

I

(Tájékoztatók)

SZÁMVEVŐSZÉK

3/2006. sz. KÜLÖNJELENTÉS

az Európai Bizottság szökőárral kapcsolatos humanitárius segítségnyújtási intézkedéseiről, a Bizottság válaszaival együtt

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)

(2006/C 170/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK		2
ÖSSZEFOGLALÓ	I–IX	3
BEVEZETÉS	1–7	5
A 2004. december 26-i szökőár	1–3	5
Az Európai Bizottság Humanitárius Segélyek Hivatala (DG ECHO)	4–5	5
A szökőárt követő bizottsági fellépés egyéb eszközei	6–7	5
A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉS	8–11	5
Az ellenőrzés indítékai	8	5
Az ellenőrzés hatóköre és célkitűzései	9–10	6
Az ellenőrzés módszerei	11	6
ÉSZREVÉTELEK	12–44	7
A Bizottság válaszintézkedéseinek gyorsasága és megfelelő volta	12–21	7
Gyors válaszintézkedések, megfelelő költségvetés	12–15	7
A partnerek kiválasztása	16–17	8
A nemzetközi segélyek nagy mennyisége meghaladja a partnerek anyagi szükségleteit	18	8
A szükségletek pontos felmérése: országonként eltérő a kép	19–21	9
Eredményes volt-e a koordináció?	22–26	10
A nagyszámú humanitárius szervezet tevékenységének összehangolása	22–23	10
Az azonnali segítségnyújtás kivételével megfelelő volt a koordináció a DG ECHO és a Bizottság más szolgálatai között	24–26	10
A felügyeleti rendszerek szerepe a szükségletekhez igazodó, ütemterv szerinti és hatékony projektmegvalósítás biztosításában	27–39	11
Átfogónak mondható felügyeleti és ellenőrzési rendszer	27–33	11
A kezdeti intézkedések az igényeknek való megfelelés érdekében módosultak	34	12
Késedelmek a szabad kapacitás hiánya és egyéb külső korlátozó tényezők miatt ...	35	13
Információk a projektek végrehajtásának hatékonyságáról	36–39	13

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
Az eredmények megvalósulása és a fenntarthatóság megfelelése	40–44	14
A projektek hozzájárultak az intézkedések általános sikeréhez, bár bizonyos projekt- teljesítmények és eredmények alulmúlták a tervezettet	40–43	14
Megfelelő volt a fenntarthatóság; ez a finanszírozás komoly mértékének is köszönhető	44	15
KÖVETKEZTETÉSEK	45–49	16
AJÁNLÁSOK	50–54	17
MELLÉKLET: A szökőár által okozott károk		18
A Bizottság válaszai		19

RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK

BRR	Rehabilitációs és Újjáépítési Hivatal
DG ECHO	Humanitárius Segélyügyi Főigazgatóság
DIPECHO	a DG ECHO rövidítése a katasztrófákra való felkészülésre
ECHO	Európai Bizottság Humanitárius Segélyek Hivatala
EU	Európai Unió (EU)
FAFA	pénzügyi és igazgatási keretegyezmény
FPA	partnerségi keretmegállapodások
GAM	Szabad Aceh Mozgalom
HIC	Humanitárius Ügyek Információs Központja
IDP	belföldön máshová kényszerült személyek
LRRD	a sürgősségi segélynyújtást, a rehabilitációt és a fejlődést összekapcsoló stratégia
LTTE	Tamil Eelam Felszabadító Tigrisei
MIC	a polgári védelmi mechanizmus megfigyelő és információs központja
NGO	nem kormányzati szervezet
TEC	Szökőár Következményeit Értékelő Szövetség
UN	Egyesült Nemzetek Szövetsége
UNDAC	Egyesült Nemzetek Szervezetének Katasztrófafelmérő és Koordináló Csoportja
UNOCHA	Egyesült Nemzetek Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala

ÖSSZEFOGLALÓ

I. 2004. december 26-án Észak-Szumátra nyugati partjainál egy földrengés pusztító erejű szökőárt idézett elő, amely több mint 200 000 emberéletet követelt, és súlyos károkat okozott az Indiai-óceán térségének számos országában. A nemzetközi közösség ezt követően nagylelkű, 5 milliárd EUR-t meghaladó értékű humanitárius támogatásban részesítette a károsultakat (lásd 1–3. bekezdés).

II. A Bizottságnál külön főigazgatóság, a Humanitárius Segélyügyi Főigazgatóság (DG ECHO) felelős a humanitárius válságok esetén teendő válaszügyintézkedésekért. A DG ECHO nem közvetlenül, hanem partnerei – nem kormányzati szervezetek és nemzetközi szervezetek, például az Egyesült Nemzetek és a Vöröskereszt szervezetei – segítségével valósít meg segélyezési tevékenységeket. A szökőárt követően a DG ECHO 123 millió EUR értékben finanszírozott humanitárius segítségnyújtási intézkedéseket (lásd 4–6. bekezdés).

III. A Számvevőszéknek az iratok megvizsgálásán, beszélgetéseken, helyszíni vizsgálatokon, valamint más ellenőrzések és értékelések áttekintésén alapuló ellenőrzése a Bizottságnak a szökőár nyomán hozott humanitárius segítségnyújtási intézkedéseire irányult. Ideértendők a DG ECHO feladatkörébe tartozó szükséghelyzeti intézkedések és bizonyos rövid távú helyreállítási munkák, a hosszú távú újjáépítés azonban nem. Ez a jelentés főként az alábbi kérdéseket vizsgálja (lásd 8–11. bekezdés):

- a) Elég gyorsak és a helyzetnek megfelelőek voltak-e a Bizottságnak a szökőár nyomán hozott intézkedései?
- b) Eredményesen hangolta-e össze intézkedéseit a DG ECHO a Bizottság egyéb szolgálatainak, a nemzetközi szervezeteknek és más országok szervezeteinek az intézkedéseivel?
- c) Úgy tervezte-e meg a DG ECHO a felügyeleti és ellenőrzési eljárásait, hogy a partnerek által megvalósított projektek hasznosak legyenek, és biztosítva legyen az időben történő, eredményes megvalósításuk?
- d) Meghozták-e a várt eredményeket a DG ECHO partnerei által megvalósított projektek, és kielégítő volt-e a rövid távú helyreállítási intézkedések fenntarthatósága?

IV. A bizottsági eljárások útján sikerült gyorsan reagálni a szökőárra: már a katasztrófa napján 3 millió EUR, majd öt napon belül további 20 millió EUR vált felhasználhatóvá. 2005 februárjában újabb 80 millió EUR-t bocsátottak rendelkezésre, ezt 2005 decemberében még 20 millió EUR követte, így a támogatások végösszege elérte a 123 millió EUR-t. Ez a komoly mértékű finanszírozás helyénvalónak is bizonyult, elsősorban azért, mert a segélyezési szakasz és az újjáépítési szakasz közötti átmenet a vártnál hosszabbra nyúlt (lásd 12–15. bekezdés).

V. A polgárháború sújtotta lakosságot célzó projektjeivel a DG ECHO már a szökőár előtt is jelen volt Srí Lankán. A szökőárt követően a DG ECHO a már meglévő, a helyi viszonyokban jártas partnereivel működött együtt. Ennek köszönhetően a támogatás hasznos projektekhez jutott el, annak ellenére is, hogy ekkor a sok újonnan érkezett nem kormányzati szervezet miatt a zsúfoltság és a túlf finanszírozás volt jellemző. Acehben ezzel szemben a DG ECHO a szökőárt megelőzően nem volt jelen. A terület nehéz megközelíthetősége és a megbízható információk hiánya miatt a kezdeti projektjavaslatok némelyike csupán vész helyzetben szokásos szabványmegoldásokat kínált, ám 2005 februárjától kezdve a projektjavaslatok már megbízhatóbb igényfelméréseken alapultak (lásd 16–21. bekezdés).

VI. A DG ECHO támogatta, hogy az ENSZ összehangoló szerepet töltsön be, és finanszírozást biztosított a tényleges igényekre vonatkozó megbízható és pontos információ hiányának felszámolására. Az is nehezítette az – ellátás szintjét és minőségét tekintve egyenletlen – segítségnyújtás összehangolását, hogy egyszerre számos, gyakran igen jelentős magánforrásokat kezelő humanitárius szervezet jelent meg a helyszínen. Ami a Bizottság más szolgálataival való egyeztetést illeti, az sikeresnek volt mondható, és zökkenőmentes átmenetet biztosított a rövid távú szükséghelyzeti intézkedések és a hosszú távú újjáépítés között. Mind Indonéziában, mind Srí Lankán problémákat okozott viszont a koordináció a DG ECHO, illetve a Környezetvédelmi Főigazgatóság alá tartozó, a tagállamoknak nyújtott polgári védelmi segítség összehangolásáért felelős polgári védelmi mechanizmus között (lásd 22–26. bekezdés).

VII. A DG ECHO projektfelügyeleti és -ellenőrzési rendszerét a következők alkotják: szakértők és szakelődök ellenőrző látogatásai, a partnerek jelentései, a DG ECHO pénzügyi és ellenőrzési egységének helyszíni ellenőrzései, a végső kifizetést megelőző ellenőrzések, valamint a későbbi külső ellenőrzések. Az eljárások rendszerint lehetővé tették, hogy a projektek a változó szükségleteknek megfelelően módosuljanak. Hasznos volna azonban, ha fejlesztenék a költség-összehasonlítási célú adatgyűjtést, részletesebben tájékoztatnának a projekt-irányítási viszonyokról, és számadatokkal támasztanák alá a megvalósult projekttevékenységeket (lásd 27–39. bekezdés).

VIII. A Bizottság által finanszírozott projektek megvalósultak, bár az infláció, valamint az árubeszerzési gondok és a képzett munkaerő felvételének nehézségei miatt néhány esetben gyengébb eredményt hoztak a tervezettnél. A DG ECHO partnerei által irányított projektek révén gondoskodni lehetett a lakosság átmeneti szállásáról, élelméről, ivóvizéről, illetve olyan elsődleges szükségleteiről, mint a szennyvízelvezetés, a közegészségügyi és pszichoszociális ellátás, a családok és gyermekek ellátása, illetve távközlési kapcsolat biztosítása. A Bizottság emellett olyan projekteket is finanszíroz, amelyek a katasztrófákra való felkészültséget növelik. A Számvevőszék ellenőrzése megerősítette más értékelések azon megállapítását, hogy a segélyezési tevékenységek eredményesek, bár gyengén összehangoltak voltak. Mivel a DG ECHO jelentős pénzeszközök felett rendelkezett, a segélyezési és az újjáépítési szakasz közötti, a vártnál hosszabbra nyúlt átmeneti időszakot minőségi intézkedésekkel hidalhatta át, és a fejlesztési szempontokat szem előtt tartó újjáépítési programokat finanszírozhatott. Ami azonban a segélyezettek számát illeti, a Bizottság projektjei néha a tervezettnél kevésbé voltak sikeresek, leginkább az igényfelmérések pontatlansága miatt. Az egyik ENSZ-ügynökség Acehben megvalósított projektje keretében például az eredeti tervtől eltérően 2 millió ember helyett csupán az érintettek 5 %-át, 100 000 embert sikerült ivóvízzel és szennyvízelvezető rendszerrel ellátni (lásd 40–44. bekezdés).

IX. Észrevételei és következtetései alapján a Számvevőszék a következő ajánlásokat fogalmazza meg:

- a) a Bizottság gondolja át, hogy a katasztrófa sújtotta országok kormányait támogatva milyen szerepet vállalhatna az adományozók közötti koordináció eredményesebbé tételében;
- b) a módszerek egységesítése érdekében tisztázandó, hogy melyek a DG ECHO, illetve melyek a Környezetvédelmi Főigazgatóság (polgári védelmi mechanizmus) teendői;
- c) megfontolandó a segélyműveletekre megszabott időtartam meghosszabbítása, hogy jusson elég idő a megvalósításukra;
- d) a DG ECHO egészítse ki a következőkkel a felügyeleti rendszerét: írásos visszajelzés a partnereknek az ellenőrzési látogatásokat követően; összehasonlító adatok a költségekről; a végrehajtási eljárásokról adott magyarázó megjegyzések; valamint tájékoztatás arról, hogy ki mit és hol végzett;
- e) a pénzügyi és igazgatási keretegyezménnyel (FAFA) kapcsolatban szem előtt kell tartani az ENSZ ügynökségei által megvalósított projektek dokumentációjához való hozzáférés nehézségeit.

BEVEZETÉS

A 2004. december 26-i szökőár

1. 2004. december 26-án Észak-Szumátra nyugati partjainál egy földrengés pusztító erejű szökőárt idézett elő, mely több mint 200 000 emberéletet követelt, és súlyos károkat okozott az Indiai-óceán térségének számos országában. A szökőár a legnagyobb pusztítást az indonéziai Aceh tartományban vitte végbe, ahol több mint 160 000 ember halt meg vagy tűnt el, és több mint félmillióan kényszerültek otthonuk elhagyására. Aceh után leginkább Srí Lankát sújtotta az elemi csapás: itt körülbelül 35 000-en haltak meg vagy tűntek el, és félmillióan kényszerültek elhagyni lakóhelyüket. A melléklet térképen mutatja a szökőár által okozott károkat.

