I

(Ανακοινώσεις)

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αριθ. 3/2006

σχετικά με την ανθρωπιστική βοήθεια που χορήγησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανταποκρινόμενη στις ανάγκες που προκλήθηκαν από το τσουνάμι συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής

(δυνάμει του άρθρου 248 παράγραφος 4 δεύτερο εδάφιο της συνθήκης ΕΚ)

(2006/C 170/01)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σημεία	*Σελίδα*
ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ		2
ΣΥΝΟΨΗ	I-IX	3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1-7	5
Το τσουνάμι της 26ης Δεκεμβρίου 2004	1-3	5
Γενική Διεύθυνση Ανθρωπιστικής Βοήθειας (ΓΔ ECHO)	4-5	5
Λοιπά μέσα της Επιτροπής που εμπλέκονται στην αντιμετώπιση των συνεπειών του τσουνάμι	6-7	5
ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	8-11	5
Λόγοι διενέργειας του ελέγχου	8	5
Εμβέλεια και στόχοι του ελέγχου	9-10	6
Ελεγκτική προσέγγιση	11	6
ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	12-44	7
Ταχύτητα και καταλληλότητα της ανταπόκρισης εκ μέρους της Επιτροπής	12-21	7
Ταχεία αντιμετώπιση με κατάλληλο προϋπολογισμό	12-15	7
Επιλογή εταίρων	16-17	8
Το υψηλό επίπεδο της διεθνούς χρηματοδότησης υπερβαίνει τις οικονομικές ανάγκες των εταίρων	18	8
Αντικρουόμενες καταστάσεις όσον αφορά την ακριβή αξιολόγηση των αναγκών	19-21	9
Αποτελεσματικότητα του συντονισμού	22-26	10
Συντονισμός σημαντικού αριθμού ανθρωπιστικών οργανώσεων	22-23	10
Ικανοποιητικός συντονισμός μεταξύ της ΓΔ ECHO και των λοιπών υπηρεσιών της Επιτροπής, εξαιρουμένης της άμεσης ανταπόκρισης	24-26	10
Ρόλος των συστημάτων παρακολούθησης στη διασφάλιση της καταλληλότητας, του έγκαιρου και της αποδοτικής εφαρμογής	27-39	11
Αρκετά πλήρες σύστημα παρακολούθησης και ελέγχου	27-33	11
Προσαρμογή της αρχικής αντιμετώπισης προκειμένου να εξασφαλιστεί η καταλληλότητα	34	12
Καθυστερήσεις λόγω του κορεσμού των ικανοτήτων και άλλων εξωτερικών περιορισμών	35	13
Πληροφορίες σχετικά με την αποδοτικότητα της υλοποίησης των σχεδίων	36-39	13

	Σημεία	Σελίδα
Επίτευξη αποτελεσμάτων και επαρκής βιωσιμότητα	40-44	14
Τα σχέδια συνέβαλαν σε επιτυχημένη συνολική ανταπόκριση, μολονότι ορισμένες υλοποιήσεις και αποτελέσματα υπήρξαν κατώτερα σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό	40-43	14
Η κατάλληλη βιωσιμότητα ευνοείται από το υψηλό επίπεδο χρηματοδότησης	44	15
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	45-49	16
ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ	50-54	17
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Χάρτης επίπτωσης του τσουνάμι		18
Απαντήσεις της Επιτροπής		19

ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

BRR	Γραφείο αποκατάστασης και ανοικοδόμησης (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi)
Dipecho	Ετοιμότητα αντιμετώπισης καταστροφών στη ΓΔ ECHO (Disaster preparedness ECHO)
ECHO	Υπηρεσία Ανθρωπιστικής Βοήθειας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (European Community Humanitarian Aid Office)
GAM	Κίνημα για μια Ελεύθερη Ατσέ (Gerakan Aceh Merdeka)
HIC	Κέντρο ανθρωπιστικών πληροφοριών (Humanitarian Information Centre)
IDP	Άτομο εκτοπισθέν στο εσωτερικό της χώρας (internally displaced person)
TEC	Συνασπισμός αξιολόγησης για το τσουνάμι (Tsunami Evaluation Coalition)
Undac	Αξιολόγηση και συντονισμός των Ηνωμένων Εθνών σε περίπτωση καταστροφής (United Nations Disaster Assessment and Coordination)
Unocha	Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για το Συντονισμό των Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
ΓΔ ECHO	Γενική Διεύθυνση Ανθρωπιστικής Βοήθειας
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΚΠΠ	Κέντρο παρακολούθησης και πληροφοριών
ΜΚΟ	Μη κυβερνητικές οργανώσεις
ΗΕ	Ηνωμένα Έθνη
ΣΑΑΑ	Σύνδεση Αρωγής, Αποκατάστασης και Ανάπτυξης
ΣΠΕΣ	Συμφωνίες-πλαίσιο εταιρικής σχέσης
ΧΔΣΠ	Χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο

ΣΥΝΟΨΗ

I. Στις 26 Δεκεμβρίου 2004 ένας σεισμός στα ανοιχτά της δυτικής ακτής της Βόρειας Σουμάτρα προκάλεσε ένα τεράστιο τσουνάμι, το οποίο προξένησε εκτεταμένες καταστροφές σε πολυάριθμες χώρες του Ινδικού Ωκεανού και κόστισε τη ζωή περισσότερων από 200 000 ανθρώπων. Η διεθνής κοινότητα ανταποκρίθηκε γενναιόδωρα, προσφέροντας ανθρωπιστική βοήθεια ύψους άνω των 5 δισεκατομμυρίων ευρώ (βλέπε σημεία 1 έως 3).

II. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαθέτει ειδική γενική διεύθυνση, τη Γενική Διεύθυνση Ανθρωπιστικής Βοήθειας (ΓΔ ECHO), για την αντιμετώπιση των ανθρωπιστικών κρίσεων. Η ΓΔ ECHO δεν υλοποιεί δραστηριότητες αρωγής άμεσα, αλλά μέσω εταίρων οι οποίοι είναι ΜΚΟ και διεθνείς οργανισμοί, μεταξύ των οποίων τα Ηνωμένα Έθνη και ο Ερυθρός Σταυρός. Έπειτα από το τσουνάμι, η ΓΔ ECHO χορήγησε χρηματοδότηση ύψους 123 εκατομμυρίων ευρώ για ανθρωπιστική βοήθεια (βλέπε σημεία 4 έως 6).

III. Με τον έλεγχο του Συνεδρίου, η ανταπόκριση της Επιτροπής στο τσουνάμι με την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας εξετάστηκε βάσει εγγράφων, συνεντεύξεων, επιτόπιων ελέγχων και εξέτασης άλλων ελέγχων και αξιολογήσεων. Εξετάστηκε η ανταπόκριση έκτακτης ανάγκης και ορισμένες βραχυπρόθεσμες εργασίες αποκατάστασης που αντιστοιχούσαν στην εντολή της ΓΔ ECHO, αλλά δεν εξετάστηκαν πλέον μακροπρόθεσμες εργασίες ανοικοδόμησης. Τα κύρια θέματα που πραγματεύεται η παρούσα έκθεση είναι τα εξής (βλέπε σημεία 8 έως 11):

α) η ανταπόκριση της Επιτροπής στο τσουνάμι ήταν αρκετά ταχεία και κατάλληλη;

β) οι δράσεις της ΓΔ ECHO ήταν αποτελεσματικά συντονισμένες με τις δράσεις άλλων υπηρεσιών της Επιτροπής, διεθνών οργανισμών και λοιπών χωρών;

γ) οι διαδικασίες παρακολούθησης και ελέγχου της ΓΔ ECHO ήταν σχεδιασμένες έτσι ώστε να διασφαλίζουν ότι τα σχέδια που υλοποιήθηκαν από εταίρους ανταποκρίνονταν στις ανάγκες και εφαρμόστηκαν έγκαιρα και αποδοτικά;

δ) τα σχέδια που υλοποίησαν οι εταίροι της ΓΔ ECHO κατέληξαν στα προσδοκώμενα αποτελέσματα και οι δράσεις βραχυπρόθεσμης αποκατάστασης είχαν επαρκώς βιώσιμο αποτέλεσμα;

IV. Οι διαδικασίες της Επιτροπής έδωσαν τη δυνατότητα ταχείας ανταπόκρισης στο τσουνάμι, με τη χορήγηση 3 εκατομμυρίων ευρώ την ίδια ημέρα της καταστροφής, τα οποία ακολουθήθηκαν από 20 εκατομμύρια ευρώ επιπλέον εντός πενθημέρου. 80 ακόμη εκατομμύρια ευρώ χορηγήθηκαν τον Φεβρουάριο του 2005, τα οποία ακολουθήθηκαν από 20 εκατομμύρια ευρώ τον Δεκέμβριο του 2005, φθάνοντας τα 123 εκατομμύρια ευρώ συνολικά. Το υψηλό επίπεδο χρηματοδότησης απεδείχθη κατάλληλο, ιδίως λόγω του ότι η μετάβαση από τη φάση αρωγής στη φάση ανοικοδόμησης διήρκεσε περισσότερο από το αναμενόμενο (βλέπε σημεία 12 έως 15).

V. Η ΓΔ ECHO εργαζόταν στη Σρι Λάνκα πριν από το τσουνάμι σε σχέδια που αφορούσαν τον πληθυσμό που πλήττεται από συγκρούσεις. Έπειτα από το τσουνάμι, η ΓΔ ECHO επέλεξε να εργαστεί με υπάρχοντες εταίρους στη Σρι Λάνκα οι οποίοι γνώριζαν καλά την κατάσταση, γεγονός που της παρέσχε τη δυνατότητα να χρηματοδοτήσει κατάλληλα σχέδια παρά την υπερχρηματοδότηση και τον συνωστισμό που είχε προκαλέσει ο μεγάλος αριθμός νεοαφιχθεισών ΜΚΟ. Στην Ατσέ, η ΓΔ ECHO δεν είχε παρουσία επιτόπου πριν από το τσουνάμι. Λόγω των δυσχερειών πρόσβασης και της έλλειψης αξιόπιστων πληροφοριών ορισμένες πρώιμες προτάσεις για σχέδια αποτελούσαν τυπική απάντηση σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Οι μεταγενέστερες προτάσεις για σχέδια από τον Φεβρουάριο του 2005 και εξής βασίστηκαν σε πλέον αξιόπιστες εκτιμήσεις των αναγκών (βλέπε σημεία 16 έως 21).

