzami lokalnymi poprzez swoje przedstawicielstwa, a w kwestiach o charakterze bardziej technicznym — poprzez działający w terenie personel odpowiedzialny za wsparcie humanitarne-techniczne. Partnerzy korzystający z finansowania Komisji mają także obowiązek koordynować swoje działania z władzami krajowymi i lokalnymi.

Komisja zdaje sobie też sprawę z tego, że zdolność rządów do koordynacji napływającej z zewnątrz pomocy w sytuacjach kryzysowych najlepiej kształtować wcześniej za sprawą programów rozwoju strukturalnego (na przykład w kontekście podwyższenia poziomu zdolności danego kraju do radzenia sobie z klęskami żywiołowymi).

51. Komisja w pełni zgadza się z zaleceniem Trybunału, by jasno określić rolę DG ECHO i DG ds. Środowiska (mechanizm ochrony ludności).

Zadania obu tych służb omówiono w maju 2002 r., co doprowadziło do przyjęcia protokołu ustaleń między DG ECHO i DG ds. Środowiska w marcu 2003 r. W świetle doświadczeń zebranych od tamtej pory oraz w związku z zaleceniem Trybunału podjęte zostaną następujące kroki:

Po pierwsze, Komisja poprawi sposób informowania instytucji i organizacji uczestniczących w międzynarodowych akcjach niesienia pomocy w sytuacjach kryzysowych o roli i funkcji wspólnotowych projektów pomocy humanitarnej zarządzanych przez DG ECHO oraz wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności zarządzanego przez DG ds. Środowiska oraz o dodatkowych i konkretnych korzyściach, jakie zapewnia ten mechanizm ofiarom dotkniętym skutkami klęsk żywiołowych. Właściwe służby Komisji przygotowują ponadto wspólną notę w tej sprawie do przedstawicielstw KE w państwach trzecich.

Po drugie, Komisja postanowiła wdrożyć główne zalecenia sformułowane zarówno przez Komitet ds. Pomocy Humanitarnej (HAC), jak i Komitet ds. Ochrony Ludności, mając na względzie przede wszystkim potrzebę dalszego doprecyzowania zakresu zadań realizowanych w ramach operacji Ośrodka Monitoringu i Informacji (MIC).

52. Komisja rozpoznała już wspomniane przez Trybunał przypadki opóźnień w realizacji niektórych części projektów i podjęła niezbędne działania naprawcze (patrz: pkt 35). Komisja jest zdania, że nie jest wskazana zmiana podstawy regulacyjnej w celu poszerzenia ram czasowych podstawowych operacji kryzysowych i kryzysowych akcji humanitarnych.

53. Komisja ulepszy swój system kontroli, aby w jak najlepszy sposób dostosować się do zaleceń Trybunału w tym względzie.

d) Komisja jest zdania, że chociaż DG ECHO (i pozostali uczestnicy akcji humanitarnych) kładą obecnie większy nacisk na ocenę wyników, osiągnięć i oddziaływania projektów, to nie oznacza to wcale, że DG ECHO nie monitoruje właściwie działań prowadzonych w trakcie realizacji tych projektów.

Ponadto informacje o tym, co gdzie zrobiono, znajdują się w sprawozdaniach okresowych, a także we wstępnych sprawozdaniach końcowych i sprawozdaniach końcowych, nie zaś w sprawozdaniach pokontrolnych.

54. Sprawę tę zgłoszono do ONZ i omówiono w kwietniu 2006 r. na spotkaniu grupy roboczej FAFA.