2. Az egyes kormányok és magánszemélyek reakciója túlzás nélkül nagylelkűnek volt mondható. 2006 januárjára a szökőár áldozatainak nyújtott humanitárius segélyek összesített értéke körülbelül 5,1 milliárd EUR-t tett ki, ebből 3,4 milliárd EUR (67 %) volt magánszemélyek adománya ⁽¹⁾. A felajánlott adományok végösszege a hosszú távú újjáépítési segélyeket is ideértve meghaladta a 11 milliárd EUR-t ⁽²⁾.

3. Mind Acehben, mind Srí Lankán olyan országrészt sújtott a szökőár, ahol régi keletű ellenségeskedés dúlt a kormány és separatista szervezetek között. Acehben az indonéz kormány és a Szabad Aceh Mozgalom (GAM) között 30 év óta tartó viszály 15 000 emberéletet követelt. Srí Lankán 1983 óta kisebb-nagyobb megszakításokkal polgárháború zajlik a kormány és a Tamil Eelam Felszabadító Tigrisei (LTTE) között, eddig 60 000 áldozattal. Bár három éve tűzszünet van érvényben, és 400 ezren hazatelepültek, továbbra is 400 ezerre tehető a lakóhelyüket elhagyni kényszerültek száma.

Az Európai Bizottság Humanitárius Segélyek Hivatala (DG ECHO)

4. A Bizottságnál külön főigazgatóság, a DG ECHO felelős a humanitárius válságok esetén teendő válaszintézkedésekért. A humanitárius segítségnyújtásról szóló, 1996. június 20-i 1257/96/EK tanácsi rendelet ⁽³⁾ ekképp állapítja meg a DG ECHO feladatait: az emberi élet megmentése és megőrzése válságos helyzetek idején; rövid távú rehabilitációs munkálatok kivitelezése; segítségnyújtás az érintetteknek abban, hogy visszanyerjék az önállóság minimális szintjét, lehetőség szerint figyelembe véve a hosszú távú fejlesztési célkitűzéseket, valamint a természeti katasztrófákra való felkészültség biztosítása.

5. Az EU évente átlagosan 600 millió EUR nagyságrendű összeget fordít humanitárius segélyezésre. Noha a humanitárius segítségnyújtásról szóló 1257/96/EK tanácsi rendelet értelmében lehetséges, hogy a Bizottság közvetlenül hajtson végre segítségnyújtó műveleteket, a gyakorlatban a DG ECHO a segítségnyújtással a partnereit – nem kormányzati szervezeteket, nemzetközi

szervezeteket (például a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságát és a Nemzetközi Migrációs Szervezetet), valamint az Egyesült Nemzetek szervezeteit – bízta meg. Az alkalmas partnernek ítélt nem kormányzati szervezetek és nemzetközi szervezetek feladatait és kötelességeit partnerségi keretmegállapodások (FPA) határozzák meg. A DG ECHO és az ENSZ szervezetei közötti kapcsolatok általános jogi keretét a pénzügyi és igazgatási keretegyezmény (FAFA) szabja meg.

A szökőárt követő bizottsági fellépés egyéb eszközei

6. A szökőárt követő segítségnyújtás során a DG ECHO fellépéseit egyéb uniós eszközök is kiegészítették, köztük – a kezdeti szakaszban – a Környezetvédelmi Főigazgatóság alá tartozó, 2001. október 23-i ⁽⁴⁾ 2001/792/EK tanácsi határozattal létrehozott polgári védelmi mechanizmus. Megfigyelő és információs központján (MIC) keresztül a polgári védelmi mechanizmus szakértői csoportokat hozott létre és küldött a szökőár sújtotta térségbe a helyzet felmérésére, illetve a tagállamok által polgári védelmi célokra nyújtott segély megérkezésének és elosztásának összehangolására.

7. A hosszú távú rehabilitáció, újjáépítés és helyreállítás a Külkapcsolati Főigazgatóság (RELEX) és a Segélyezési Együttműködési Főigazgatóság (AIDCO) feladata, míg a DG ECHO a sürgősségi segítségnyújtásból és rövid távú rehabilitációból összetevődő humanitárius fellépésért felelős. A rövid távra szóló segélyezés és a hosszú távú fejlesztés közötti bizonytalanság oldását szolgálja a sürgősségi segélynyújtást, a rehabilitációt és a fejlesztést összekapcsoló folyamat (LRRD) ⁽⁵⁾. Az LRRD-folyamat támogatására hozták létre a 2001. február 26-i 381/2001/EK tanácsi rendelettel ⁽⁶⁾ a DG RELEX alá tartozó gyorsreagálású mechanizmust, amely a hosszú távú fejlesztés feltételeinek megteremtésével támogatja az EU gyors és rugalmas válsághelyzeti intézkedéseit.

A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉS**Az ellenőrzés indítékai**

8. Tekintettel arra, hogy a szökőárt követően mind intézmények, mind magánszemélyek jelentős pénzeszközöket adományoztak, illetve az Európai Parlament is érdeklődést mutatott, a Számvevőszék úgy döntött, hogy az Unió humanitárius fellépését ellenőrzésnek veti alá.

⁽⁴⁾ HL L 297., 2001.11.15., 7. o.

⁽⁵⁾ A Bizottság közleménye a sürgősségi segélynyújtás, a rehabilitáció és a fejlődés kapcsolatáról, COM(96) 153, valamint „A sürgősségi segélynyújtás, a rehabilitáció és a fejlődés kapcsolata – értékelés” című COM(2001) 153 dokumentum.

⁽⁶⁾ HL L 57., 2001.2.27., 5. o.

⁽¹⁾ Forrás: UN Financial Tracking Service.

⁽²⁾ Forrás: UN Office of the Special Envoy for Tsunami Recovery.

⁽³⁾ HL L 163., 1996.7.2., 1. o.

Az ellenőrzés hatóköre és célkitűzései

9. Az ellenőrzés hatóköre a Bizottság humanitárius segítségnyújtási intézkedéseire korlátozódik. Ezek közé tartoznak a DG ECHO feladatkörének részét képező szükséghelyzeti intézkedések

és bizonyos rövid távú helyreállítási munkák, a hosszú távú újjáépítés azonban nem. Az ellenőrzés hatókörének megfelelő pénzügyi határozatokat az 1. táblázat tartalmazza. A Számvevőszék ellenőrzése a DG ECHO-hoz lazán kapcsolódó egységekre – például a polgári védelmi mechanizmusra – is kiterjedt, amennyiben ezek működése befolyásolja a DG ECHO humanitárius fellépését.

1. táblázat

A Bizottság általi humanitárius segítségnyújtás

(millió EUR)

Határozat			A források elosztása					
Dátum	Időkeret	Összeg	Az egész térség	Indonézia	Srí Lanka	India	Maldív-szigetek	Thaiföld
26/12/2004	3 hónap	3,0	3,0					
30/12/2004	6 hónap	10,0			8,3		1,7	
31/12/2004	6 hónap	10,0		10,0				
9/2/2005	18 hónap	80,0	13,7	30,5	24,3	10,0	1,0	0,5
15/12/2005	18 hónap	20,0		10,0	8,0	2,0		
Összes támogatás		123,0	16,7	50,5	40,6	12,0	2,7	0,5
2005 decemberéig szerződések keretében elosztott összegek		102,6	16,7	40,2	32,5	10,0	2,7	0,5
A szerződőknek 2005 decemberéig átutalt összegek		78,8	13,6	31,3	24,8	6,5	2,2	0,4

Forrás: DG ECHO.

10. Ez a jelentés a jövőbeli katasztrófák esetén hasznosítható tanulságok levonása érdekében főként az alábbi kérdéseket vizsgálja:

- elég gyorsak és a helyzetnek megfelelőek voltak-e a DG ECHO-nak a szökőár nyomán hozott intézkedései?
- eredményesen hangolta-e össze intézkedéseit a DG ECHO az EU egyéb szolgálatainak, a nemzetközi szervezeteknek és más országok szervezeteinek az intézkedéseivel?
- úgy tervezte-e meg a DG ECHO a felügyeleti és ellenőrzési eljárásait, hogy a partnerek által megvalósított projektek hasznosak legyenek, és biztosítva legyen az időben történő, eredményes megvalósításuk?

- meghozták-e a várt eredményeket a DG ECHO partnerei által megvalósított projektek, és kielégítő volt-e a rövid távú helyreállítási intézkedések fenntarthatósága?

Az ellenőrzés módszerei

11. A Számvevőszék ellenőrzése az iratok megvizsgálásán, beszélgetéseken, helyszíni vizsgálatokon, valamint más ellenőrzések és értékelések áttekintésén alapult. A DG ECHO igazgatási, felügyeleti és ellenőrzési rendszereit a Számvevőszék a főigazgatóság központjában értékelte, majd az értékelés alátámasztására Srí Lankán és Indonéziában felkereste a DG ECHO kihelyezett irodáit, partnereit és projektjeit. A helyszínen felkeresett partnereket és projekteket a 2. táblázat sorolja fel. Az ellenőrzendő projektek kiválasztásánál az átfogó és valós kép kialakítása érdekében ismérvként vették számításba az érintett ágazatot, a helyszínt, a projekt értékét, azt, hogy milyen szakaszba ért a megvalósítás, valamint a partner típusát. A DG ECHO pénzügyi és ellenőrzési egysége által a helyszínen egyszer már ellenőrzött projektek nem képezték ismételt ellenőrzés tárgyát.

2. táblázat

A helyszínen felkeresett Srí Lanka-i és indonéziai humanitárius segítségnyújtási projektek

Pénzügyi határozat	Partner	Projekt leírása	A bizottsági támogatás összege (EUR)
INDONÉZIA			
10 millió (EUR)	ENSZ-ügynökség	Gyermekgondozási, ivóvíz-ellátási és szennyvíz-elvezetési támogatás	4 000 000
	Nem kormányzati szervezet	Pszichoszociális támogatás	528 798
	Nem kormányzati szervezet	Biztonságos víz	550 000
80 millió (EUR)	Nem kormányzati szervezet	Fokozott közösségvédelem és közösségi támogatás	484 820
	Nem kormányzati szervezet	A megélhetési feltételek helyreállítása a halászatban	476 792
	Nem kormányzati szervezet	Ivóvízellátás és szennyvízelvezetés	1 336 266
A felkeresett indonéziai projektek összértéke			7 376 676
SRÍ LANKA			
10 millió (EUR)	Nem kormányzati szervezet	Ivóvízellátás és szennyvízelvezetés	571 534
	Nem kormányzati szervezet	Ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, élelmiszerre és más fogyasztási javakra adott támogatás	1 200 000
	Nem kormányzati szervezet	Pszichoszociális támogatás	672 720
80 millió (EUR)	Nemzetközi szervezet	Átmeneti szállás, regisztráció és megélhetési feltételek	2 067 480
	ENSZ-ügynökség	Halászat és mezőgazdaság	3 900 000
A felkeresett Srí Lanka-i projektek összértéke			8 411 734

ÉSZREVÉTELEK

A Bizottság válaszingázkedéseinek gyorsasága és megfelelő volta**Gyors válaszingázkedések, megfelelő költségvetés**

12. A Bizottság egy 2001-es döntésével ⁽¹⁾ egyszerűsítette a humanitárius ügyek döntéshozatali eljárásait, és felhatalmazta a DG ECHO főigazgatóját, hogy három hónapos időtartamra 3 millió EUR-t meg nem haladó értékben sürgősségi humanitárius gyorssegélyeket hagyhasson jóvá. A humanitárius segítségnyújtásért felelős biztost ugyanakkor arra hatalmazták fel, hogy szükséghelyzet esetén hat hónapig 30 millió EUR értékhatárig közvetlenül határozhasson a segélyműveletekre juttatandó összegekről. Ezek az eljárások, valamint az, hogy a DG ECHO-nál szabadság idejére rendszeresítették a készenléti jelenlétet, lehetővé tette, hogy a Bizottság a szökőárt követően gyorsan intézkedjék. Így elsődleges sürgősségi határozattal már 2004. december 26-án, a katasztrófa napján odaítéltek 3 millió EUR összeget a Vörös kereszt és Vörös Félhold Szervezetek Nemzetközi Szövetsége által nyújtandó sürgősségi segélyezés – átmeneti szállások, nem élelmiszer jellegű segélyek és egészségügyi felszerelések – első háromhavi költségeinek fedezésére. Ezt követően 2004. december 30-án Srí Lanka és a Maldív-szigetek részesültek 10 millió EUR összegű

támogatásban, majd ezt 2004. december 31-én újabb 10 millió EUR kiutalása követte Indonéziának, mindkét esetben hat hónapos időkeretre. A támogatások összege ezzel 23 millió EUR-ra emelkedett.