VI. Η ΓΔ ECHO υποστήριξε το συντονιστικό ρόλο των ΗΕ και παρέσχε χρηματοδότηση προκειμένου να αντιμετωπιστεί η έλλειψη αξιόπιστων και ακριβών πληροφοριών σχετικά με τις ανάγκες. Η άφιξη σημαντικού αριθμού ανθρωπιστικών οργανώσεων που συχνά διέθεταν σημαντικά ποσά από ιδιωτική χρηματοδότηση αύξησε τις δυσχέρειες συντονισμού, με αποτέλεσμα το ύψος και η ποιότητα της παρεχόμενης ενίσχυσης να είναι κυμαινόμενα. Όσον αφορά το συντονισμό με άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής, αυτός υπήρξε ικανοποιητικός στη διασφάλιση ομαλής σύνδεσης μεταξύ των βραχυπρόθεσμων προσπαθειών αρωγής και της πλέον μακροπρόθεσμης ανοικοδόμησης. Εντούτοις, τόσο στην Ινδονησία όσο και στη Σρι Λάνκα, ο συντονισμός μεταξύ της ΓΔ ECHO και του μηχανισμού πολιτικής προστασίας, ο οποίος υπάγεται στη Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος και είναι επιφορτισμένος με το συντονισμό της παροχής βοήθειας πολιτικής προστασίας που προσέφεραν τα κράτη μέλη, υπήρξε προβληματικός (βλέπε σημεία 22 έως 26).

VII. Το σύστημα παρακολούθησης και ελέγχου των σχεδίων της ΓΔ ECHO συνίσταται σε επισκέψεις παρακολούθησης από εμπειρογνώμονες και γεωγραφικούς υπεύθυνους περιφερειών, εκθέσεις εταίρων, επιτόπιες επισκέψεις της μονάδας οικονομικών και δημοσιονομικού ελέγχου της ΓΔ ECHO, ελέγχους πριν από την τελική πληρωμή και μεταγενέστερους εξωτερικούς ελέγχους. Γενικά, οι διαδικασίες κατέστησαν δυνατή την τροποποίηση των σχεδίων προκειμένου αυτά να καλύψουν τις εξελισσόμενες ανάγκες. Εντούτοις, υπάρχει περιθώριο βελτίωσης των πληροφοριών σχετικά με το συγκριτικό κόστος, παροχής περισσότερων λεπτομερειών σχετικά με τις οργανωτικές ρυθμίσεις και ποσοτικού προσδιορισμού της υλοποίησης των αποτελεσμάτων των σχεδίων (βλέπε σημεία 27 έως 39).

VIII. Τα σχέδια που χρηματοδότησε η Επιτροπή υλοποιήθηκαν, μολονότι σε ορισμένες περιπτώσεις τα αποτελέσματα των σχεδίων υπήρξαν κατώτερα σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό λόγω του πληθωρισμού και των δυσχερειών στην εξεύρεση ορισμένων αγαθών και την πρόσληψη ειδικευμένου προσωπικού. Τα σχέδια που διαχειρίστηκαν οι εταίροι της ΓΔ ECHO συνέβαλαν στην κάλυψη των βασικών αναγκών του πληθυσμού όσον αφορά τα καταλύματα, τα τρόφιμα, την ύδρευση και την αποχέτευση, την υγεία, την ψυχοκοινωνική στήριξη, την παιδική και οικογενειακή μέριμνα και τις τηλεπικοινωνίες. Επίσης, η Επιτροπή χρηματοδοτεί σχέδια προς στήριξη της ετοιμότητας αντιμετώπισης καταστροφών. Το ελεγκτικό έργο επιβεβαίωσε τις διαπιστώσεις άλλων αξιολογήσεων, σύμφωνα με τις οποίες οι προσπάθειες αρωγής ήταν αποτελεσματικές, μολονότι ανεπαρκώς συντονισμένες. Το υψηλό επίπεδο χρηματοδότησης παρέσχε στη ΓΔ ECHO τη δυνατότητα, αφενός, να γεφυρώσει με παρεμβάσεις που εστιάζονταν στην ποιότητα το μεγαλύτερο από το αναμενόμενο μεταβατικό διάστημα μεταξύ αρωγής και αποκατάστασης και, αφετέρου, να χρηματοδοτήσει σχέδια αποκατάστασης με αναπτυξιακό προσανατολισμό. Εντούτοις, όσον αφορά τους δικαιούχους που ωφελήθηκαν, η επιτυχία των σχεδίων της Επιτροπής ήταν σε ορισμένες περιπτώσεις μικρότερη σε σύγκριση με τον αρχικό σχεδιασμό, κυρίως λόγω ανακριβών αξιολογήσεων των αναγκών. Ιδιαίτερα, στο σχέδιο μιας υπηρεσίας των ΗΕ στην Ατσέ, από τη συνιστώσα που αφορούσε την ύδρευση και την αποχέτευση ωφελήθηκαν 100 000 άτομα, τα οποία αντιστοιχούσαν μόλις στο 5 % των 2 εκατομμυρίων δικαιούχων σύμφωνα με τον αρχικό σχεδιασμό (βλέπε σημεία 40 έως 44).

IX. Οι συστάσεις που διατυπώθηκαν βάσει των διαπιστώσεων και συμπερασμάτων του Συνεδρίου είναι οι εξής:

α) η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει το ρόλο που θα μπορούσε να διαδραματίσει βοηθώντας τις κυβερνήσεις των χωρών που επλήγησαν να διαχειριστούν αποτελεσματικότερα το συντονισμό των χορηγών βοήθειας·

β) οι ρόλοι των ΓΔ ECHO και ΓΔ Περιβάλλοντος (μηχανισμός πολιτικής προστασίας) πρέπει να διευκρινιστούν προκειμένου να εξασφαλιστεί συνεπής προσέγγιση·

γ) πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο ευρύτερου χρονικού πλαισίου για τις επιχειρήσεις έκτακτης ανάγκης προκειμένου να παρέχεται αρκετός χρόνος για την εφαρμογή·

δ) η ΓΔ ECHO πρέπει να ενισχύσει το σύστημα παρακολούθησής της προκειμένου να συμπεριλάβει γραπτή ανατροφοδότηση προς τους εταίρους έπειτα από επισκέψεις παρακολούθησης, βελτίωση των πληροφοριών σχετικά με το συγκριτικό κόστος, επεξήγηση των ρυθμίσεων εφαρμογής και πληροφορίες σχετικά με το βαθμό και τον τόπο υλοποίησης κάθε δράσης·

ε) οι δυσχέρειες πρόσβασης στην τεκμηρίωση σχεδίων που υλοποιήθηκαν από υπηρεσίες των ΗΕ πρέπει να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο της χρηματοδοτικής και διοικητικής συμφωνίας-πλαίσιο (ΧΔΣΠ).

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το τσουνάμι της 26ης Δεκεμβρίου 2004

1. Στις 26 Δεκεμβρίου 2004 ένας σεισμός στα ανοιχτά της δυτικής ακτής της Βόρειας Σουμάτρα προκάλεσε ένα τεράστιο τσουνάμι, το οποίο προξένησε εκτεταμένες καταστροφές σε πολυάριθμες χώρες του Ινδικού Ωκεανού και κόστισε τη ζωή περισσότερων από 200 000 ανθρώπων. Η ινδονησιακή επαρχία της Ατσέ υπέστη τις χειρότερες καταστροφές, με περισσότερους από 160 000 νεκρούς ή αγνοούμενους και πάνω από μισό εκατομμύριο εκτοπισθέντες. Στη Σρι Λάνκα, τη χώρα η οποία υπέστη τις αμέσως χειρότερες καταστροφές, 35 000 άτομα περίπου έχασαν τη ζωή τους ή αγνοούνται και μισό εκατομμύριο εκτοπίσθηκαν. Ο χάρτης στο *παράρτημα* συνοψίζει τις επιπτώσεις του τσουνάμι.

2. Οι κυβερνήσεις και οι ιδιώτες ανταποκρίθηκαν με συγκινητική γενναιοδωρία. Τον Ιανουάριο του 2006 η ανθρωπιστική βοήθεια για τις ανάγκες που προκλήθηκαν από το τσουνάμι είχε φθάσει συνολικά τα 5,1 δισεκατομμύρια ευρώ περίπου, εκ των οποίων 3,4 δισεκατομμύρια ευρώ (67 %) προήλθαν από ιδιώτες χορηγούς βοήθειας ([1]). Συμπεριλαμβανόμενης της πλέον μακροπρόθεσμης ενίσχυσης για την ανοικοδόμηση, ανελήφθησαν δεσμεύσεις για περισσότερα από 11 δισεκατομμύρια ευρώ συνολικά ([2]).

3. Το τσουνάμι έπληξε τόσο την Ατσέ όσο και τη Σρι Λάνκα ενώ προϋπήρχε ιστορικό μακροχρόνιων συγκρούσεων μεταξύ της κυβέρνησης και αυτονομιστικών οργανώσεων. Στην Ατσέ, τριακονταετής σύγκρουση μεταξύ της κυβέρνησης της Ινδονησίας και του Κινήματος για μια Ελεύθερη Ατσέ (GAM) είχε κοστίσει τη ζωή 15 000 ατόμων. Στη Σρι Λάνκα, μαίνεται κατά διαστήματα από το 1983 εμφύλιος πόλεμος μεταξύ της κυβέρνησης και των Τίγρεων για την Απελευθέρωση των Ταμίλ του Ελάμ, ο οποίος έχει κοστίσει τη ζωή σε 60 000 άτομα. Έπειτα από τρία έτη ανακωχής και την επιστροφή 400 000 ατόμων στις εστίες τους, εκτιμάται ότι υπάρχουν ακόμη 400 000 εκτοπισθέντες.

Γενική Διεύθυνση Ανθρωπιστικής Βοήθειας (ΓΔ ECHO)

4. Στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπάρχει ειδική Γενική Διεύθυνση, η ΓΔ ECHO, για την αντιμετώπιση των ανθρωπιστικών κρίσεων. Η εντολή της ΓΔ ECHO περιγράφεται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1257/96 του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 1996, σχετικά με την ανθρωπιστική βοήθεια ([3]), και περιλαμβάνει τη διάσωση και την προστασία ζωών κατά τη διάρκεια καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, την εκτέλεση βραχυπρόθεσμων εργασιών αποκατάστασης, την παροχή βοήθειας στους πληγέντες προκειμένου να επιτύχουν κάποιο επίπεδο αυτάρκειας, τη συμπερίληψη, όπου αυτό είναι δυνατό, μακροπρόθεσμων αναπτυξιακών στόχων και τη διασφάλιση της ετοιμότητας αντιμετώπισης κινδύνων από φυσικές καταστροφές.

5. Η μέση ετήσια χρηματοδότηση εκ μέρους της ΕΕ για ανθρωπιστική βοήθεια είναι της τάξης των 600 εκατομμυρίων ευρώ. Μολονότι ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1257/96 σχετικά με την ανθρωπιστική βοήθεια παρέχει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να εφαρμόζει άμεσα δραστηριότητες αρωγής, στην πράξη η ΓΔ ECHO αναθέτει την εφαρμογή των ενισχύσεων στους εταίρους της, οι οποίοι είναι μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) και διεθνείς οργανισμοί (π.χ. η Διεθνής Επιτροπή του Ερυθρού Σταυρού, ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης και υπηρεσίες των ΗΕ. Οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες των ΜΚΟ και των διεθνών οργανισμών (εκτός του ΟΗΕ) που αξιολογήθηκαν ως κατάλληλοι εταίροι καθορίζονται σε συμφωνίες-πλαίσιο εταιρικής σχέσης (ΣΠΕΣ). Το γενικό νομικό πλαίσιο για τις σχέσεις μεταξύ ΓΔ ECHO και υπηρεσιών των ΗΕ καθορίζεται στη χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο (ΧΔΣΠ).

Λοιπά μέσα της Επιτροπής που εμπλέκονται στην αντιμετώπιση των συνεπειών του τσουνάμι

6. Συμπληρωματικά προς τις παρεμβάσεις της ΓΔ ECHO, χρησιμοποιήθηκαν και άλλα μέσα της Επιτροπής στην αντιμετώπιση των συνεπειών του τσουνάμι, συμπεριλαμβανόμενου, στο αρχικό στάδιο, του μηχανισμού πολιτικής προστασίας, ο οποίος θεσπίστηκε με την απόφαση 2001/792/ΕΚ του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2001 ([4]), και υπάγεται στη ΓΔ Περιβάλλοντος. Μέσω του κέντρου παρακολούθησης και πληροφοριών του (ΚΠΠ), ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας όρισε ομάδες εμπειρογνωμόνων και τις έστειλε στην περιοχή που επλήγη από το τσουνάμι, προκειμένου να βοηθήσουν στην εκτίμηση της κατάστασης και στο συντονισμό της άφιξης και της διανομής της βοήθειας πολιτικής προστασίας που προσέφεραν τα κράτη μέλη.

7. Η πλέον μακροπρόθεσμη αποκατάσταση, η ανοικοδόμηση και η ανασυγκρότηση εμπίπτουν στις αρμοδιότητες των Γενικών Διευθύνσεων Εξωτερικών Σχέσεων (RELEX) και EuropeAid (AIDCO), ενώ η ΓΔ ECHO είναι αρμόδια για τις ανθρωπιστικές παρεμβάσεις που συνίστανται στην αρωγή έκτακτης ανάγκης και τη βραχυπρόθεσμη αποκατάσταση. Η γκρίζα ζώνη μεταξύ βραχυπρόθεσμης αρωγής και πλέον μακροπρόθεσμης ανάπτυξης καλύπτεται από τη διαδικασία Σύνδεσης Αρωγής, Αποκατάστασης και Ανάπτυξης (ΣΑΑΑ) ([5]). Ο μηχανισμός ταχείας αντίδρασης, ο οποίος θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 381/2001 του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001 ([6]), και υπάγεται στη ΓΔ RELEX, έχει σχεδιαστεί για να συνδράμει την εν λόγω διαδικασία παρέχοντας στην Επιτροπή τη δυνατότητα να ανταποκρίνεται με ταχύτητα και ευελιξία στις κρίσεις, με το να βοηθά στη δημιουργία των προϋποθέσεων υπό τις οποίες μπορεί να επιδιωχθεί πλέον μακροπρόθεσμη ανάπτυξη.

ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Λόγοι διενέργειας του ελέγχου

8. Λαμβάνοντας υπόψη το υψηλό επίπεδο χρηματοδότησης από οργανισμούς και ιδιώτες για την αντιμετώπιση των συνεπειών του τσουνάμι, και δεδομένου του ενδιαφέροντος που επέδειξαν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, το Συνέδριο αποφάσισε να διενεργήσει έλεγχο σχετικά με την ανθρωπιστική βοήθεια που χορήγησε η ΕΕ.

([1]) *Πηγή:* UN Financial Tracking Service (Υπηρεσία χρηματοδοτικής παρακολούθησης του ΟΗΕ).

([2]) *Πηγή:* UN Office of the Special Envoy for Tsunami Recovery (Γραφείο του ειδικού απεσταλμένου του ΟΗΕ για την ανασυγκρότηση έπειτα από το τσουνάμι).

([3]) ΕΕ L 163 της 2.7.1996, σ. 1.

([4]) ΕΕ L 297 της 15.11.2001, σ. 7.

([5]) Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(96) 153 για τη Σύνδεση Αρωγής, Αποκατάστασης και Ανάπτυξης (ΣΑΑΑ) και COM(2001) 153 για τη Σύνδεση Αρωγής, Αποκατάστασης και Ανάπτυξης — Αξιολόγηση.

([6]) ΕΕ L 57 της 27.2.2001, σ. 5.

Εμβέλεια και στόχοι του ελέγχου

9. Η εμβέλεια του εν λόγω ελέγχου περιορίζεται στην ανταπόκριση της Επιτροπής στο τσουνάμι με την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας. Εξετάστηκε η ανταπόκριση έκτακτης ανάγκης και ορισμένες βραχυπρόθεσμες εργασίες αποκατάστασης που αντιστοιχούσαν στην εντολή της ΓΔ ECHO, αλλά δεν εξετάστηκαν πλέον μακροπρόθεσμες εργασίες ανοικοδόμησης. Οι χρηματοδοτικές αποφάσεις που εμπίπτουν στην εμβέλεια του ελέγχου παρουσιάζονται στον *πίνακα 1*. Επίσης, με τον έλεγχο εξετάστηκαν φορείς που βρίσκονται στην περίμετρο των δραστηριοτήτων της ECHO, όπως ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας, όταν οι δράσεις τους έχουν αντίκτυπο στην ανθρωπιστική βοήθεια της ΓΔ ECHO.

Πίνακας 1

Ανθρωπιστική βοήθεια χορηγηθείσα από την Επιτροπή

(εκατομμύρια ευρώ)

Απόφαση			Κατανομή της χρηματοδότησης					
Ημερομηνία	Διάρκεια	Ποσό	Περιφερειακή	Ινδονησία	Σρι Λάνκα	Ινδία	Μαλδίβες	Ταϊλάνδη
26.12.2004	3 μήνες	3,0	3,0					
30.12.2004	6 μήνες	10,0			8,3		1,7	
31.12.2004	6 μήνες	10,0		10,0				
9.2.2005	18 μήνες	80,0	13,7	30,5	24,3	10,0	1,0	0,5
15.12.2005	18 μήνες	20,0		10,0	8,0	2,0		
Σύνολο των αποφάσεων		**123,0**	**16,7**	**50,5**	**40,6**	**12,0**	**2,7**	**0,5**
Συνολικό αναληφθέν ποσό μέχρι το Δεκέμβριο του 2005		**102,6**	**16,7**	**40,2**	**32,5**	**10,0**	**2,7**	**0,5**
Συνολικό εκταμιευθέν ποσό μέχρι το Δεκέμβριο του 2005		**78,8**	**13,6**	**31,3**	**24,8**	**6,5**	**2,2**	**0,4**

Πηγή: ΓΔ ECHO.