13. 2005. január 6-án a Bizottság a Jakartában megrendezett szökőársegély-konferencián további 100 millió EUR értékű támogatásra tett ígéretet, majd a költségvetési hatóság (a Parlament és a Tanács) jóváhagyását kérte erre az összegre, amelyet az 2005. január 19-én meg is adott. Így 2005. február 9-én 80 millió EUR, 2005. december 15-én pedig további 20 millió EUR kiutalására nyílt lehetőség, mindkét esetben 18 hónapos időkeretre.

14. Az első 23 millió EUR-ból a legsürgősebb szükségleteket látták el: ebből fedezték az egészségügyi ellátás, illetve felszerelések, az átmeneti szállások, a korai járvány-előrejelző rendszerek, az ivóvízellátás és szennyvízelvezetés, az élelmiszer-szállítmányok, a pszichoszociális segítségnyújtás, a gyermekvédelem, illetve a logisztikai segítségnyújtás (például a műholdas telefon-összeköttetés) költségeit. Az ezt követő két – 80 millió, illetve 20 millió EUR összegű – támogatást rövid távú rehabilitációs intézkedésekre fordítják: ilyen a vészhelyzeti és átmeneti szállások biztosítása, a belföldön máshová kényszerült személyek hazaköltözésének segítése, a megélhetési feltételek helyreállítása, az élelmiszer-biztonsági intézkedések, az ivóvízellátás és szennyvízelvezetés megoldása, a logisztikai és technikai segítségnyújtás, illetve a katasztrófamegelőzés. A DG ECHO által finanszírozott segítségnyújtás néhány formáját a jelentés képei illusztrálják.

⁽¹⁾ SEC(2001) 873.

15. A helyes humanitárius segítségnyújtás 2003 júniusában Stockholmban elfogadott elvei előírják, hogy a humanitárius segélyekre fordított összegeket a szükségletek felmérése alapján, azokkal arányosan kell elosztani. A szökőárt követő első információk azonban még nem tükrözhetik egyértelműen a tényleges szükségleteket, és a válaszintézkedések megalapozottságának kívánalmát összhangba kellett hozni a gyors bizottsági intézkedés elengedhetetlenségével. A Bizottság elkötelezettségét mutatta, hogy ilyen bizonytalan körülmények közt is azonnal segélyeket helyezett kilátásba. A finanszírozás komoly mértéke is helyénvalónak bizonyult, többek között az alábbi tényezők miatt:

- a) a 2005. december 15-én hozott, 20 millió EUR-ról szóló pénzügyi határozat célja a 2006 januárjától számított 18 hónap során még felmerülő szükségletek finanszírozása volt. A vártnál jobban elhúzódott ugyanis a szükséghelyzet és az újjáépítési szakasz közötti átmeneti időszak, amelynek lezárulását eredetileg 2005 végére várták, ám az újjáépítési munkálatok túlnyomó része ekkor még el sem kezdődött;
- b) 2005 augusztusában a 80 millió EUR összegű támogatásról hozott határozatot úgy módosították, hogy annak hatálya a polgárháború sújtotta lakosságra is kiterjedjen (lásd 1. keretes szöveg).

1. keretes szöveg

A finanszírozás jelentékeny voltának köszönhetően a válaszintézkedéseknél szem előtt lehetett tartani a polgárháborús kontextust is

Srí Lankán a fegyveres összetűzések 1983 és 2002 között 800 000 személyt kényszerítettek otthona elhagyására. A 2002-es fegyverszünetet követő erőteljes hazatelepülési hullám következtében 2004 végére, a szökőár idejére közel 400 000-en tértek vissza. A polgárháború sújtotta lakosságnak azonban csak mintegy 15 %-a részesülhetett a szökőár utáni nagylelkű adományokból, mivel közülük ennyinek okozott közvetlen károkat a szökőár. Ugyanazon térségen belül a szökőárkárosultaknak jóval több segély jutott, mint a lakosság polgárháború sújtotta részének. A szökőár következtében fedél nélkül maradt emberek egy-egy átmeneti szállására például 450 EUR körüli összeget fordítottak, míg a polgárháborús hajléktalanoknál ez az összeg 125 EUR körül volt. A szökőárkárosult családok havi 70 EUR értékben kaptak élelmiszer-támogatást, míg a polgárháború sújtotta családok csak havi 10 EUR összegű támogatásban részesültek. Ez a megkülönböztetés ellenérzést szított, és feszültséget okozott a közösségek viszonyában.

Hogy ne különböztesse meg hátrányosan a szökőárt megelőzően kitelepített rászorulókat, a Bizottság 2005 augusztusában úgy módosította a 80 millió EUR-ról szóló határozatot, hogy annak hatálya a szökőár térségeiben élő, polgárháború sújtotta lakosságra is kiterjedjen.

A partnerek kiválasztása

16. Az ENSZ-szel és egyéb adományozókkal történő egyeztetést követően a DG ECHO úgy döntött, hogy már meglévő partnereivel fog együtt dolgozni, többnyire Srí Lanka északi és keleti részén, ahol már a szökőárt megelőzően, 1994 óta jelen volt a

polgárháború sújtotta lakosságot célzó projektjeivel. E döntésnek köszönhetően a DG ECHO annak ellenére is értékes projekteket tudott finanszírozni, hogy a segélyekkel már amúgy is elhalmozott övezetekben mindenütt a zsúfoltság és a túlfinanszírozás volt jellemző, mivel a számos újonnan érkezett, magánforrásokat kezelő nem kormányzati szervezet mindenképp újabb projekteket kívánt indítani.

17. A DG ECHO Acehben – Srí Lankával szemben – a szökőárt megelőzően nem volt jelen, mivel (az ENSZ szervezete és a Vöröskereszt néhány képviselője kivételével) az indonéz kormány által kihirdetett szükségállapot kizárta humanitárius szervezetek nemzetközi személyzetének jelenlétét. 2004. december 28-a után a szökőár következtében engedélyezték az Acehbe történő belépést. A DG ECHO ezért olyan partnereket választott, akik azonnal munkához tudtak látni a helyszínen, és megvolt a kellő tapasztalatuk a szükséges területeken, mint az ENSZ-ügynökségeknek a gyermekvédelem, az ivóvízellátás, a szennyvízelvezetés és a közegészségügy terén. A két 10 millió EUR-s támogatásról szóló sürgősségi határozatot illetően 2005. január 18-ig valamennyi Srí Lanka-i, 2005. január 27-ig pedig valamennyi indonéziai partner aláírta megállapodásokat.

A nemzetközi segélyek nagy mennyisége meghaladja a partnerek anyagi szükségleteit

18. A szökőár után olyan nagy mennyiségben álltak rendelkezésre nemzetközi segélyek, hogy azokat egyes partnerek nem is voltak képesek felhasználni (lásd 2. keretes szöveg). Srí Lankán több mint 360, Indonéziában 450 humanitárius szervezet jelent meg, jelentős magánforrásokkal. Az erőforrásokért folytatott verseny inflációt gerjesztett, megnehezítve a javak beszerzését és alkalmas munkaerő felvételét. A Rehabilitációs és Újjáépítési Hivatalnak (BRR) ⁽¹⁾ az egy évvel a szökőár után készített jelentése szerint Acehben 2005 folyamán 30–40 %-kal emelkedtek az árak és a bérek.

2. keretes szöveg

A segélyek meghaladták a partnerek anyagi szükségleteit: háttér-információ

Srí Lankán a DG ECHO egyes korábbi partnerei a magánadományok nagy mennyisége mellett nem voltak képesek felhasználni a Bizottság támogatásait. Egy nem kormányzati szervezettel például egyetlen, 570 000 EUR értékű projektről sikerült megállapodni, holott a DG ECHO eredetileg azt tervezte, hogy az összesen 10 millió EUR értékű támogatásból 1 millió EUR-t ennek a szervezetnek juttat. Noha ez a nem kormányzati szervezet a szökőár után növelte kapacitásait Srí Lankán, mégsem nyújtott be projektajánlatot a 80 millió EUR értékű támogatási határozat forrásaira. 2005 októberé után ezért (az összesen 21 partnerrel együttműködő) DG ECHO négy, Srí Lankára újonnan érkezett partnert választott.

⁽¹⁾ A Rehabilitációs és Újjáépítési Hivalt (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) 2005 áprilisában hozta létre az indonéz kormány, hogy segítse Aceh és Nias rehabilitációjának és újjáépítésének összehangolásában.

Indonéziában az egyik ENSZ-ügynökség nem volt képes a Bizottság valamennyi forrását a sürgősségi határozat hat hónapos végrehajtási időkeretén belül felhasználni. A DG ECHO szokásos partnerei közül sokan nem nyújtottak be Indonéziára vonatkozó projektajánlatot, mivel már a más adományozóktól kapott forrásokat sem tudták elkölteni.

A rendelkezésre álló források felhasználását lehetetlenné tévő kapacitáshiányra utal az is, hogy az egyik nem kormányzati szervezet hangsúlyozta: programjaikat kizárólag a valós igények, nem pedig a fölös források elköltésének szándéka fogja irányítani. Noha az MSF már a katasztrófa után egy héttel leállította a segélyek fogadását, az addig kapott támogatások összege így is elérte a 110 millió EUR-t, míg a a szökőárhoz kapcsolódó 2005-ös programok teljes költsége 25 millió EUR volt. Miután az adományozókat megkérték, hogy a célhoz kötött segélyeket egyéb sürgős igények kielégítésére is felhasználhassák, és ebbe 99 %-uk bele is egyezett, 2005 végére az eredetileg a szökőárral kapcsolatos segélyekből 65 millió EUR-t más célokra használtak fel, például a nigériai éhínség, a darfuri konfliktus és a pakisztáni földrengés következményeinek enyhítésére.

A szükségletek pontos felmérése: országonként eltérő a kép

19. A projektciklus-menedzsmentnek a DG ECHO-nál követett módszerei értelmében a célcsoport szükségleteinek kielégítését legjobban az alapos projekttervezés és -szervezés, illetve a szükségletek elemzése szavatolja. A partnerek által benyújtott projektjavaslatokat ezért jóváhagyás előtt mind a DG ECHO helyszíni szakértője ⁽¹⁾, mind a brüsszeli szakelőadó megvizsgálta. A DG ECHO azon döntésének köszönhetően, hogy Srí Lankán a meglévő partnereivel fog együttműködni, a projektjavaslatokat jó országismerettel bíró, a szükségletek felmérésére helyzetüknél fogva képes szervezetek készítették elő (lásd 3. keretes szöveg). Néhány partner a projektjei szerves részeként kezelte a szükségletek felmérését.

3. keretes szöveg

A Srí Lanka-i partnerek helyzetüknél fogva jó projektterveket tudtak készíteni

Kevés szervezet lehetett volna alkalmasabb a Vöröskereszt egyik szervezeténél a pszichoszociális támogatási projekt előkészítéséhez, mivel ez az északi Jaffna tartományban már 2003 óta segítette a Srí Lanka-i Vöröskereszt Társaságot a polgárháború által otthontalanná vált, belföldön máshová kényszerült személyeket segítő (a Bizottság által is támogatott) pszichoszociális programok megvalósításában.

Miután az egyik nem kormányzati szervezet már több mint 20 éve jelen volt a polgárháború sújtotta Srí Lankán, jó terepismerettel és jól működő helyszíni csoporttal rendelkezett.

Egy másik nem kormányzati szervezet korábban is jelen volt Srí Lanka keleti részén, ahol egy, a konfliktusokhoz kapcsolódó projektet valósított meg a DG ECHO finanszírozásával.

20. Indonéziában közvetlenül a szökőár után az általános zavar és a megbízható információk hiánya miatt nehézségekbe ütközött a szükségletek felmérése. A humanitárius szervezetek felvonulását lassította, hogy különösen a szökőár által okozott hatalmas pusztítás, részben pedig a biztonsági helyzet miatt a kárt szenvedett területek a külvilág számára elérhetetlenné váltak. A legtöbb szervezetnek ezért csak január végére sikerült berendezkednie Szumátra nyugati partjain, ami kihatott a szükségletek felmérésének minőségére és gyorsaságára. A 10 millió EUR összegű gyorssegélyről szóló határozat forrásaiból finanszírozott projektajánlatok némelyike a szükségletek pontosabb felmérésén alapuló egyedi válaszlépések helyett csupán szabványmegoldást kínált a vészhelyzetre. 2005 júniusában az ENSZ Humanitárius Ügyekért felelős Koordinációs Hivatala (UNOCHA) regionális munkaértekezletet szervezett a szökőár tanulságainak megvitatására: ennek egyik fő megállapítása az volt, hogy a segítségnyújtás és a helyreállítás során hiányzott a humanitárius közösség egésze és a helyi közösségek közötti egyeztetés.