10. Τα βασικά θέματα που πραγματεύεται η παρούσα έκθεση προκειμένου να αποκομισθούν χρήσιμα διδάγματα για μελλοντικές καταστροφές ευρείας κλίμακας είναι τα εξής:

α) η ανταπόκριση της Επιτροπής στο τσουνάμι ήταν αρκετά ταχεία και κατάλληλη;

β) ήταν οι δράσεις της ΓΔ ECHO αποτελεσματικά συντονισμένες με τις δράσεις άλλων υπηρεσιών της Επιτροπής, διεθνών οργανισμών και λοιπών χωρών;

γ) οι διαδικασίες παρακολούθησης και ελέγχου της ΓΔ ECHO ήταν σχεδιασμένες έτσι ώστε να διασφαλίζουν ότι τα σχέδια που υλοποιήθηκαν από εταίρους ανταποκρίνονταν στις ανάγκες και εφαρμόστηκαν έγκαιρα και αποδοτικά;

δ) τα σχέδια που υλοποίησαν οι εταίροι της ΓΔ ECHO κατέληξαν στα προσδοκώμενα αποτελέσματα και οι δράσεις βραχυπρόθεσμης αποκατάστασης είχαν επαρκώς βιώσιμο αποτέλεσμα;

Ελεγκτική προσέγγιση

11. Ο έλεγχος βασίστηκε στην εξέταση εγγράφων, σε συνεντεύξεις, σε επιτόπιες επισκέψεις, καθώς και σε εξέταση άλλων ελέγχων και αξιολογήσεων. Τα συστήματα διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου της ΓΔ ECHO αξιολογήθηκαν σε επίπεδο κεντρικών υπηρεσιών και τα αποτελέσματα επιβεβαιώθηκαν με επισκέψεις στα τοπικά γραφεία, τους εταίρους και τα σχέδια της ΓΔ ECHO στη Σρι Λάνκα και την Ινδονησία. Ο *πίνακας 2* παρουσιάζει σχέδια και εταίρους που αποτέλεσαν αντικείμενο επιτόπιων επισκέψεων. Τα σχέδια για τις επιτόπιες επισκέψεις επελέγησαν με κριτήρια τον τομέα, την τοποθεσία, το ποσό, το στάδιο εφαρμογής και τον τύπο του εταίρου, προκειμένου να αποκτηθεί ικανοποιητική συνολική εικόνα. Δεν πραγματοποιήθηκε εκ νέου επίσκεψη για σχέδια που είχαν ήδη ελεγχθεί επιτόπου από τη μονάδα οικονομικών και δημοσιονομικού ελέγχου της ΓΔ ECHO.

Πίνακας 2

Σχέδια ανθρωπιστικής βοήθειας για τα οποία πραγματοποιήθηκε επιτόπια επίσκεψη στην Ινδονησία και τη Σρι Λάνκα

Χρηματοδοτική απόφαση	Τύπος εταίρου	Περιγραφή σχεδίου	Χρηματοδότηση της Επιτροπής (ευρώ)
ΙΝΔΟΝΗΣΙΑ			
10 εκατομμύρια ευρώ	Υπηρεσία των ΗΕ	Ανταπόκριση στις ανάγκες των παιδιών, ύδρευση και αποχέτευση	4 000 000
	ΜΚΟ	Ψυχοκοινωνική στήριξη	528 798
	ΜΚΟ	Ασφαλές νερό	550 000
80 εκατομμύρια ευρώ	ΜΚΟ	Ενίσχυση της τοπικής μέριμνας και στήριξης	484 820
	ΜΚΟ	Ανάκτηση των μέσων επιβίωσης στον τομέα της αλιείας	476 792
	ΜΚΟ	Ύδρευση και αποχέτευση	1 336 266
Συνολική αξία σχεδίων για τα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη στην Ινδονησία			**7 376 676**
ΣΡΙ ΛΑΝΚΑ			
10 εκατομμύρια ευρώ	ΜΚΟ	Ύδρευση και αποχέτευση	571 534
	ΜΚΟ	Ύδρευση, αποχέτευση, τρόφιμα και είδη εκτός διατροφής	1 200 000
	ΜΚΟ	Ψυχοκοινωνική στήριξη	672 720
80 εκατομμύρια ευρώ	ΜΚΟ	Καταλύματα, απογραφή πληθυσμού και παροχή μέσων επιβίωσης	2 067 480
	Υπηρεσία των ΗΕ	Αλιεία και γεωργία	3 900 000
Συνολική αξία των σχεδίων για τα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη στη Σρι Λάνκα			**8 411 734**

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Ταχύτητα και καταλληλότητα της αντιμετώπισης εκ μέρους της Επιτροπής

Ταχεία αντιμετώπιση με κατάλληλο προϋπολογισμό

12. Οι διαδικασίες αποδοτικότερης οργάνωσης των αποφάσεων στον τομέα της ανθρωπιστικής βοήθειας εγκρίθηκαν από την Επιτροπή το 2001 ([1]), παρέχοντας στο Γενικό Διευθυντή της ΓΔ ECHO την αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων για ανθρωπιστική βοήθεια κατεπείγουσας ανάγκης ύψους έως και 3 εκατομμυρίων ευρώ για τριμηνιαίο διάστημα. Στον αρμόδιο για την ανθρωπιστική βοήθεια Επίτροπο παρασχέθηκε η αρμοδιότητα άμεσης λήψης αποφάσεων για βοήθεια έκτακτης ανάγκης ύψους έως και 30 εκατομμυρίων ευρώ, για επιχειρήσεις εξάμηνης διάρκειας κατ' ανώτατο όριο. Οι εν λόγω διαδικασίες, σε συνδυασμό με το σύστημα μόνιμης κάλυψης κατά τις περιόδους διακοπών της ΓΔ ECHO, παρέσχε στην Επιτροπή τη δυνατότητα να αντιδράσει με ταχύτητα στο τσουνάμι. Στις 26 Δεκεμβρίου 2004, την ημέρα που ενέσκηψε η καταστροφή, ελήφθη απόφαση για ανθρωπιστική βοήθεια κατεπείγουσας ανάγκης ύψους 3 εκατομμυρίων ευρώ με τριμηνιαίο χρονοδιάγραμμα. Η απόφαση κάλυψε την ενίσχυση έκτακτης ανάγκης για καταλύματα, είδη εκτός των ειδών διατροφής και ιατρικές προμήθειες που επρόκειτο να παράσχει η Διεθνής Ομοσπονδία των Εταιρειών του Ερυθρού Σταυρού και της Ερυθράς Ημισελήνου. Ακολούθησε απόφαση για χορήγηση 10 εκατομμυρίων ευρώ για τη Σρι Λάνκα και τις Μαλδίβες στις 30 Δεκεμβρίου 2004 και περαιτέρω απόφαση για χορήγηση 10 εκατομμυρίων ευρώ για την Ινδονησία στις 31 Δεκεμβρίου 2004, με εξαμηνιαίο χρονοδιάγραμμα και για τις δύο, ανεβάζοντας το συνολικό ποσό της βοήθειας στα 23 εκατομμύρια ευρώ.

13. Στις 6 Ιανουαρίου 2005, η Επιτροπή δεσμεύτηκε για τη χορήγηση επιπλέον ανθρωπιστικής βοήθειας ύψους 100 εκατομμυρίων ευρώ στη διάσκεψη για τη χορήγηση βοήθειας που πραγματοποιήθηκε στη Τζακάρτα και συνεπώς ζήτησε το εν λόγω ποσό από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή (Κοινοβούλιο και Συμβούλιο). Το ποσό αυτό εγκρίθηκε στις 19 Ιανουαρίου 2005, παρέχοντας τη δυνατότητα να ληφθεί στις 9 Φεβρουαρίου 2005 απόφαση για βοήθεια ύψους 80 εκατομμυρίων ευρώ και στις 15 Δεκεμβρίου 2005 απόφαση για βοήθεια ύψους 20 εκατομμυρίων ευρώ, με δεκαοκτάμηνο χρονοδιάγραμμα και για τις δύο.

14. Τα πρώτα 23 εκατομμύρια ευρώ χρησιμοποιήθηκαν για τη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων έκτακτης ανάγκης συμπεριλαμβανόμενης της ιατρικής περίθαλψης, της διανομής ιατρικών προμηθειών, της παροχής καταλυμάτων, της καθιέρωσης συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης σε περίπτωση επιδημίας, της παροχής ασφαλών εγκαταστάσεων ύδρευσης και αποχέτευσης, της επισιτιστικής βοήθειας, της ψυχοκοινωνικής συνδρομής, της προστασίας των παιδιών και της υλικοτεχνικής στήριξης, όπως οι υπηρεσίες δορυφορικής τηλεφωνίας. Οι μεταγενέστερες αποφάσεις χορήγησης 80 και 20 εκατομμυρίων ευρώ χρηματοδότησαν τη βραχυπρόθεσμη αποκατάσταση, συμπεριλαμβανόμενων των καταλυμάτων έκτακτης ανάγκης και των μεταβατικών καταλυμάτων, της επανεγκατάστασης των εκτοπισθέντων στο εσωτερικό ατόμων, της ανασυγκρότησης των μέσων επιβίωσης, της ασφάλειας των τροφίμων, των εγκαταστάσεων ύδρευσης και αποχέτευσης, της υλικοτεχνικής και τεχνικής συνδρομής και της πρόληψης των καταστροφών. Οι φωτογραφίες στην παρούσα έκθεση αποτελούν παραδείγματα για ορισμένα από τα διάφορα είδη βοήθειας που χρηματοδότησε η ΓΔ ECHO.

([1]) SEC(2001) 873.

15. Οι αρχές της χρηστής χορηγίας στον ανθρωπιστικό τομέα που συμφωνήθηκαν στη Στοκχόλμη τον Ιούνιο του 2003 αναφέρουν ότι η ανθρωπιστική βοήθεια χορηγείται κατ' αναλογία με τις ανάγκες και βάσει αξιολογήσεων των αναγκών. Εντούτοις, έπειτα από το τσουνάμι, οι διαθέσιμες πληροφορίες δεν κατέστησαν σαφείς τις πραγματικές ανάγκες, ενώ ήταν ουσιώδης η εξεύρεση ισορροπίας μεταξύ του ευκταίου μιας αντιμετώπισης βασισμένης σε επαρκείς πληροφορίες και της ανάγκης για ταχεία ανταπόκριση. Εντός του αβέβαιου αυτού πλαισίου, η Επιτροπή απέδειξε τη σοβαρότητα της δέσμευσής της και το υψηλό επίπεδο χρηματοδότησης απεδείχθη κατάλληλο, εν μέρει λόγω των εξής παραγόντων:

α) Με τη χρηματοδοτική απόφαση χορήγησης 20 εκατομμυρίων ευρώ που ελήφθη στις 15 Δεκεμβρίου 2005 επρόκειτο να αντιμετωπιστούν εναπομένουσες ανάγκες για 18 μήνες από τον Ιανουάριο του 2006. Η μεταβατική φάση μεταξύ αρωγής και ανοικοδόμησης, η οποία αρχικά αναμενόταν να τελειώσει πριν από το τέλος του 2005, διήρκεσε περισσότερο από το αναμενόμενο διότι το μεγαλύτερο τμήμα των εργασιών ανοικοδόμησης δεν είχε ακόμη ξεκινήσει στο τέλος του 2005.