21. A 2005 februárja után jóváhagyott projektek a szükségletek megbízhatóbb felmérésén alapultak, mivel ekkorra már több információ állt rendelkezésre, és hosszabb idő jutott a projektjavaslatok elkészítésére. Az egyik nem kormányzati szervezet például acehi hajóépítő projektjének előkészítése során szorosan együttműködött a helyiekkel, s így a kedvezményezettek valós igényei szerint alakíthatta a projektet.



A megélhetési feltételek javítása: halászhajók Acehben, Indonéziában
(Forrás: Európai Számvevőszék)

⁽¹⁾ Helyszíni szakértő alatt a Bizottság humanitárius segítségnyújtási műveleteiben részt vevő technikai támogató személyzet értendő.

Eredményes volt-e a koordináció?**A nagyszámú humanitárius szervezet tevékenységének összehangolása**

22. A segélyszervezetek tevékenységeinek összehangolását az ENSZ Humanitárius Ügyekért Felelős Koordinációs Hivatala (UNOCHA) végezte, az adott ágazattal foglalkozó egyéb ENSZ-ügynökségek támogatásával. Az eredményes ENSZ-koordinációt azonban az alábbi tényezők gátolták:

- a) nem állt rendelkezésre elegendő információ a bekövetkezett károkról, a szükségletekről, illetve a folyamatban lévő vagy tervezett segítségnyújtási tevékenységekről. Jól érzékelteti ezt a problémát az, hogy még 2005 májusában sem voltak pontos és megbízható adatok a belföldön máshová kényszerült személyek számáról és tartózkodási helyéről. Az UNOCHA által a szökőár tanulságainak megvitatására szervezett regionális munkaértekezlet hangsúlyozta az információáramlás javításának szükségességét; ezt a Bizottság is felismerte, és kereste a megoldásokat (lásd 4. keretes szöveg);
- b) számos újonnan érkezett, nemegyszer nagy összegű magánsegélyek fölött rendelkező humanitárius szervezet gyakran mellőzte a már kialakított koordinációs mechanizmusok használatát;
- c) a helyi hatóságok működését korlátozták az emberi és anyagi veszteségek, nem volt működő rendszer sem a nem kormányzati szervezetek bejegyzésére, sem annak biztosítására, hogy ezek betartsanak bizonyos normákat, illetve részt vegyenek az összehangolási céllal létrehozott mechanizmusokban. Az uniós tanácsi elnökségnek a szökőár követő uniós fellépésről szóló 2005. decemberi vitáira (1) a további vitára javasolt pontokban arra a kérdésre keresi a választ, hogy miként támogathatná a nemzetközi közösség és az EU a katasztrófa sújtotta országok kormányait az adományozás összehangolásának eredményesebbé tételében.

4. keretes szöveg**A DG ECHO felismerte a koordinációs nehézségeket, és megoldásokat alakított ki**

A DG ECHO stratégiája Indonéziában és Srí Lankán az volt, hogy támogassa az ENSZ összehangoló szerepét. Ennek megfelelően a DG ECHO 1 millió EUR összeggel támogatta az UNOCHA Humanitárius Ügyek Információs Központját (HIC), hogy az információs eszközöket szerezzén be a humanitárius segítségnyújtási tevékenységek tervezése, megvalósítása és ellenőrzése céljaira. Az OCHA és a DG ECHO a HIC-ről szóló 2005. áprilisi közös értékelésében ajánlásokkal segítette a Központot, hogy az alapos áttekintést nyújthasson a humanitárius intézkedésekről, és rámutathasson a szükségletek kielégítésében mutatkozó hézagokra.

Acehben a DG ECHO forrásokat bocsátott egy nemzetközi szervezet rendelkezésére, hogy a Tanács a belföldön máshová kényszerült személyekről adatokat gyűjtsön, illetve azokat a Humanitárius Információs Központ rendszerébe integrálja.

Srí Lankán a DG ECHO finanszírozta egy nemzetközi szervezet egyik projektjének végrehajtását, amelynek keretében – a pontos információk hiányának problémáját megoldandó – központi adatbázist hoztak létre a kedvezményezettekéről. A Srí Lanka-i kormánynak a szökőár követő segélyek irányítására felállított Nemzeti Művelési Központja eredetileg ugyan felkarolta a projektet, ám 2005 februárjában más kormányhivatalok vették át a segítségnyújtási és helyreállítási műveletek igazgatását, és ezek nem támogatták azt. Ezért az adatbázissal ezután nem foglalkoztak 2005 szeptemberéig, amikor a Srí Lanka-i kormány vezetésével újraindultak a bejegyzések.

23. A segélyek összehangolásában tapasztalt nehézségek miatt a nemzetközi közösség által nyújtott támogatások mennyisége és minősége jelentősen eltért egymástól. A Vöröskeresztnek a világ katasztrófáiról szóló 2005-ös jelentése beszámol róla, hogy egyes acehi közösségeket elhanyagoltak segélyekkel, miközben másokat elhanyagoltak. Fölösnek tekinthető segélyhez jutott az egészségügyi szektor Indonéziában, és fölös számban kapott hajókat Srí Lanka – ám egyes esetekben a segély hiányos volt, például nem minden halászhajóhoz járt halászháló. Megemlítendő, hogy Acehben 2005 decemberében, egy évvel a katasztrófa után még mindig közel 67 000 ember élt sátorban.

Az azonnali segítségnyújtás kivételével megfelelő volt a koordináció a DG ECHO és a Bizottság más szolgálatai között

24. A polgári védelmi mechanizmus szakértői csoportokat küldött a szökőár által leginkább sújtott térségekbe a helyzet felmérésére, illetve a tagállamok által polgári védelmi célokra nyújtott segély megérkezésének és elosztásának összehangolására. A DG ECHO és a Környezetvédelmi Főigazgatóság között 2003. március 16-án létrejött egyetértési megállapodás kimondja, hogy a közösségi fellépések következtetés összehangolásában elsődleges fontossággal bír az Unió polgári védelmi és humanitárius segítségnyújtási fellépéseinek a központban és a helyszínen egyaránt történő, fokozott koordinációja. A válsághelyzet valamennyi szakaszában bejáratott eljárásoknak kell biztosítaniuk a kölcsönös információcserét, valamint a DG ECHO és a polgári védelmi mechanizmus helyszíni munkacsoportjainak találkozik útján kell meggyőződnie arról, hogy tevékenységeik kiegészítik egymást. A polgári védelmi mechanizmust azonban sem Srí Lankán, sem Indonéziában nem hangolták össze megfelelően a humanitárius segítségnyújtási tevékenységekkel.

25. 2005. január 27-i ülésén a Humanitárius Segélyek Bizottsága hangsúlyozta, hogy a DG ECHO és a polgári védelmi mechanizmus megfigyelő- és információs központja (MIC) közötti koordináció gyengén működött, és úgy ítélte meg, hogy a Központ

(1) Az EU hozzájárulása a 2004-es ázsiai szökőár követő nemzetközi segítségnyújtáshoz: eredmények, jövőbeli lépések és tanulságok. Vitairat az Európai Bizottság és az EU Elnöksége által 2005. december 20-án, Brüsszelben megrendezett vezetői értekezletre.

tevékenységei nem korlátozódtak a polgári védelemre, hanem a Központ szerepkörén kívül eső humanitárius segítségnyújtás területére tévedve azt a látszatot keltették, hogy az összes uniós támogatást a MIC irányítja ⁽¹⁾.

26. A DG ECHO együttműködik a Bizottság egyéb szolgálataival annak érdekében, hogy zökkenőmentes és eredményes átmenetet biztosítson a rövid távú szükséghelyzeti intézkedések és a hosszú távú újjáépítés között. A DG ECHO által kezelt pénzeszközök nagy mennyisége megkönnyítette a vártnál hosszabbra nyúló átmenetet a szükségállapot és a rehabilitáció között (lásd 15. bekezdés a) pont). A sürgősségi segítségnyújtást, a rehabilitációt és a fejlesztést összekapcsoló stratégia (LRRD) részeként Indonéziában és Srí Lankán a gyorsreagálású mechanizmus keretében a szökőár által okozott károkról műholdas felvételek készülnek, amelyek hasznosak lehetnek az újjáépítés tervezésében, valamint a katasztrófákra való felkészülésben. Részben a gyorsreagálású mechanizmus révén lehetett finanszírozni azokat a közvetítő kísérleteket is, amelyek 2005 augusztusára végül elvezettek az indonéz kormány és a Szabad Aceh Mozgalom közötti, az újjáépítés munkájának alapjait is szilárdító békemegállapodáshoz.



Szennyvízelvezetés: melléktelepítések Acehben, Indonéziában
(Forrás: Európai Számvevőszék)

A felügyeleti rendszerek szerepe a szükségletekhez igazodó, ütemterv szerinti és hatékony projektmegvalósítás biztosításában

Átfogónak mondható felügyeleti és ellenőrzési rendszer

27. A DG ECHO az alábbi mechanizmusok segítségével látja el a projektek felügyeletét és ellenőrzését:

- a) a DG ECHO helyszíni szakértőinek ellenőrző látogatásai és jelentései, amelyeket a felelős szakelődök helyszíni ellenőrzései egészítenek ki;
- b) a DG ECHO partnereinek jelentései;
- c) a DG ECHO pénzügyi és ellenőrzési egységének helyszíni ellenőrzései;
- d) a végső kifizetést megelőző ellenőrzések, valamint a későbbiekben a partnereket érintő külső ellenőrzések.

28. A DG ECHO helyszíni szakértői a partnerek által végrehajtott projektek helyszínén tett ellenőrzési látogatásaik révén bizonyosodtak meg a projektmegvalósítás szükségletekhez igazodó, ütemterv szerinti és hatékony lefolyásáról. Az ellenőrzési látogatások alapján azután akár a helyszínen, akár a központban megfelelő lépéseket lehetett tenni. 2005 áprilisában például ellenőrző jelentés készült egy pszichoszociális segítségnyújtási programról, s ez problémákat állapított meg a helyi személyzet felvételével kapcsolatban. A DG ECHO brüsszeli szakelődője ezért a Vöröskereszt illetékes központjával kapcsolatba lépve megbizonyosodott róla, hogy a projekt következő szakasza előtt a központ a helyi személyzet felvételét lehetővé tevő együttműködési megállapodást fog kötni a Srí Lanka-i Vöröskereszttel.

29. A szökőár 2004. december 26-án történt. A DG ECHO munkatársai már 2004. december 27-én ott voltak Srí Lankán, illetve 2004. december 28-án az indonéziai Jakartában. Acehbe 2005. január 1-jén érkeztek meg a DG ECHO első szakértői. A szökőárt követő kezdeti intézkedések támogatására a DG ECHO más régiókból – például Dél-Amerikából, Afrikából és a Közel-Keletről – is rendelt át technikai segédcsapatokat. Az állandóan a helyszínen dolgozó szakértők iránti igény 2005 januárjában fogalmazódott meg, és ezek 2005 áprilisában kezdték meg tevékenységüket Acehben. A szökőár után a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy a DG ECHO helyszínen dolgozó szakértőinek számát 69-ről 150-re növeli ⁽²⁾. Srí Lankán a 10 millió EUR-s sürgősségi határozat alapján finanszírozott kilenc projekt esetében 23 ellenőrzési látogatásra került sor, Indonéziában pedig az ugyanilyen finanszírozású tíz projekt esetében 13 ellenőrzési látogatásra, nagyjából a jelenleg a helyszínen dolgozó szakértők 2005. áprilisi megérkezése után. A DG ECHO helyszíni szakértői valamennyi ellenőrzési látogatásuk után vizsgálati jelentést készítettek.

⁽²⁾ Az EU harmadik országok katasztrófáira és válságaira történő reagálásának erősítése, COM(2005) 153.

⁽¹⁾ 2005 februárjában az ENSZ Katasztrófafelmérő és Koordináló Csoportjának (UNDAC) tanácsadó testülete megvitatta a civil védelmi mechanizmus helyzetét, és aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a szökőárt követően a szerepek egymást keresztezhetik. Az ENSZ Humanitárius Ügyekért felelős Koordinációs Hivatala (UNOCHA) ezt követően kérvényezte, hogy tisztázzák az uniós polgári védelmi mechanizmus koordinátorai által alkalmazott eljárásokat, hogy azok a már létező, nemzetközileg megállapodott mechanizmusok részeként működjenek.

30. A DG ECHO helyszíni szakértőinek nincs külön útmutatásuk arról, hogy miként tegyenek jelentést a helyszíni ellenőrzések megállapításairól. Az egyes ellenőrzések végeztével a DG ECHO helyszíni szakértői értekezlet keretében cserélik ki tapasztalataikat a partner helyszíni munkacsoportjával. A DG ECHO ugyanakkor csak rendszertelenül küld írásos visszajelzést a partnereknek arról, hogy az ellenőrzési látogatás során milyen kérdések merültek fel, és milyen intézkedésekről született megállapodás. Az írásos visszajelzés lehetővé tenné, hogy a partnerek jobban hasznosítsák a látogatások során kapott tanácsokat és támogatást, és segíthetné az ellenőrzés által feltárt problémák megoldását is.