β) Τον Αύγουστο του 2005 η απόφαση για τη χορήγηση 80 εκατομμυρίων ευρώ τροποποιήθηκε προκειμένου να συμπεριλάβει και τον πληθυσμό που πλήττεται από συγκρούσεις (βλέπε *πλαίσιο 1*).

Πλαίσιο 1

Το υψηλό επίπεδο χρηματοδότησης βοηθά στην ικανοποίηση της ανάγκης για αντιμετώπιση που να λαμβάνει υπόψη τις συγκρούσεις

Η ένοπλη σύγκρουση στη Σρι Λάνκα προξένησε τον εκτοπισμό 800 000 ατόμων μεταξύ 1983 και 2002. Άρχισε μαζικό κύμα επιστροφής έπειτα από την ανακωχή τον Φεβρουάριο του 2002, με αποτέλεσμα να έχουν επιστρέψει σχεδόν 400 000 άτομα όταν ενέσκηψε το τσουνάμι στο τέλος του 2004. Εντούτοις, μόνον το 15 % περίπου του πληθυσμού που πλήττεται από συγκρούσεις επλήγη άμεσα από το τσουνάμι και μπορούσε κατά συνέπεια να ωφεληθεί από τη γενναιόδωρη ανταπόκριση της κοινότητας των χορηγών βοήθειας στις ανάγκες που προκλήθηκαν από το τσουνάμι. Η ποσότητα βοήθειας που παρασχέθηκε στον πληθυσμό που επλήγη από το τσουνάμι ήταν πολύ υψηλότερη από τη βοήθεια που παρασχέθηκε στον πληθυσμό που πλήττεται από συγκρούσεις στην ίδια περιοχή. Παραδείγματος χάρη, το κόστος ενός προσωρινού καταλύματος για θύματα του τσουνάμι ήταν της τάξης των 450 ευρώ, ενώ ένα προσωρινό κατάλυμα για θύματα των συγκρούσεων κόστιζε 125 ευρώ. Η μηνιαία επισιτιστική βοήθεια για μία πληγείσα από το τσουνάμι οικογένεια ήταν 70 ευρώ, ενώ για μια οικογένεια που πλήττεται από συγκρούσεις ήταν 10 ευρώ. Η διάκριση αυτή προξένησε δυσαρέσκεια και ένταση μεταξύ των κοινοτήτων.

Προκειμένου να αποφεύγονται οι διακρίσεις κατά των ευάλωτων ατόμων που είχαν εκτοπισθεί πριν από το τσουνάμι, η Επιτροπή τροποποίησε την απόφαση χορήγησης 80 εκατομμυρίων ευρώ τον Αύγουστο του 2005 προκειμένου να συμπεριληφθεί και ο πληθυσμός που αποτελεί θύμα των συγκρούσεων και κατοικεί στις περιοχές που επλήγησαν από το τσουνάμι.

Επιλογή εταίρων

16. Έπειτα από το συντονισμό με τον ΟΗΕ και τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας, η ΓΔ ECHO αποφάσισε να εργαστεί με τους υπάρχοντες εταίρους κυρίως στη Βόρεια και την Ανατολική Σρι Λάνκα, όπου εργαζόταν με τον πληθυσμό που πλήττεται από συγκρούσεις πριν από το τσουνάμι, από το 1994 και εξής. Η ρύθμιση αυτή παρέσχε τη δυνατότητα στη ΓΔ ECHO να χρηματοδοτήσει την εφαρμογή κατάλληλων σχεδίων παρά την υπερχρηματοδότηση και τον συνωστισμό που είχε προκαλέσει ο μεγάλος αριθμός νεοαφιχθεισών ΜΚΟ, οι οποίοι διέθεταν ιδιωτική χρηματοδότηση και ήταν αποφασισμένοι να προβούν στην έναρξη σχεδίων σε περιοχές που είχαν κατακλυσθεί από ενισχύσεις.

17. Σε αντίθεση με τη Σρι Λάνκα, η ΓΔ ECHO δεν είχε παρουσία στην Ατσέ πριν από το τσουνάμι, δεδομένου ότι η πρόσβαση σε διεθνές προσωπικό ανθρωπιστικών οργανώσεων (με εξαίρεση ελάχιστων εκπροσώπων υπηρεσιών των ΗΕ και του Ερυθρού Σταυρού) δεν επιτρεπόταν υπό την κατάσταση έκτακτης πολιτικής ανάγκης που είχε κηρύξει η ινδονησιακή κυβέρνηση. Έπειτα από το τσουνάμι, επετράπη η ελεύθερη πρόσβαση στην Ατσέ από τις 28 Δεκεμβρίου 2004 και εξής. Κατά συνέπεια, η ΓΔ ECHO επέλεξε εταίρους ικανούς να εργασθούν αμέσως επιτόπου, με εμπειρογνωμοσύνη στους διάφορους τομείς που έπρεπε να καλυφθούν, όπως οι υπηρεσίες των ΗΕ στην προστασία των παιδιών, την υδροδότηση, την αποχέτευση και την υγεία. Όλες οι συμφωνίες με τους εταίρους για τις δύο αποφάσεις χρηματοδότησης έκτακτης ανάγκης ύψους 10 εκατομμυρίων ευρώ είχαν υπογραφεί έως τις 18 Ιανουαρίου 2005 για τη Σρι Λάνκα και έως τις 27 Ιανουαρίου 2005 για την Ινδονησία.

Το υψηλό επίπεδο της διεθνούς χρηματοδότησης υπερβαίνει τις οικονομικές ανάγκες των εταίρων

18. Το υψηλό επίπεδο της διεθνούς χρηματοδότησης που διατέθηκε για τις ανάγκες που προκλήθηκαν από το τσουνάμι υπερέβη την ικανότητα απορρόφησης ορισμένων εταίρων (βλέπε *πλαίσιο 2*). Περισσότερες από 360 ανθρωπιστικές οργανώσεις έφθασαν στη Σρι Λάνκα και 450 στην Ινδονησία, με σημαντικά ποσά ιδιωτικής χρηματοδότησης. Ο συναγωνισμός για πόρους συνέβαλε στον πληθωρισμό και στις δυσχέρειες εξεύρεσης αγαθών και πρόσληψης ειδικευμένου προσωπικού. Η έκθεση του Γραφείου αποκατάστασης και ανοικοδόμησης [BRR (1)] ένα έτος έπειτα από το τσουνάμι περιέγραψε πώς αυξήθηκαν οι τιμές και οι μισθοί στην Ατσέ κατά 30-40 % το 2005.

Πλαίσιο 2

Το γενικό πλαίσιο των κεφαλαίων υπερβαίνει τις οικονομικές ανάγκες των εταίρων

Στη Σρι Λάνκα, λόγω του υψηλού επιπέδου της ιδιωτικής χρηματοδότησης, ορισμένοι από τους υπάρχοντες εταίρους της ΓΔ ECHO δεν είχαν την ικανότητα να απορροφήσουν τη διαθέσιμη χρηματοδότηση της Επιτροπής. Παραδείγματος χάρη, συνήφθη συμφωνία για ένα σχέδιο ύψους μόλις 570 000 ευρώ με μια ΜΚΟ, μολονότι η ΓΔ ECHO σκόπευε να της χορηγήσει αρχικά 1 εκατομμύριο ευρώ από την απόφαση χορήγησης 10 εκατομμυρίων ευρώ. Παρά την αύξηση της ικανότητάς της στη Σρι Λάνκα από την εποχή του τσουνάμι, η εν λόγω ΜΚΟ δεν υπέβαλε πρόταση στο πλαίσιο της απόφασης χορήγησης 80 εκατομμυρίων ευρώ. Συνεπώς, από τον Οκτώβριο του 2005, η ΓΔ ECHO εργαζόταν με τέσσερις εταίρους που ήταν νεοαφιχθέντες στη Σρι Λάνκα (επί συνόλου 21 εταίρων).

(1) Το BRR (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) ιδρύθηκε τον Απρίλιο του 2005 από την κυβέρνηση της Ινδονησίας για να βοηθήσει στο συντονισμό της αποκατάστασης και της ανοικοδόμησης της Ατσέ και της νήσου Nias.

Στην Ινδονησία, μια υπηρεσία των ΗΕ δεν είχε την ικανότητα να αναλώσει το σύνολο των κεφαλαίων της Επιτροπής κατά την εξάμηνη περίοδο εφαρμογής της απόφασης έκτακτης ανάγκης. Πολυάριθμοι συνήθεις εταίροι της ΓΔ ECHO δεν υπέβαλαν προτάσεις σχεδίων στην Ινδονησία διότι η χρηματοδότηση που είχαν λάβει από άλλους χορηγούς βοήθειας ήδη υπερέβαινε την ικανότητα απορρόφησής τους.

Η ανάλυση αυτή όσον αφορά την έλλειψη ικανότητας απορρόφησης της διαθέσιμης χρηματοδότησης ενισχύεται από τη θέση μιας ΜΚΟ, η οποία υπογράμμισε ότι τα προγράμματά της πρέπει να καθορίζονται από τις ανάγκες και μόνον και όχι από την επιθυμία ανάλωσης του πλεονάσματος κεφαλαίων. Μολονότι σταμάτησαν να δέχονται κεφάλαια για τα θύματα του τσουνάμι λιγότερο από μία εβδομάδα έπειτα από την καταστροφή, έλαβαν ωστόσο 110 εκατομμύρια ευρώ, ενώ για τα προγράμματα σχετικά με το τσουνάμι για το 2005 χρειάζονταν 25 εκατομμύρια ευρώ. Ζητήθηκε η άδεια των χορηγών βοήθειας προκειμένου να αρθούν οι περιορισμοί σχετικά με τις δωρεές, έτσι ώστε αυτές να μπορούν να χρησιμοποιηθούν για άλλες έκτακτες ανάγκες, και το 99 % συμφώνησαν. Στο τέλος του 2005, 65 εκατομμύρια ευρώ δωρεών που αρχικά προορίζονταν για το τσουνάμι είχαν χρησιμοποιηθεί για την κάλυψη αναγκών αλλού, όπως για την επισιτιστική κρίση στον Νίγηρα, τη σύγκρουση στο Νταρφούρ και το σεισμό στο Πακιστάν.

Αντικρουόμενες καταστάσεις όσον αφορά την ακριβή αξιολόγηση των αναγκών

19. Η μέθοδος διαχείρισης του κύκλου των σχεδίων της ΓΔ ECHO υπογραμμίζει τη σημασία του σχεδιασμού και του προγραμματισμού των σχεδίων, καθώς και της ανάλυσης των αναγκών, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι το σχέδιο θα ικανοποιήσει τις ανάγκες της ομάδας-στόχου. Οι προτάσεις που υπέβαλαν οι εταίροι αναλύθηκαν τόσο από τον τοπικό εμπειρογνώμονα της ΓΔ ECHO [1] όσο και από τον γεωγραφικό υπεύθυνο περιφέρειας στις Βρυξέλλες πριν από την έγκρισή τους. Η απόφαση της ΓΔ ECHO να εργαστεί με τους υπάρχοντες εταίρους στη Σρι Λάνκα διασφάλισε ότι οι προτάσεις για σχέδια καταρτίζονταν από οργανισμούς με γνώση της χώρας, οι οποίοι ήταν σε θέση να πραγματοποιήσουν αξιολογήσεις των αναγκών (βλέπε *πλαίσιο 3*). Ορισμένοι εταίροι συμπεριέλαβαν την αξιολόγηση των αναγκών στο ίδιο το σχέδιο.

Πλαίσιο 3

Οι εταίροι στη Σρι Λάνκα ήταν σε θέση να καταρτίσουν προτάσεις για σχέδια

Μια οργάνωση του Ερυθρού Σταυρού βρισκόταν στην ιδανική θέση για να καταρτίσει το πρόγραμμα ψυχοκοινωνικής στήριξης, διότι από το 2003 και εξής παρείχε στήριξη στην Εταιρεία Ερυθρού Σταυρού της Σρι Λάνκα για την εφαρμογή προγράμματος ψυχοκοινωνικής στήριξης στη βόρεια επαρχία της Jaffna, το οποίο στήριζε επίσης η Επιτροπή και απευθυνόταν στους εκτοπισθέντες στο εσωτερικό που ξεριζώθηκαν λόγω της σύγκρουσης.

Μια ΜΚΟ διέθετε ισχυρή ομάδα επιτόπου στη Σρι Λάνκα και ικανοποιητικές γνώσεις, λόγω της παρουσίας της εκεί για περισσότερα από 20 έτη κατά τα οποία μαινόταν η σύγκρουση.

Μια άλλη ΜΚΟ ήταν ήδη παρούσα στην ανατολική Σρι Λάνκα, εφαρμόζοντας ένα σχέδιο χρηματοδοτούμενο από τη ΓΔ ECHO σχετικό με τη σύγκρουση.

20. Στην Ινδονησία, οι ακριβείς αξιολογήσεις των αναγκών παρουσίαζαν δυσχέρειες αμέσως μετά από το τσουνάμι, λόγω της γενικής σύγχυσης και της έλλειψης αξιόπιστων πληροφοριών. Η έλλειψη πρόσβασης στις πληγείσες περιοχές, κυρίως της μεγάλης κλίμακας της καταστροφής και εν μέρει λόγω της κατάστασης της ασφάλειας, επιβράδυνε την ανάπτυξη επί τόπου των ανθρωπιστικών οργανώσεων. Μόλις στο τέλος Ιανουαρίου εγκαταστάθηκε ικανοποιητικά η πλειονότητα των οργανισμών στη δυτική ακτή της Σουμάτρα, γεγονός που είχε επίπτωση στην ποιότητα και το έγκαιρο της αξιολόγησης των αναγκών. Ορισμένες προτάσεις για σχέδια που χρηματοδοτήθηκαν δυνάμει της απόφασης έκτακτης ανάγκης για τη χορήγηση 10 εκατομμυρίων ευρώ διατύπωναν μια τυπική πρόταση για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης, παρά μια πρόταση ανταπόκρισης σε συγκεκριμένες διαπιστώσεις που στηρίζεται σε ακριβέστερη αξιολόγηση των αναγκών. Τον Ιούνιο του 2005, το Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για το Συντονισμό των Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (UNOCHA) διοργάνωσε περιφερειακό εργαστήριο σχετικά με τα διδάγματα που αποκομίσθηκαν από το τσουνάμι, με το οποίο επισημάνθηκε η έλλειψη διαβούλευσης με τις τοπικές κοινότητες όσον αφορά τις εργασίες αρωγής και ανασυγκρότησης που αναλήφθηκαν συνολικά από την ανθρωπιστική κοινότητα.

21. Οι αξιολογήσεις αναγκών για σχέδια που συμφωνήθηκαν από τον Φεβρουάριο του 2005 και εξής ήταν πλέον αξιόπιστες, λόγω της διαθεσιμότητας περισσότερων πληροφοριών και περισσότερου χρόνου για την κατάρτιση προτάσεων. Παραδείγματος χάρη, κατά την κατάρτιση του σχεδίου της για τη ναυπήγηση σκαφών στην Ατσέ, μια ΜΚΟ συνεργάστηκε στενά με την τοπική κοινότητα και πέτυχε να σχεδιάσει ένα σχέδιο που ικανοποίησε τις ανάγκες των δικαιούχων.

Συνδρομή όσον αφορά τα μέσα επιβίωσης: αλιευτικά σκάφη στην Ατσέ, Ινδονησία
(Πηγή: *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*)

[1] Ο όρος «τοπικός εμπειρογνώμονας» αναφέρεται στο προσωπικό τεχνικής υποστήριξης της ανθρωπιστικής βοήθειας της Επιτροπής.

Αποτελεσματικότητα του συντονισμού

Συντονισμός σημαντικού αριθμού ανθρωπιστικών οργανώσεων

22. Το Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για το Συντονισμό των Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (UNOCHA) ανέλαβε συντονιστικό ρόλο για τις δραστηριότητες των ανθρωπιστικών υπηρεσιών, με την υποστήριξη άλλων υπηρεσιών του ΟΗΕ για τους διάφορους τομείς. Εντούτοις, ο ΟΗΕ αντιμετώπισε τα εξής εμπόδια στον αποτελεσματικό συντονισμό:

α) η πληροφόρηση ήταν ελλιπής σχετικά με τις καταστροφές και τις ανάγκες, καθώς και σχετικά με τις προβλεφθείσες και υπό εκτέλεση δράσεις αρωγής. Η ανάγκη που υπήρχε ακόμη και τον Μάιο του 2005 για ακριβείς και αξιόπιστες πληροφορίες όσον αφορά τον αριθμό και τη θέση των εκτοπισθέντων στο εσωτερικό ατόμων (IDP) στην Ινδονησία αποτελεί παράδειγμα του εν λόγω προβλήματος. Με το περιφερειακό εργαστήριο του UNOCHA τον Ιούνιο του 2005 σχετικά με τα διδάγματα που αποκομίσθηκαν επισημάνθηκε η αναγκαιότητα καλύτερης πληροφόρησης, ένα πρόβλημα που αναγνώρισε η Επιτροπή και εργάστηκε για να το αντιμετωπίσει (βλέπε *πλαίσιο 4*)·

β) σημαντικός αριθμός νεοαφιχθεισών ανθρωπιστικών οργανώσεων, πολλές από τις οποίες διέθεταν μεγάλα ποσά ιδιωτικής χρηματοδότησης, συχνά λειτουργούσαν ανεξάρτητα από τους διαθέσιμους μηχανισμούς συντονισμού·

γ) οι τοπικές αρχές είχαν αποδυναμωθεί από τις ανθρώπινες και υλικές απώλειες και δεν υπήρχε κανένα λειτουργικό σύστημα για την καταγραφή των ΜΚΟ και τη διασφάλιση της τήρησης εκ μέρους τους των προτύπων συμμετοχής στους καθιερωμένους μηχανισμούς συντονισμού. Τα σημεία περαιτέρω συζήτησης στο έγγραφο συζήτησης της Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ τον Δεκέμβριο του 2005 [1] σχετικά με την ανταπόκριση της ΕΕ στις ανάγκες που προκλήθηκαν από το τσουνάμι εστιάζονται στο ερώτημα του ρόλου που μπορεί να διαδραματίσει η διεθνής κοινότητα και η ΕΕ στη στήριξη των κυβερνήσεων ως προς την αποτελεσματική διαχείριση του συντονισμού των χορηγών βοήθειας.

Πλαίσιο 4

Η ΓΔ ECHO αναγνώρισε και εργάστηκε για να αντιμετωπίσει τα προβλήματα συντονισμού που αντιμετώπισαν τα ΗΕ

Η στρατηγική της ΓΔ ECHO στην Ινδονησία και τη Σρι Λάνκα συνίστατο στην υποστήριξη του συντονιστικού ρόλου των ΗΕ. Στο πλαίσιο αυτό, η ΓΔ ECHO χορήγησε 1 εκατομμύριο ευρώ για να στηρίξει το κέντρο ανθρωπιστικών πληροφοριών (HIC) του UNOCHA στην παροχή εργαλείων πληροφόρησης για το σχεδιασμό, την υλοποίηση και την παρακολούθηση της ανθρωπιστικής βοήθειας. Αξιολόγηση του HIC που πραγματοποίησαν από κοινού το OCHA και η ECHO τον Απρίλιο του 2005 περιείχε συστάσεις που αποσκοπούσαν στο να βοηθηθεί το HIC στην παροχή πλήρους γενικής εικόνας της ανθρωπιστικής βοήθειας και στην επισήμανση των κενών στην κάλυψη αναγκών.