31. A DG ECHO helyszíni szakértőinek ellenőrző látogatásai nyomán felmerült információkat a partnerek jelentései egészítik ki. A hat hónapos időtartamú projektek esetében a partnereknek egy hónappal a projekt befejezése előtt előzetes zárójelentést, majd a projekt befejezését követő hat héten – az ENSZ-projektek esetében három hónapon – belül zárójelentést kell küldeniük a DG ECHO-nak. A 10 millió EUR-s sürgősségi határozat forrásaiból finanszírozott, hat hónapos időtartamú Srí Lanka-i és indonéziai projektek esetében a legtöbb partner időben megküldte előzetes zárójelentését, de a legtöbb zárójelentés egy-két hónapos késéssel érkezett meg.

32. A projektek megvalósításának nyomon követését a DG ECHO helyszíni szakértőinek és szakelődóinak ellenőrző látogatásain, valamint a partnerek jelentéseiben szereplő információkon kívül – egyes kiválasztott projektek helyszíni ellenőrzése révén – a DG ECHO pénzügyi és ellenőrzési egysége is biztosítja. 2005-ben a DG ECHO helyszíni ellenőrzései a szökőárt követő intézkedésekre összpontosítottak: a megvizsgált Srí Lanka-i és az indonéziai projektek értéke 19 millió EUR-t tett ki, azaz a DG ECHO-nak a szökőárt követő intézkedésekre 2005 végéig megkötött, összesen 103 millió EUR értékű projektszerződéseinek 18 %-át. Az egyik ENSZ-ügynökség által Indonéziában megvalósított projektek helyszíni ellenőrzései során nehézségeket okozott a projektek dokumentációjához való hozzáférés. Bár a problémát végül sikerült megoldani, a kérdés további tisztázást igényel a pénzügyi és igazgatási keretegyezménnyel (FAFA) kapcsolatos jövőbeli munkaértekezletek során (lásd 5. keretes szöveg).

5. keretes szöveg

Az ENSZ dokumentációjához való hozzáférés

Az egyik ENSZ-ügynökség 500 000 EUR értékű, az indonéziai sürgősségi egészségügyi tevékenységekkel kapcsolatos projektjének 2005. júniusi helyszíni ellenőrzésekor a DG ECHO-nak nehézségeket okozott a vonatkozó pénzügyi információkhoz való hozzáférés, pedig ez ellenkezik a pénzügyi és igazgatási keretegyezmény (FAFA) előírásaival. Az ügynökséggel történt eszmecsere követően az ügyet tisztázták, a DG ECHO 2005 novemberében hozzáférhetett a kéréses dokumentációhoz.

33. Az utolsó kifizetést megelőző végső ellenőrzést szintén a DG ECHO pénzügyi és ellenőrzési egysége végzi el. Az ellenőrzés számba veszi a DG ECHO helyszíni szakértőjének és szakelődójának a partner végső jelentésével kapcsolatos észrevételeit, valamint az arra vonatkozó ajánlásukat, hogy a kifizetést teljesítsék-e vagy sem. A kifizetések ellenőrzése szükség esetén a kiadások jegyzékének, a készletnyilvántartásnak, a beszerzési eljárásoknak, valamint a személyzeti listának és a számlák másolatainak a felülvizsgálatán is alapul. A DG ECHO pénzügyi és ellenőrzési egysége ezenkívül a projekt dokumentációjának független külső ellenőrzéséről is gondoskodik, amelyre a partner központjában, a projektekből kiválasztott minta alapján kerül sor. E külső ellenőrzések hatékony eszköznek bizonyultak azon helyreállítási kiadások kiszűréséhez, amelyek – leggyakrabban az alátámasztó dokumentáció hiánya miatt – nem támogathatóak. Meglehetősen hosszú idő telik el azonban egy-egy projekt befejezésétől a külső ellenőrzésig, amit a DG ECHO azzal csökkentene, hogy összes partnerét kétéves ciklusonként ellenőrizné.

A kezdeti intézkedések az igényeknek való megfelelés érdekében módosultak

34. A DG ECHO eljárásai szem előtt tartják a rugalmasságot, és a partnerségi keretmegállapodás 10. cikke értelmében a projekteket egyszerű eljárásokkal lehet módosítani úgy, hogy a szükségletek változása esetén is meg tudjanak felelni azoknak. Az eljárások rugalmassága általában lehetővé tette, hogy a projektek a változó szükségleteknek megfelelően módosuljanak, és biztosította a projektek megfelelő végrehajtását is (lásd 6. keretes szöveg).

6. keretes szöveg

A projekteket a változó szükségleteknek megfelelően módosították

2005 júniusában az egyik ENSZ-ügynökség arra figyelmeztetett, hogy Srí Lankán a kis halászhajók túl nagy száma túlhalászathoz és a parti halállomány hosszú távú károsodásához vezethet. 2005 augusztusában ezért a szervezet a javítandó vagy megépítendő halászhajók számának csökkentésével módosította projektjét, 15 000 halászati felszerelést biztosítva azok helyett.

A szökőárt követő első hónapon belül világossá vált, hogy a Srí Lanka-i kormány elegendő gyógyszeradományt kapott az összes meglévő egészségügyi szükséglet kielégítéséhez. Ennek következtében az egyik nem kormányzati szervezet DG ECHO által finanszírozott projektjét módosították, és a segélyeket pszichoszociális segítségnyújtásra, illetve a helyi egészségügy támogatására csoportosították át.

Egy másik Srí Lanka-i projekt készleltí terve többek között 21 500 adag magas tápértékű keksz öt év alatti gyerekeknek történő kiosztását tartalmazta. A kekszre nem volt szükség, így az élelmiszer-biztonság növelésére előirányzott 28 000 EUR-t a megélhetési feltételek támogatásához csoportosították át.

Az egyik partner az indonéziai projekttervében szereplő sátrak helyett a megvalósítás során végül konyhakat szerelt fel, a kedvezményezettek változó szükségleteihez alkalmazkodva.

Miután az élelmezési válságot a nagyszabású nemzetközi adományoknak köszönhetően sikerült elkerülni, az egyik nem kormányzati szervezet módosította indonéziai projektjét. A sürgősségi élelmezési program szükségtelemmé vált, így azt táplálkozássoktatási és kiegészítő élelmezési program váltotta fel.

Késedelmek a szabad kapacitás hiánya és egyéb külső korlátozó tényezők miatt

35. A projektek ütemterv szerinti megvalósítását illetően a DG ECHO segített felszámolni több olyan tényezőt, amelyet a vizsgálati jelentések akadályként említettek. Indonéziában például az ENSZ-ügynökség projektjét vizsgáló 2005. májusi ellenőrzési jelentés hiányolta a tevékenységek végrehajtásához szükséges szakembereket. A DG ECHO, illetve az ügynökség központja ezért olyan intézkedéseket tett, amelyek a szükséges személyzet felvételéhez vezettek. A vizsgálati jelentésekben megállapított egyéb késedelmek okait azonban a partner a projekt időkeretén belül nem számolta fel (lásd 7. keretes szöveg). A projektek partnerek általi végrehajtását késleltette az is, hogy az újonnan érkezett nagyszámú humanitárius szervezet versenyzett egymással az erőforrásokért. Srí Lankán más külső tényezők is okoztak késedelmet, például a segélyszállítmányok vámmentességének 2005. februári megszüntetése vagy a kormány által megszabott ütközőzónában érvényes építkezési korlátozások 2005. végi feloldása, ami által az értékelések többsége és számos projekt is az érvényét veszítette.

7. keretes szöveg

Példák a partnerek általi projektmegvalósítás késedelmére

Az indonéziai Jantho melletti Pramuka menekülttábor vízkezelő létesítménye a felállítást követő negyedik hónapig, 2005 júniusáig nem működhetett, mivel a beszerzési eljárás lassúsága miatt nem állt hozzá rendelkezésre klórtabletta.

Késedelmet szenvedett az átmeneti szállások felállítása Srí Lankán, mivel csak szűkösen állt rendelkezésre a part menti természetmegőrzési területekre való visszatéréstől eltiltott közösségek áttelepítéséhez alkalmas földterület. Az egyik nemzetközi szervezetnek építés céljából odaítélt földeket a helyi hatóságok később más szervezeteknek osztották ki.

Szintén késedelmet szenvedett Srí Lankán az egyik partner halászhálóinak kiosztása, mivel elhúzódott a halászoknak szánt készlet összeállítása, illetve beszerzési nehézségek adódtak. Mire a nem kormányzati szervezet megkezdte a hálók kiosztását, addigra más szervezetek már kielégítettek egyes igényeket – például halászati felszereléssel. Ez további késedelemhez vezetett, mivel a nem kormányzati szervezet kénytelen volt újra felmérni a szükségleteket.

Információk a projektek végrehajtásának hatékonyságáról

36. A végrehajtás hatékonyságának ellenőrzéséhez információ szükséges a költségekről, a projektirányítási viszonyokról, valamint a ténylegesen megvalósult projekteredményekről. A költségeket illetően szem előtt kell tartani, hogy a válaszingtézkedések felgyorsítása érdekében a partnerek projektjavaslatai nem versenytárgyalásos eljárás útján kerülnek kiválasztásra. A DG ECHO partnereinek beszerzési eljárásait a székhelyükön történő külső ellenőrzések, valamint a DG ECHO pénzügyi és ellenőrzési egysége által végzett szűrőpróbaszerű ellenőrzések segítségével vizsgálják. A DG ECHO helyszíni szakértői megvizsgálják a projektjavaslatokat, és ennek részeként elemzést készítenek az egységköltségekről, amelyet figyelembe vesznek annak meghatározásakor, hogy a partnerek méltányos áron kínálják-e termékeiket és szolgáltatásaikat. Ez az elemzés azonban a hatékonyság biztosítása terén csak korlátozott értékkel bír, és összehasonlító adatok, illetve rendszeresen megismételt ellenőrzések révén javítani lehetne rajta. Az is hasznos volna, ha továbbfejlesztenék a költségösszehasonlítási célú adatgyűjtést, illetve ha az egységköltségeket a végrehajtás során ellenőriznék. Az ilyen információ segíti annak biztosítását – kiváltva egy előreláthatatlan természeti csapást követően –, hogy a termékekhez és szolgáltatásokhoz méltányos áron jutnak hozzá. A DG ECHO időközben fejleszti az ellenőrzési rendszerét, hogy az automatikusan kiszámítsa az egységköltségeket, valamint a közvetlen költségeknek a támogatás költségeihez viszonyított arányát.

37. Egyes ellenőrző jelentések nem közölnek elegendő információt az olykor összetett projektirányítási viszonyokról, így nem lehet tudni, hogy a partner a projektfeladatokat önmaga végzi el, vagy alvállalkozásba adja más civil szervezeteknek vagy magáncégeknek (lásd 8. keretes szöveg). Mivel csak azokat értékeltek megfelelő partnerként, akik aláírták a partnerségi keretmegállapodást, valamint a pénzügyi és igazgatási keretegyezményt, ezért fontos tisztázni, hogy a DG ECHO által finanszírozott projekteket végrehajtó szervezetek közül melyekről nem készült ilyen értékelés.

8. keretes szöveg

A vizsgálati jelentések nem tisztázzák megfelelően a projektirányítási viszonyokat

Srí Lankán az egyik ENSZ-ügynökség hajójavítási tevékenységeit egy magáncég látta el, a DG ECHO egyik partnerének ivóvízzel és szennyvízelvezetéssel kapcsolatos teendőit pedig helyi civil szervezetek végezték.

Noha a vizsgálati jelentések szerint Indonéziában az egyik ENSZ-ügynökség civil szervezetek segítségével valósította meg a projektjeit, e szervezeteket a jelentések nem nevezik meg.

Az ellenőrző jelentések nem számolnak be ezekről az egyedi projektirányítási viszonyokról.

38. A DG ECHO ellenőrzése inkább az eredményekre összpontosít, mint a projekttevékenységekre (vagyis inkább a családok által elfoglalt otthonok, mint a megépült szálláshelyek számára). A vizsgálati jelentésekben nem találni a projekttevékenységek megvalósításának rendszeres számszerűsítését, és nem számolnak be a befejezett munkálatoknak, például a szálláshelyek, latrinák és hajók építésének hivatalos jóváhagyásáról – pedig az eredményekről való beszámoló előfeltétele a megfelelő tájékoztatás arról, hogy ki mit és hol végzett. A tényleges projektteljesítményekkel kapcsolatos információ nélkül az sem biztosítható, hogy a termékek és szolgáltatások valóban rendelkezésre álljanak, mégpedig az elvárt szinten (lásd 9. keretes szöveg).