Η ΓΔ ECHO χορήγησε χρηματοδότηση σε μία ΜΚΟ στην Ατσέ για τη συγκέντρωση δεδομένων σχετικά με τους εκτοπισθέντες στο εσωτερικό και την ενσωμάτωση των εν λόγω πληροφοριών στο κέντρο ανθρωπιστικών πληροφοριών.

Στη Σρι Λάνκα η ΓΔ ECHO χρηματοδότησε ένα σχέδιο το οποίο υλοποίησε ένας διεθνής οργανισμός, σχετικά με τη δημιουργία κεντρικής βάσης δεδομένων δικαιούχων με στόχο να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα της έλλειψης σαφών πληροφοριών. Εντούτοις, μολονότι αρχικά το σχέδιο ενθαρρύνθηκε από το εθνικό κέντρο επιχειρήσεων, το οποίο θέσπισε η κυβέρνηση της Σρι Λάνκα για τη διαχείριση της ανταπόκρισης στις ανάγκες που προκλήθηκαν από το τσουνάμι, δεν έτυχε της στήριξης των κυβερνητικών υπηρεσιών που ανέλαβαν την ευθύνη για την αρωγή και την ανασυγκρότηση από τον Φεβρουάριο του 2005 και εξής. Συνεπώς, η λειτουργία της βάσης δεδομένων ανεστάλη έως τον Σεπτέμβριο του 2005, όταν η διαδικασία καταγραφής ξανάρχισε υπό την ηγεσία της κυβέρνησης της Σρι Λάνκα.

23. Οι δυσχέρειες συντονισμού είχαν ως αποτέλεσμα σημαντικές διακυμάνσεις στο ύψος και την ποιότητα της συνδρομής που παρείχε η διεθνής κοινότητα. Η έκθεση διεθνών καταστροφών του Ερυθρού Σταυρού για το 2005 περιγράφει πώς ορισμένες κοινότητες στην Ατσέ κατακλύσθηκαν από ενισχύσεις, ενώ ορισμένες άλλες παραμελήθηκαν. Υπήρχε υπερπροσφορά ενισχύσεων στον τομέα της υγείας στην Ινδονησία και στην παροχή σκαφών στη Σρι Λάνκα, ενώ ορισμένες παρεμβάσεις ήταν ελλιπείς, π.χ. αλιευτικά σκάφη χωρίς δίχτυα αλιείας. Επιπλέον, τον Δεκέμβριο του 2005, ένα έτος έπειτα από την καταστροφή, 67 000 άτομα περίπου εξακολουθούσαν να διαμένουν σε σκηνές στην Ατσέ.

Ικανοποιητικός συντονισμός μεταξύ της ΓΔ ECHO και των λοιπών υπηρεσιών της Επιτροπής, εξαιρουμένης της άμεσης ανταπόκρισης

24. Ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας ανέπτυξε ομάδες εμπειρογνωμόνων στις περιοχές που επλήγησαν περισσότερο από το τσουνάμι για να βοηθήσουν στην αξιολόγηση της κατάστασης και να συντονίσουν την άφιξη και διανομή της βοήθειας πολιτικής προστασίας που προσέφεραν τα κράτη μέλη. Το μνημόνιο συνεννόησης της 16ης Μαρτίου 2003 μεταξύ της ΓΔ ECHO και της ΓΔ Περιβάλλοντος αναφέρει ότι η ενίσχυση του συντονισμού των παρεμβάσεων πολιτικής προστασίας και ανθρωπιστικής βοήθειας, τόσο στις κεντρικές υπηρεσίες όσο και επιτόπου, είναι ύψιστης σπουδαιότητας για την επίτευξη συνεπούς συνεργίας μεταξύ των εν λόγω δράσεων. Οι διαδικασίες πρέπει να διασφαλίζουν αμοιβαία ανταλλαγή πληροφοριών σε όλα τα στάδια της κρίσης και οι συσκέψεις επιτόπου μεταξύ της ΓΔ ECHO και της ομάδας συντονισμού πολιτικής προστασίας πρέπει να διασφαλίζουν τη συμπληρωματικότητα των δραστηριοτήτων. Εντούτοις, τόσο στη Σρι Λάνκα όσο και στην Ινδονησία, ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας είχε συντονιστεί ανεπαρκώς με την ανθρωπιστική βοήθεια.

25. Η επιτροπή ανθρωπιστικής βοήθειας της 27ης Ιανουαρίου 2005 επικεντρώθηκε στις αδυναμίες συντονισμού μεταξύ της ΓΔ ECHO και του κέντρου παρακολούθησης και πληροφοριών (ΚΠΠ) της πολιτικής προστασίας, και έκρινε

[1] Η συνεισφορά της ΕΕ στη διεθνή ανταπόκριση στις ανάγκες που προκλήθηκαν από το τσουνάμι το 2004 στην Ασία: επιτεύγματα, επόμενα βήματα και διδάγματα. Έγγραφο συζήτησης για τη σύσκεψη υψηλού επιπέδου στις Βρυξέλλες, στις 20 Δεκεμβρίου 2005, υπό την αιγίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Προεδρίας της ΕΕ.

ότι το ΚΠΠ δεν είχε περιοριστεί σε δραστηριότητες πολιτικής προστασίας αλλά είχε καλύψει και το πεδίο της ανθρωπιστικής βοήθειας, που υπερβαίνει το ρόλο του, και είχε δώσει την εντύπωση ότι συντόνιζε το σύνολο της συνδρομής της ΕΕ [1].

26. Όσον αφορά τη σύνδεση με τη φάση ανοικοδόμησης, η ΓΔ ECHO συνεργάζεται με τις λοιπές υπηρεσίες της Επιτροπής προκειμένου να εξασφαλίσει ομαλή και αποτελεσματική σύνδεση μεταξύ των προσπαθειών βραχυπρόθεσμης αρωγής και της πλέον μακροπρόθεσμης ανοικοδόμησης. Το υψηλό επίπεδο χρηματοδότησης της ΓΔ ECHO βοήθησε να γεφυρωθεί το μεγαλύτερο από το αναμενόμενο μεταβατικό διάστημα μεταξύ αρωγής και ανοικοδόμησης [βλέπε σημείο 15α)]. Η στρατηγική για τη Σύνδεση Αρωγής, Αποκατάστασης και Ανάπτυξης (ΣΑΑΑ) στην Ινδονησία και τη Σρι Λάνκα περιλαμβάνει τη χρησιμοποίηση του μηχανισμού ταχείας αντίδρασης για την παροχή δορυφορικών εικόνων των καταστροφών που προξένησε το τσουνάμι, οι οποίες θα μπορούσαν να είναι χρήσιμες για το σχεδιασμό της ανοικοδόμησης και την ετοιμότητα αντιμετώπισης καταστροφών. Επίσης, ο μηχανισμός ταχείας αντίδρασης βοήθησε στη χρηματοδότηση προσπαθειών διαμεσολάβησης, οι οποίες οδήγησαν τον Αύγουστο του 2005 σε ειρηνευτική συμφωνία μεταξύ της κυβέρνησης της Ινδονησίας και του Κινήματος για μια Ελεύθερη Ατσέ (GAM), ενισχύοντας τα θεμέλια των προσπαθειών ανοικοδόμησης.

Συνδρομή στην αποχέτευση: αποχωρητήρια στην Ατσέ, Ινδονησία
(Πηγή: *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*)

(1) Τον Φεβρουάριο του 2005, η συμβουλευτική επιτροπή του Undac (οργάνου των ΗΕ για την αξιολόγηση και το συντονισμό σε περίπτωση καταστροφής) εξέτασε το μηχανισμό πολιτικής προστασίας και διατύπωσε ανησυχίες για πιθανή αλληλεπικάλυψη ρόλων κατά την αντιμετώπιση των αναγκών που προκλήθηκαν από το τσουνάμι. Συνεπώς, το Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για το Συντονισμό των Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (Unocha) ζήτησε τη θέσπιση σαφών διαδικασιών ώστε οι συντονιστές του κοινοτικού μηχανισμού πολιτικής προστασίας να εργάζονται στο πλαίσιο των υπαρχόντων διεθνώς συμφωνημένων μηχανισμών.

Ρόλος των συστημάτων παρακολούθησης στη διασφάλιση της καταλληλότητας, του έγκαιρου και της αποδοτικής εφαρμογής

Αρκετά πλήρες σύστημα παρακολούθησης και ελέγχου

27. Οι μηχανισμοί στους οποίους στηρίζεται η ΓΔ ECHO για την παρακολούθηση και τον έλεγχο της εφαρμογής των σχεδίων είναι οι εξής:

α) επισκέψεις παρακολούθησης και εκθέσεις των τοπικών εμπειρογνωμόνων της ΓΔ ECHO, οι οποίες συμπληρώνονται από επισκέψεις εποπτείας των γεωγραφικών υπευθύνων περιφέρειας·

β) εκθέσεις των εταίρων της ΓΔ ECHO·

γ) επιτόπιες επισκέψεις της μονάδας οικονομικών και δημοσιονομικού ελέγχου της ΓΔ ECHO·

δ) έλεγχοι πριν από την τελική πληρωμή και μεταγενέστεροι εξωτερικοί έλεγχοι των εταίρων.

28. Οι τοπικοί εμπειρογνώμονες της ΓΔ ECHO πραγματοποίησαν επισκέψεις παρακολούθησης σχεδίων που υλοποιούνται από εταίρους, προκειμένου να διασφαλίσουν την καταλληλότητα, το έγκαιρο και την αποδοτική εφαρμογή. Βάσει των επισκέψεων παρακολούθησης, μπορεί να αναληφθεί κατάλληλη δράση σε τοπικό επίπεδο ή σε επίπεδο κεντρικών υπηρεσιών. Παραδείγματος χάρη, η έκθεση παρακολούθησης του Απριλίου 2005 για ένα πρόγραμμα ψυχοκοινωνικής στήριξης στη Σρι Λάνκα επεσήμανε προβλήματα στην πρόσληψη τοπικού προσωπικού. Συνεπώς, ο γεωγραφικός υπεύθυνος περιφέρειας της ΓΔ ECHO στις Βρυξέλλες επικοινώνησε με την αντίστοιχη έδρα του Ερυθρού Σταυρού προκειμένου να λάβει διαβεβαίωση ότι θα υπογραφόταν μνημόνιο συνεννόησης με τον Ερυθρό Σταυρό της Σρι Λάνκα έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η πρόσληψη τοπικού προσωπικού για την επόμενη φάση του σχεδίου.