9. keretes szöveg

Jobb tájékoztatásra van szükség a projektteljesítményekkel kapcsolatban

Egy indonéziai projekt esetében a DG ECHO helyszíni szakértői számára nehéz volt tisztázni, hogy mely tevékenységeket finanszírozta a DG ECHO. A gyakran cserélődő munkatársak nem tudták pontosan kimutatni, hogy mire használta fel az UNICEF a DG ECHO támogatását. A DG ECHO helyszíni szakértőinek kérései ellenére az illetékes ENSZ-ügynökség a projekt végéig nem adott részletes tájékoztatást a véghezvitt tevékenységekről.

Egy Srí Lanka-i projekt időközi pénzügyi jelentése 1,45 millió EUR-t, azaz a kiadások 85 %-át a „halászat” költségvetési tétel alá csoportosította, minden további részletezés nélkül. Részletesebb pénzügyi információ megkönnyítené a projektek megvalósításának hatékony ellenőrzését.

39. A számvevőszéki ellenőrzés megerősítette a DG ECHO vizsgálati jelentéseinek azon megállapításait is, amelyek szerint a DG ECHO által támogatott tevékenységek általában kellően feltűntek a környezetükben, bár bizonyos esetekben ezen még lehetett volna javítani. Nem volt például eléggé észlelhető a DG ECHO tevékenysége az acehi Jantho gyermekgondozási központjában, illetve az egyik ENSZ-ügynökség által felállított vízkezelő létesítményeknél. A Szökőár Következményeit Értékelő Szövetségnek (TEC) a nemzetközi segítségnyújtás egészét vizsgáló kezdeti megállapításai bírálják, hogy a humanitárius szervezetek inkább saját „márkanévük” és tevékenységük ismertté tételében versenyeztek egymással, mint a kedvezményezettek valós szükségleteinek kielégítésében. Igaz, az eredmények elismertetése érdekében végzett tevékenységeknek legalább az a hasznuk megvan, hogy csökkentik a kettős finanszírozás kockázatát, amennyiben segítenek tisztázni, hogy ki mit is finanszírozott.



Vízkezelő létesítmény az indonéziai Acehben
(Forrás: Európai Számvevőszék)

Az eredmények megvalósulása és a fenntarthatóság megfelelése

A projektek hozzájárultak az intézkedések általános sikeréhez, bár bizonyos projektteljesítmények és eredmények alulmúlták a tervezettet

40. A projektteljesítményeket alapul véve elmondható, hogy a DG ECHO által támogatott projektek megvalósultak, bár bizonyos esetekben az infláció miatt csak alacsonyabb szinten, egyes tevékenységeket pedig termékbeszerzési nehézségek miatt, illetve alkalmas személyzet hiányában nem lehetett a projekt időkeretén belül kivitelezni (lásd 10. keretes szöveg).

10. keretes szöveg

Egyes projektteljesítmények elmaradnak a tervezettől

Srí Lankán a megnövekedett anyag- és munkaköltségek miatt a DG ECHO finanszírozásával megvalósított egyik projekt az általa kivitelenző szálláshelyek számát az eredetileg tervezett 2 500-ról 2 018-ra csökkentette.

Indonéziában az egyik nem kormányzati szervezet beszerzési nehézségek miatt nem tudott szétosztani 1 500 000 palacknyi víztisztító szert. A projekt időtartamát három hónappal meghosszabbították, ám 900 000 palack még a projekt 2005. júliusi befejezésekor is szétosztásra várt. A palackokat a partner végül saját költségén osztotta szét.

41. A projekteredményeket alapul véve elmondható, hogy a Bizottság által finanszírozott projektek nagyban hozzájárultak az alapvető lakossági szükségletek kielégítéséhez az átmeneti szálláshelyek biztosítása, az élelem- és ivóvízellátás, a szennyvízelvezetés, a közegészségügy, a pszichoszociális ellátás, a család- és gyermekgondozás, valamint a távközlés terén (lásd 11. keretes szöveg). A Bizottság által támogatott projektek elősegítették a megélhetési feltételek visszaállítását is, például halászhajók és

halászati felszerelések adományozása, illetve egy kikötői rakodó-part helyreállítása révén. A kedvezményezettek számát illetően azonban egyes projektek sikere elmaradt az eredetileg tervezettől, főként azért, mert a gyors intézkedések iránti igényből fakadóan az igényfelmérések túlzóak voltak (lásd 20. bekezdés). Ez volt a helyzet azon projekt esetében is, amely az eredetileg tervezett 50 000 helyett csupán 37 000 kedvezményezett számára biztosított ivóvizet és épített ki szennyvízelvezető rendszert. Még inkább áll ez az egyik ENSZ-ügynökség Acehben megvalósított projektjére, amelynek keretében az eredeti tervtől eltérően 2 millió ember helyett csupán az érintettek 5 %-át, 100 000 embert sikerült ivóvízzel és szennyvízelvezetéssel ellátni. Az ellátottak alacsony száma miatt, illetve azért, mert a kivitelezés idején nehéz volt felmérni a projektteljesítményeket, a DG ECHO nincs megbizonyosodva arról, hogy a partner operatív teljesítménye megfelelő a vízellátási és szennyvízelvezetési terület koordinálásához.

11. keretes szöveg

A Bizottság humanitárius segítségnyújtásának eredményei

A Bizottság jelentése szerint az általa Indonéziának, Srí Lankának, Indiának, a Maldív-szigeteknek és Thaiföldnek nyújtott humanitárius segítség a következők biztosításához járult hozzá:

- tiszta ivóvíz és szennyvízelvezetési rendszerek több mint 720 000 személy számára,
- heti élelmiszersegély közel 900 000 otthonát elhagyni kényszerült személynek,
- lakóhelyük helyreállításához vagy újjáépítéséhez, illetve átmeneti szálláshelyek felállításához felhasználható anyagok közel 140 000 személy számára,
- egészségügyi szolgáltatások, illetve járványadatbázisok felállítása 840 000 személyt érintően,
- pszichoszociális segítségnyújtás több mint 260 000 személynek,
- kereseti lehetőség teremtése és megélhetési támogatás kb. 325 000 személy számára.

42. A DG ECHO is részt vesz a Szökőár Következményeit Értékelő Szövetség (TEC) nevű nagyszabású értékelési kezdeményezésben, amelynek célja, hogy a segínyt nyújtó ügynökségek együtt tanulmányozzák a szökőarra adott válaszügyintézkedések nyomán levonható következtetéseket. A TEC öt tételes értékelést végzett el: az adományozók intézkedéseiről, az összehangolásról, a szükségletek értékeléséről, a helyi és nemzeti kapacitásokra gyakorolt hatásról, valamint a segítségnyújtás összekapcsolásáról a

helyreállítás és a hosszú távú fejlesztés folyamatával. A TEC értékelésének kezdeti megállapításai szerint a segélyezési tevékenység az összehangolás gyengeségei és az alacsony hatékonyság ellenére összességében mégis eredményes volt, hiszen az élelmiszer- és ivóvízellátás, illetve a menedékhelyek biztosítása révén hatékonyan enyhítette a túlélők szenvedését. A Vöröskeresztnek a világ katasztrófáiról szóló 2005-ös jelentése szintén arra a következtetésre jutott, hogy a rendkívüli adományozásnak köszönhetően az összehangolás gyengesége dacára is sikerült segélyhez juttatni a legtöbb túlélőt, illetve megelőzni az éhínség súlyosbodását és a betegségek terjedését. A számvevőszéki ellenőrzés időpontjában megvalósuló projektek helyszínén tett látogatások, illetve valamennyi helyi szereplővel, köztük a kedvezményezettekkel készült interjúk nagyban megerősítették az említett két értékelés következtetéseit.

43. A jövőt illetően megemlítendő, hogy a DG ECHO a 80 millió EUR-s határozat forrásaiból 2 millió EUR-t szándékozik költeni az indiai-óceáni övezet korai előrejelző rendszereinek megerősítését szolgáló, a katasztrófa-felkészültséget javító ENSZ-projekt támogatására. A DIPECHO ⁽¹⁾ cselekvési tervei mind Dél-, mind Délkelet-Ázsiára vonatkoznak, és az itteni, közösségi megközelítéssel alapuló katasztrófafelkészülési projektek a 2005–2006-os időszakban 11 millió EUR támogatásban részesültek. Az ENSZ Humanitárius Ügyekért felelős Koordinációs Hivatalának (UNOCHA) a szökőár tanulságait megvitató 2005. júniusi munkaértekezlete kiemelte, hogy a katasztrófákra való felkészülés mechanizmusait nagymértékben fejleszteni kell.

Megfelelő volt a fenntarthatóság; ez a finanszírozás komoly mértékének is köszönhető

44. A hosszú távú rehabilitáció, újjáépítés és helyreállítás a DG RELEX és a DG AIDCO feladata, míg a DG ECHO a sürgősségi segélynyújtásból és rövid távú rehabilitációból összetevődő humanitárius fellépésért felelős. Mivel ebben a két szakaszban különböző főigazgatóságok vesznek részt, és ezeket eltérő eljárások és feladatok jellemzik, különös jelentőséget kap a rövid távra szóló segélyezés és a hosszú távú fejlesztés közötti bizonytalanság oldását szolgáló, a sürgősségi segélynyújtást, a rehabilitációt és a fejlesztést összekapcsoló folyamat (LRRD). A DG ECHO szökőárral kapcsolatos intézkedésekre elkülönített segélyeinek komoly mennyisége nemcsak a leglényegesebb segítségnyújtási területekre, mint például az élelmezésre és ivóvízellátásra, a szennyvízelvezetésre, az egészségügyre és a menedékhelyekre való összpontosítást tette lehetővé a Hivatal számára, hanem azt is, hogy hasznos intézkedések segítségével hidalja át a vártnál hosszabb átmeneti időszakot, továbbá hogy bizonyos esetekben a fejlesztés szempontjait is szem előtt tartó helyreállítási munkákat is támogasson (lásd 12. keretes szöveg).

⁽¹⁾ A „DIPECHO” a katasztrófákra való felkészülés rövidítése a DG ECHO-nál.

12. keretes szöveg

A fenntarthatóságot erősítik az átgondolt intézkedések és a fejlesztés szempontjainak szem előtt tartása

Srí Lankán a mellékhelyiségek rendkívül jó minősége lehetővé teszi, hogy azok hosszú ideig működőképesek maradjanak. A higiéniai viszonyok tartós javítását eredményezi az, hogy a menekülttáborokban higiéniai bizottságokat állítanak fel.

Elsősorban a fejlesztést szolgálja a halászhajók készítését és kikötői rakodópart építését célzó indonéziai projekt, és ezáltal a fenntarthatóságot hangsúlyozza. Hasonló példa az egyik ENSZ-ügynökség Srí Lanka-i projektje, amely a Srí Lanka-i flotta hatékonyságának növelését tűzte ki céljául jó minőségű hajók építése és fejlett halászati technikák oktatása által.

Egy nem kormányzati szervezet 10 millió EUR-s sürgősségi határozat alapján finanszírozott, vegyszeres víztisztítással kapcsolatos indonéziai projektjét egy másik, a Bizottság által a 80 millió EUR-s határozat forrásaiból támogatott projekt követte, amely tartósabb ivóvíz-ellátási rendszerek megépítését tűzte ki céljául.

Egy nem kormányzati szervezet indonéziai projektjének fenntarthatóságát segíti az, hogy a menekülttáborok legtöbb tevékenységét a táborok bizottsági tagjai szervezik önkéntes alapon.



Segítségnyújtás hajléktalan személyeknek: menedékhelyek Srí Lankán
(Forrás: Európai Számvevőszék)

KÖVETKEZTETÉSEK

45. A 2004. december 26-i szökőárt követően a válaszintézkedések megalapozottságának kívánalmát összhangba kellett hozni a gyors bizottsági intézkedés elengedhetetlenségével. A DG ECHO eljárásai gyors intézkedéseket tettek lehetővé, és a pénzeszközök jelentős, 123 millió EUR-t kitevő összege is megfelelőnek bizonyult. Ennek köszönhetően a DG ECHO egyrészt ki tudta elégíteni a katasztrófa sújtotta népesség szükségleteit, és

ugyanakkor meg tudta könnyíteni a segítségnyújtás és az újjáépítés közötti vártnál hosszabbra nyúlt átmenetet is (lásd 12–15. bekezdés).

46. A korábbi partnereivel való újabb együttműködésről hozott döntésének köszönhetően a Bizottság annak ellenére is tudott projekteket finanszírozni, hogy a nagyszámban újonnan érkező humanitárius szervezetek forrásai meghaladták a szükségleteiket. A szökőárt megelőzően a DG ECHO nem volt jelen Acehben, és ezért a megbízható információk hiánya következtében a DG ECHO által a szökőárt követő hónapban jóváhagyott bizonyos projektek a szükségletek pontos felmérésén alapuló intézkedések helyett szabványmegoldást kínáltak a vészhelyzetre. A 2005 februárja után jóváhagyott projektek a szükségletek megbízhatóbb felmérésén alapultak, mivel ekkor már több információ állt rendelkezésre, és hosszabb idő jutott a projektjavaslato

47. Az ENSZ összehangoló szerepét nehezítette a szükségletekkel kapcsolatos megbízható információk hiánya, a számos humanitárius szervezet megjelenése, valamint a helyi hatóságok kapacitáshiánya, ami eltérő mennyiségű és minőségű segítségnyújtást eredményezett. A DG ECHO és a Bizottság más szolgálatai közötti belső egyeztetés az újjáépítési szakaszba való átmenet terén sikeres volt. Az intézkedések kezdeti szakaszában ugyanakkor gondokat okozott a polgári védelmi mechanizmussal történő összehangolás (lásd 22–26. bekezdés).

48. A DG ECHO átfogó projektfelügyeleti és -ellenőrzési rendszere általában lehetővé tette a projekteknek a változó szükségletek kielégítése érdekében történő módosítását. Hasznos volna azonban, ha az ellenőrzési látogatásokat követően írásos visszajelzést biztosítanának a partnereknek, fejlesztenék a költségösszehasonlítási célú adatgyűjtést, és részletesebben tájékoztatnák a projektirányítási viszonyokról. A vizsgálati jelentések a projekttevékenységek teljesítményeit nem számszerűsítik módszeresen, az egyik ENSZ-ügynökség indonéziai projektje esetében pedig különösen nehéz volt a DG ECHO számára hozzájutni a végrehajtott intézkedésekkel kapcsolatos megfelelő információkhoz (lásd 27–39. bekezdés).

49. A Bizottság által támogatott projektek révén gondoskodni lehetett a lakosság átmeneti szállásáról, ételméről, ivóvízről, illetve olyan elsődleges szükségleteiről, mint a szennyvízelvezetés, a közegészségügyi és pszichoszociális ellátás, a családok és gyermekek ellátása, illetve távközlési kapcsolat biztosítása. A Bizottság emellett katasztrófákra való felkészülést segítő projekteket is finanszíroz. A megnövekedett költségek, valamint a termékek beszerzésének és a megfelelően képzett személyzet felvételének nehézségei miatt azonban bizonyos projektek teljesítménye elmaradt a tervezettől. Egyes projektekből – különösen az egyik ENSZ-ügynökség indonéziai projektjének ivóvízzel és szennyvízelvezetéssel kapcsolatos összetevőjéből – a szükségletek túlzó felmérése miatt az eredetileg tervezettnél kevesebb kedvezményezett részesült. A pénzeszközök nagy mennyisége hozzájárult a projektek fenntarthatóságához, és hasznos, esetenként a fejlesztés szempontjait is figyelembe vevő intézkedéseket eredményezett (lásd 40–44. bekezdés).

AJÁNLÁSOK

50. A Bizottság a szükségletek kielégítése érdekében gondolja át, hogy a katasztrófa sújtotta országok kormányait támogatva milyen szerepet vállalhatnak az adományozók közötti koordináció eredményesebbé tételében (lásd 22. bekezdés).

51. A módszerek egységesítése érdekében tisztázandó, hogy melyek a DG ECHO, illetve melyek a Környezetvédelmi Főigazgatóság (polgári védelmi mechanizmus) teendői (lásd 24. és 25. bekezdés).

52. Megfontolandó a segélyműveletekre megszabott időtartam meghosszabbítása (például hat helyett kilenc hónap), hogy jusson elég idő a megvalósításukra (lásd 35. bekezdés).

53. A DG ECHO egészítse ki felügyeleti rendszerét a következő elemekkel (amelyekből egyúttal ellenőrzési iránymutatásokat is összeállíthatna):

- a) írásos visszajelzés a partnereknek az ellenőrzési látogatásokat követően (lásd 30. bekezdés);
- b) összehasonlító adatok a költségekről (lásd 36. bekezdés);
- c) a végrehajtási eljárásokról adott magyarázó megjegyzések (lásd 37. bekezdés);
- d) tájékoztatás arról, hogy ki mit és hol végzett (lásd 38. bekezdés).

54. A pénzügyi és igazgatási keretegyezménnyel (FAFA) kapcsolatban szem előtt kell tartani az ENSZ ügynökségei által megvalósított projektek dokumentációjához való hozzáférés nehézségeit (lásd 32. és 41. bekezdés).

Ezt a jelentést a Számvevőszék 2006. május 11-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

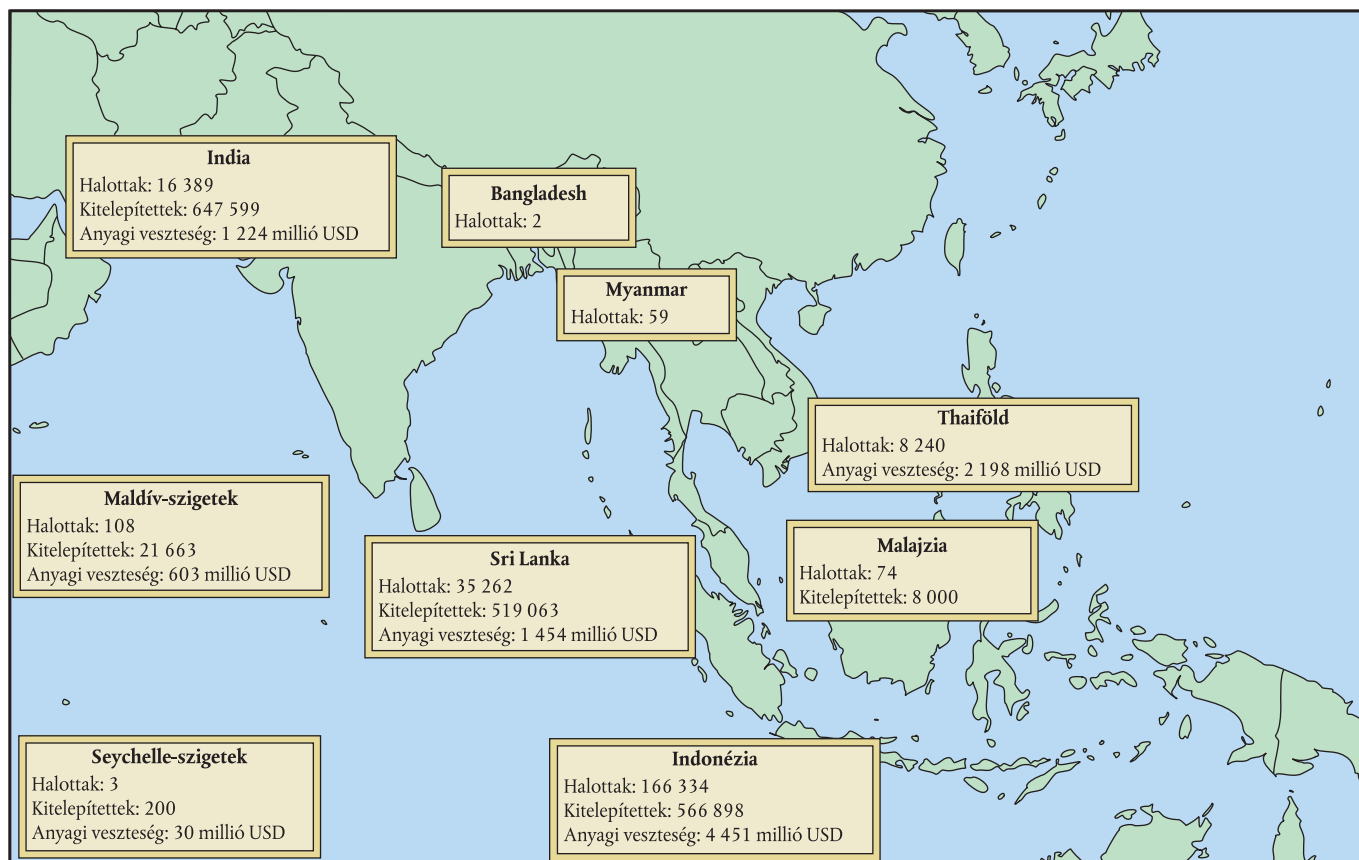
a Számvevőszék nevében

Hubert WEBER

elnök

MELLÉKLET

A SZÖKŐÁR ÁLTAL OKOZOTT KÁROK



Forrás: a Szökőár Következményeit Értékelő Szövetség kezdeti megállapításai.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÖSSZEFOGLALÓ

V. A Bizottságnak mindenképpen mértékadó sürgősségi javaslatokat kellett elfogadnia ahhoz, hogy a támogatás mielőbb eljusson az áldozatokhoz. A szükségleteket csak 2005 januárjának második felében mérték fel pontosan, és ha a Bizottság ezt megvárta volna, január végéig nem juthatott volna bizottsági támogatás a humanitárius szervezetekhez, ami az adott körülmények között természetesen elfogadhatatlan lett volna.

VI. A Bizottság elismeri, hogy akadtak bizonyos helyszíni nehézségek, de általában összehangoltabbnak ítélte meg a fellépést, mint korábbi vészhelyzetek esetén. A kritikus vészhelyzeti időszakban a Bizottság szolgálatai folyamatosan tájékoztatták egymást, azaz naponta átlagosan legalább kétszer érintkeztek egymással, valamint tájékoztatókat és helyzetjelentéseket küldtek egymásnak.

VII. A Bizottság tudomásul veszi, hogy a Számvevőszék szerint további összehasonlító információkra van szükség a költségekről, valamint részletesebben le kell fektetni a szervezeti szabályozást, és részletesebben rögzíteni kell a projekteredményekre vonatkozó számadatokat.

VIII. Általában elmondható, hogy a nemzetközi közösség eleinte nem hangolta össze megfelelően a mentést. A Bizottság ezért már kezdettől fogva nagy figyelmet fordított – többek között – a koordinációs tevékenységekre és a szükségletek újrártékelésére, és ezzel fokozta a mentés hatékonyságát. A Számvevőszék példájában szereplő eredeti szükségletfelmérésben még úgy számoltak, hogy a potenciális kedvezményezettek köre kétmillió fő. Az, hogy az ENSZ szerve csak a kedvezményezettek 5 %-át érte el, nem azt jelenti, hogy a fennmaradó 95 % nem részesült segítségnyújtásban, hanem azt, hogy más szervektől kaptak támogatást, így az ENSZ segélyére nem volt szükség.

IX.

a) A Bizottság teljes mértékben elismeri, hogy a csapásokat követő fellépéseknél fontos az országok felelőssége, és ezt mind humanitárius segítségnyújtási, mind fejlesztési programjaiban figyelembe veszi (humanitárius segítségnyújtás esetén elvárja a társszervezetektől, hogy összehangolják munkájukat a nemzeti és helyi hatóságokkal, támogatja az ENSZ humanitárius ügyekért felelős koordinációs hivatalát (OCHA), a helyszínen a delegációk és a Humanitárius Segélyek Hivatala hangolja össze a munkát).

b) A Bizottság teljes mértékben osztja a Számvevőszék véleményét, hogy a következetes megközelítés érdekében tisztázni kell a Humanitárius Segélyek Hivatala és a Környezetvédelmi Főigazgatóság (polgári védelmi mechanizmus) szerepét.

c) A Bizottság már megállapította, hogy késve hajtották végre a projekt Számvevőszék által említett egyes részeit, és megtette a szükséges lépéseket (lásd a 35. bekezdést). A Bizottság szerint nem lenne helyes a szabályozási háttér megváltoztatásával meghosszabbítani az elsődleges sürgősségi és sürgősségi humanitárius fellépések időtartamát.

d) A Bizottság megerősíti a felügyeleti rendszert, és igyekszik a Számvevőszék ajánlásait a lehető legmegfelelőbb módon megvalósítani.

e) A Bizottság megbeszéléseken tisztázta az érintett szervezetekkel ezt a kérdést, így most már hozzáférhet az érintett dokumentumokhoz. Az ENSZ szervei által végrehajtott, de a Bizottság által támogatott projektek ellenőrzéséről az EK és az ENSZ által létrehozott, a pénzügyi és igazgatási keretmegállapodással (FAFA) foglalkozó közös munkacsoport tárgyalta 2006 áprilisában.

BEVEZETÉS

7. A gyorsreagálású mechanizmusról és a megmentés, a rehabilitáció és a fejlesztés összekapcsolásáról (LRRD) lásd a Bizottság válaszában 26. pontját.

ÉSZREVÉTELEK

18. A Bizottság szakpolitikáját szükségletalapú megközelítésre építi. Amennyiben a társszervezet nem tudja teljes mértékben hasznosítani a támogatást, a Bizottság az eredeti tervhez képest csökkenti a támogatást.

22. a) A Bizottság Srí Lankán és Indonéziában is támogatta az ENSZ érintett szervét, amely ágazati szinten vezette a létfenntartás helyreállítását. E projektek mindkét országban enyhítették és/vagy korlátozták a lefedettséggel, az átfedésekkel, a hiányosságokkal és a versennyel kapcsolatos problémákat.

23. A különjelentés szerint egyes ágazatok túl sok, mások pedig túl kevés segélyben részesültek, azonban ez nem a Bizottság által nyújtott humanitárius segítségnyújtásra vonatkozik.

24. és 25. Bár akadtak bizonyos helyszíni koordinációs nehézségek, általában véve összehangoltabb volt a fellépés, mint korábbi vészhelyzetek esetén. A vészhelyzet kritikus időszakában a Bizottság szolgálatai folyamatosan tájékoztatták egymást, naponta átlagosan legalább kétszer kapcsolatba léptek egymással, valamint tájékoztatókat és helyzetjelentéseket küldtek egymásnak. A Bizottság a Számvevőszék ajánlása alapján még jobban össze kívánja hangolni a Humanitárius Segélyek Hivatalát és a polgári védelmi mechanizmust.

26. A Bizottság már néhány nappal a szökőár után szolgálatközi csoportot (Tsunami inter-service taskforce – TIST) alakított ki, amelynek az a feladata, hogy biztosítsa az uniós segítségnyújtás teljes körű összehangolását, és különösen a megmentés, a rehabilitáció és a fejlesztés összekapcsolását (LRRD).

A gyorsreagálású mechanizmus a Számvevőszék által említetteken kívül további projekteket is finanszírozott, például a szökőár utáni kormányzati újjáépítési tervek kidolgozása előtt folytatott civil társadalmi konzultációt, valamint a helyi önkormányzatok újjáépítési kapacitásának megerősítését.

A Bizottság az újjáépítési szakaszra 2006 végéig 350 millió euro – ezen belül a gyorsreagálású mechanizmus keretén belül 12 millió euro – kötelezettséget vállal.

30. A kiküldetéseket felügyelő bizottsági humanitárius és technikai segítő személyzet munkájának eredményeit a referensek által fenntartott bizottsági számítógépes projektfelügyeleti rendszerben rögzítik. Szükség esetén a Humanitárius Segélyek Hivatala (központ) ad visszajelzést a projektről a Bizottság társszervezeteinek. A Bizottság azonban elismeri, hogy fontos lenne a hatályos utasításokat külön iránymutatásba foglalni.

31. A Bizottság tisztában volt azzal, hogy a jelentések késve készültek el. Azonban a csapás terjedelmére és a végrehajtó társszervezetek előtt álló kihívásokra való tekintettel ezt nem ítélte jelentősnek.

32. Az ENSZ szerveinél őrzött dokumentumokhoz való hozzáférés problémájával a FAFA-munkacsoport foglalkozik.

33. A Bizottság nemcsak a helyszínen ellenőrzi a szökőárral kapcsolatos projekteket, hanem a társszervezet központjába viszzaérkezett igazoló dokumentációt is megvizsgálja. Az ellenőrzési ciklus kétéves, ennek keretében minden társszervezetnél végeznek pénzügyi ellenőrzést. Tehát a szökőárprojektek lezárása és azok pénzügyi ellenőrzése vagy a társszervezetek irodájában őrzött igazoló dokumentáció ellenőrzése között átlagosan egy év telik el.

35. A Bizottság társszervezetei késve hajtották végre a projekt egyes részeit. A Számvevőszék által megnevezett eseteket a Bizottság humanitárius és technikai segítő személyzete (a helyszíni szakértők) is észlelte a projektfelügyelet során, és a Bizottság központi szintű intézkedéseket tett. A 7. rovatban említett ENSZ-projekt esetében a Bizottság nem térítette meg a pramukai tisztítómű költségét. A Bizottság továbbá kérte a társszervezetet, hogy mielőtt további vészhelyzeti támogatást kér a víz- és higiéniai ellátásra, változtasson a késedelmes beszerzési eljárásokon.

37. A szervezeti szabályozás általában a projektjavaslatban szerepel, és a Bizottság azt a támogatási kérelemre vonatkozó belső írásos értékelés során vizsgálja meg. Azonban a Bizottság kész megvizsgálni, hogyan lehetne javítani a folyamaton.

38. Az, hogy hol milyen fellépésre került sor, nem a felügyeleti jelentésekben, hanem a társszervezetek időközi, előzetes záró- és zárójelentéseiben található meg.

A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy az ENSZ szerve esetén a felügyelet során nem állt rendelkezésre elegendő információ, de rámutat, hogy a Bizottság mind helyszíni, mind központi szinten lépéseket tett, és ezek nyomán a zárójelentésben már részletes információk szerepeltek a teljesítményről.

Maga a FAFA nem kötelezi automatikusan a szervezeteket, hogy a Bizottság által finanszírozott egyes tevékenységekről tájékoztatást nyújtsanak.

40. A Bizottság egyetért azzal, hogy esetenként bizonyos társszervezetek az árubeszerzés nehézségei miatt a vártnál kevesebb eredményt tudtak felmutatni. Ezeket az eseteket a felügyelet során a Bizottság is észlelte, és lépéseket tett ezekkel kapcsolatban.

41. Az ENSZ közvetlenül a szökőár utáni héten mérte fel a szükségleteket, amikor még kevés információ állt rendelkezésre, mivel sürgős szükség volt a segélyekre. Következésképpen nyilvánvalóan alábecsülte a nemzetközi közösség fellépését, és abból indult ki, hogy az érintett területek teljes lakossága a kedvezményezettek körébe tartozik. Az, hogy az ENSZ szerve csak a kedvezményezettek 5 %-át érte el, nem azt jelenti, hogy a fennmaradó 95 % nem részesült segítségnyújtásban, hanem azt, hogy azok más szervektől kaptak támogatást, így az ENSZ segélyére nem volt szükség.

A Bizottság ezentúl csak akkor nyújt vészhelyzeti támogatást a víz- és higiéniai ellátásra, ha a társszervezet változtat a projektek irányításán. Ki kell emelni mindazonáltal, hogy a társszervezet a Bizottsággal folytatott helyszíni és központi megbeszéléseket követően a zárójelentésben részletes tájékoztatást nyújtott a végrehajtott tevékenységekről.

42. A Bizottság már a vészhelyzet kezdetén felismerte a problémát, és annak megoldásához például a 4. rovatban leírt különleges fellépésekkel járult hozzá. A nagyobb humanitárius adományozókkal és résztvevőkkel megbeszéléseket kell folytatni arról, hogy hogyan lehetne jobban összehangolni a megmentési támogatásokra irányuló szükségleteket. E tekintetben megemlítenéd, hogy a Bizottság a hatékony humanitárius segítségnyújtási kezdeményezés egyik főszereplője, és tevékenyen részt vesz az ENSZ humanitárius felülvizsgálati folyamatáról folytatott megbeszéléseken.

KÖVETKEZTETÉSEK

46. Mivel a leginkább sújtott acehi területeket nehezen lehetett megközelíteni közvetlenül a csapás után, a szükségleteket lehetetlen volt pontosan felmérni. A Bizottságnak ezért mindenképpen mértékadó sürgősségi javaslatokat kellett elfogadnia ahhoz, hogy a támogatás mielőbb eljusson az áldozatokhoz. A pontos szükségleteket csak 2005 januárjának második felében mérték fel, és ha a Bizottság ezt megvárta volna, január végéig nem juthatott volna bizottsági támogatás a humanitárius szervezetekhez, ami az adott körülmények között természetesen elfogadhatatlan lett volna.

47. A Bizottság elismeri ugyan, hogy akadtak helyszíni nehézségek, de általában véve összehangoltabbnak ítélte meg a fellépést, mint korábbi vészhelyzetek esetén. A kritikus vészhelyzeti időszakban a Bizottság szolgálatai folyamatosan tájékoztatták egymást, átlagosan naponta legalább kétszer érintkezésbe léptek egymással, valamint tájékoztatókat és helyzetjelentéseket küldtek egymásnak.

48. A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék javaslatát, amely szerint további összehasonlító információkra van szükség a költségekről, valamint részletesebben le kell fektetni a szervezeti szabályozást, és részletesebben rögzíteni kell a projekteredményekre vonatkozó számadatokat. Az ENSZ indonéziai projektje nem azt mutatja, hogy hibás a felügyeleti rendszer, hanem azt, hogy ez a bizonyos társszervezet nem tudta megfelelően irányítani a projektet. A társszervezet a Bizottsággal folytatott helyszíni és központi megbeszéléseket követően a zárójelentésben részletes tájékoztatást nyújtott a végrehajtott tevékenységekről.

49. A Számvevőszék által említett projekt esetében a társszervezet közvetlenül a szökőár utáni héten mérte fel a szükségleteket, amikor még kevés információ állt rendelkezésre, mivel sürgős szükség volt a segélyekre. Az, hogy az ENSZ szerve csak a kedvezményezettek 5 %-át érte el, nem azt jelenti, hogy a fennmaradó 95 % nem részesült segítségnyújtásban, hanem azt, hogy azok más segélyszervezetektől kaptak támogatást, így az ENSZ segélyére nem volt szükség.

AJÁNLÁSOK

50. A Bizottság teljes mértékben elismeri, hogy a csapásokat követő fellépéseknél fontos az országok felelőssége. A Bizottság válsághelyzetben alkalmazkodik az ENSZ rendszeréhez, és mind pénzügyi, mind operatív szempontból támogatja az OCHA koordinációs szerepkörét, így többek között kapcsolatot tart fenn a nemzeti hatóságokkal. A Bizottság – küldöttségei, illetve szakmai kérdésekben helyi humanitárius és technikai segítő személyzete révén – részt vesz a tevékenységek helyszíni összehangolásában is, és információkat cserél a nemzeti hatóságokkal. A Bizottság az általa finanszírozott társszervezeteknek is előírja, hogy hangolják össze tevékenységüket a nemzeti és helyi hatóságokkal.

A Bizottság azt is elismeri, hogy leginkább előzetes strukturális fejlesztési programokkal (például az ország természeti csapásokkal szembeni felkészültségének javításával) lehet elősegíteni, hogy a kormányok szükséghelyzetek esetén jobban összehangolják az adományozókat.

51. A Bizottság teljes mértékben osztja a Számvevőszék véleményét, hogy tisztázni kell a Humanitárius Segélyek Hivatala és a Környezetvédelmi Főigazgatóság (polgári védelmi mechanizmus) szerepét.

A két szolgálat szerepéről már 2002 májusában folytak megbeszélések, majd 2003 márciusában a Humanitárius Segélyek Hivatala és a Környezetvédelmi Főigazgatóság egyetértési nyilatkozatot írt alá. Az azóta szerzett tapasztalatok és a Számvevőszék ajánlása alapján ezenkívül az alábbi lépésekre kerül sor:

Először is a Bizottság hatékonyabban tájékoztatja a nemzetközi sürgősségi segítségnyújtásban érintett intézményeket és szervezeteket arról, hogy mi a szerepe és funkciója a Humanitárius Segélyek Hivatala által irányított humanitárius segítségnyújtásnak, illetve a Környezetvédelmi Főigazgatóság által irányított közösségi polgári védelmi mechanizmusnak, valamint milyen további külön eszközök nyújthatók a mechanizmus keretein belül a súlyos természeti csapások áldozatainak. E tekintetben az érintett bizottsági szolgálatok az EK harmadik országokban működő küldöttségei számára közös feljegyzést is készítenek.

Másrészt a Bizottság mind a humanitárius segélyekkel, mind a polgári védelemmel foglalkozó bizottság főbb javaslatait figyelembe veszi azt illetően, hogy mi legyen pontosan a Megfigyelő és Információs Központ (MIC) eljárási hatásköre.

52. A Bizottság már korábban megállapította, hogy a projekt Számvevőszék által említett részeit késve hajtották végre, és megtette a szükséges lépéseket (lásd a 35. bekezdést). A Bizottság szerint nem lenne helyes a szabályozási háttér megváltoztatásával meghosszabbítani az elsődleges sürgősségi és sürgősségi humanitárius fellépések időtartamát.

53. A Bizottság megerősíti a felügyeleti rendszert, és igyekszik a Számvevőszék ajánlásait a lehető legmegfelelőbb módon megvalósítani.

d) A Bizottság szerint ugyan a Humanitárius Segélyek Hivatala (és a többi humanitárius résztvevő) egyre inkább az eredmények, a teljesítmény és a hatások értékelését helyezi előtérbe, de ez nem jelenti azt, hogy nem felügyeli megfelelően a projekttevékenységeket.

Az, hogy hol milyen fellépésre került sor, nem a felügyeleti jelentésekben, hanem a társszervezetek időközi, előzetes záró- és zárójelentésében található meg.

54. Az ügyről jelentés készült az ENSZ-nek, és azt a FAFA-munkacsoport 2006. áprilisi ülésén vitatta meg.