29. Έπειτα από το τσουνάμι στις 26 Δεκεμβρίου 2004, υπάλληλοι της ΓΔ ECHO ήταν παρόντες στη Σρι Λάνκα στις 27 Δεκεμβρίου 2004 και στη Τζακάρτα της Ινδονησίας στις 28 Δεκεμβρίου 2004. Την 1η Ιανουαρίου 2005 έφθασαν στην Ατσέ οι πρώτοι εμπειρογνώμονες της ΓΔ ECHO. Η ΓΔ ECHO αναδιέταξε τεχνικούς βοηθούς από άλλες περιοχές, π.χ. από τη Νότια Αμερική, την Αφρική και τη Μέση Ανατολή, προκειμένου να παράσχουν συνδρομή κατά τις αρχικές ενέργειες για την αντιμετώπιση των αναγκών που προκλήθηκαν από το τσουνάμι. Η ανάγκη για μόνιμους τοπικούς εμπειρογνώμονες διαπιστώθηκε τον Ιανουάριο του 2005 και τον Απρίλιο του 2005 αυτοί βρίσκονταν επιτόπου στην Ατσέ. Έπειτα από το τσουνάμι, η Επιτροπή δεσμεύτηκε να αυξήσει τον αριθμό των τοπικών εμπειρογνωμόνων της ΓΔ ECHO από 69 σε 150 [2]. Στη Σρι Λάνκα, πραγματοποιήθηκαν 23 επισκέψεις παρακολούθησης για τα εννέα σχέδια που χρηματοδοτήθηκαν από την απόφαση έκτακτης ανάγκης για τη χορήγηση 10 εκατομμυρίων ευρώ. Στην Ινδονησία, πραγματοποιήθηκαν 13 επισκέψεις παρακολούθησης για τα δέκα σχέδια που χρηματοδοτήθηκαν από την απόφαση έκτακτης ανάγκης για τη χορήγηση 10 εκατομμυρίων ευρώ, κυρίως έπειτα από την άφιξη των εν ενεργεία τοπικών εμπειρογνωμόνων τον Απρίλιο του 2005. Ο τοπικός εμπειρογνώμονας της ΓΔ ECHO κατάρτιζε έκθεση παρακολούθησης έπειτα από κάθε επίσκεψη παρακολούθησης.

(2) COM(2005) 153 — Ενίσχυση των ικανοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά την αντιμετώπιση καταστροφών και κρίσεων σε τρίτες χώρες.

30. Δεν υπάρχουν συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές για τους τοπικούς εμπειρογνώμονες της ΓΔ ECHO όσον αφορά την κατάρτιση εκθέσεων σχετικά με τις διαπιστώσεις των αποστολών παρακολούθησης. Μετά το πέρας κάθε αποστολής παρακολούθησης, οι τοπικοί εμπειρογνώμονες της ΓΔ ECHO συμμετέχουν σε ενημερωτική σύσκεψη με την τοπική ομάδα του εταίρου. Ωστόσο, η ΓΔ ECHO δεν παρέχει συστηματικά γραπτή ανατροφοδότηση στον εταίρο, η οποία να παρουσιάζει τα ζητήματα που προέκυψαν κατά την επίσκεψη παρακολούθησης και τη δράση που συμφωνήθηκε. Η γραπτή ανατροφοδότηση θα παρείχε τη δυνατότητα στον εταίρο να επωφεληθεί πληρέστερα από τις συμβουλές και τη στήριξη που προκύπτουν από τις επισκέψεις παρακολούθησης της ΓΔ ECHO και οι οποίες θα μπορούσαν να βοηθήσουν στην επίλυση των προβλημάτων που εντοπίστηκαν.

31. Οι πληροφορίες που προκύπτουν από τις επισκέψεις παρακολούθησης των τοπικών εμπειρογνωμόνων της ΓΔ ECHO συμπληρώνονται από πληροφορίες που περιέχονται στις εκθέσεις των εταίρων. Για σχέδια εξάμηνης διάρκειας, ζητείται από τους εταίρους να διαβιβάζουν στη ΓΔ ECHO προκαταρκτική τελική έκθεση ένα μήνα πριν από το τέλος του σχεδίου και τελική έκθεση εντός έξι εβδομάδων έπειτα από το τέλος του σχεδίου, ή εντός τριών μηνών για τα σχέδια του ΟΗΕ. Για τις αποφάσεις έκτακτης ανάγκης για τη χορήγηση 10 εκατομμυρίων ευρώ στη Σρι Λάνκα και την Ινδονησία με εξάμηνη διάρκεια, η πλειονότητα των εταίρων υπέβαλαν έγκαιρα τις προκαταρκτικές τελικές εκθέσεις τους, αλλά σημειώθηκαν καθυστερήσεις ενός ή δύο μηνών για την πλειονότητα των τελικών εκθέσεων.

32. Επιπλέον των επισκέψεων παρακολούθησης που πραγματοποιούν οι τοπικοί εμπειρογνώμονες και οι γεωγραφικοί υπεύθυνοι περιφέρειας της ΓΔ ECHO και των πληροφοριών που περιέχονται στις εκθέσεις των εταίρων, η εφαρμογή των σχεδίων παρακολουθείται επίσης από το προσωπικό της μονάδας οικονομικών και δημοσιονομικού ελέγχου της ΓΔ ECHO, το οποίο διενεργεί επιτόπιους ελέγχους σε δείγμα σχεδίων. Το 2005, οι επιτόπιοι έλεγχοι της ΓΔ ECHO εστιάστηκαν στην αντιμετώπιση των αναγκών που προκλήθηκαν από το τσουνάμι. Η αξία των σχεδίων που εξετάστηκαν στη Σρι Λάνκα και την Ινδονησία αντιστοιχούσε σε 19 εκατομμύρια ευρώ ή στο 18 % των 103 εκατομμυρίων ευρώ που χορήγησε η ΓΔ ECHO σε σχέδια που αφορούσαν την αντιμετώπιση των αναγκών που προκλήθηκαν από το τσουνάμι έως το τέλος του 2005. Με τον επιτόπιο έλεγχο των σχεδίων που υλοποιούνταν από μια υπηρεσία των ΗΕ στην Ινδονησία επισημάνθηκαν προβλήματα πρόσβασης στην τεκμηρίωση, τα οποία, μολονότι επιλύθηκαν, θα χρειαστεί να διαλευκανθούν κατά τις συσκέψεις εργασίας για τη χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο (ΧΔΣΠ) (βλέπε *πλαίσιο 5*).

Πλαίσιο 5

Πρόσβαση στην τεκμηρίωση του ΟΗΕ

Η ΓΔ ECHO αντιμετώπισε προβλήματα πρόσβασης σε οικονομικές πληροφορίες που απαιτούνταν για επίσκεψη επιτόπιου ελέγχου τον Ιούνιο του 2005 σχετικά με σχέδιο μιας υπηρεσίας των ΗΕ, ύψους 500 000 ευρώ, για ιατρικές δράσεις έκτακτης ανάγκης στην Ινδονησία, σε αντίθεση με τις απαιτήσεις της χρηματοδοτικής και διοικητικής συμφωνίας-πλαίσιο (ΧΔΣΠ). Κατόπιν συζητήσεων με την υπηρεσία των ΗΕ, το ζήτημα διευθετήθηκε και η ΓΔ ECHO απέκτησε πρόσβαση στη σχετική τεκμηρίωση τον Νοέμβριο του 2005.

33. Ο τελικός έλεγχος πριν από την τελική πληρωμή διενεργείται επίσης από τη μονάδα οικονομικών και δημοσιονομικού ελέγχου της ΓΔ ECHO. Κατά τον έλεγχο αυτό λαμβάνονται υπόψη τα σχόλια του τοπικού εμπειρογνώμονα και του γεωγραφικού υπεύθυνου περιφέρειας της ΓΔ ECHO σχετικά με την τελική έκθεση του εταίρου, καθώς και οι συστάσεις τους σχετικά με το αν πρέπει ή όχι να πραγματοποιηθεί η πληρωμή. Επιπλέον, ο εν λόγω έλεγχος της πληρωμής βασίζεται επίσης σε κατάσταση δαπανών, λεπτομέρειες σχετικά με τα αποθέματα, διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, καταστάσεις υπαλλήλων και αντίγραφα τιμολογίων όταν συντρέχει λόγος. Επιπλέον, η μονάδα οικονομικών και δημοσιονομικού ελέγχου της ΓΔ ECHO μεριμνά για τη διενέργεια ανεξάρτητου εξωτερικού ελέγχου της τεκμηρίωσης του σχεδίου στην έδρα του εταίρου για δείγμα σχεδίων. Οι εν λόγω εξωτερικοί έλεγχοι αποδείχθηκαν αποτελεσματικό εργαλείο εντοπισμού μη επιλέξιμων δαπανών ανασυγκρότησης, κυρίως λόγω έλλειψης τεκμηρίωσης. Ωστόσο, υπάρχει σημαντική καθυστέρηση μεταξύ του τέλους ενός σχεδίου και του εξωτερικού ελέγχου, την οποία η ΓΔ ECHO σκοπεύει να μειώσει καλύπτοντας το σύνολο των εταίρων σε διετή κύκλο.

Προσαρμογή της αρχικής αντιμετώπισης προκειμένου να εξασφαλιστεί η καταλληλότητα

34. Οι διαδικασίες της ΓΔ ECHO αναγνωρίζουν την αναγκαιότητα της ευελιξίας και το άρθρο 10 της συμφωνίας-πλαίσιο εταιρικής σχέσης περιλαμβάνει απλές διαδικασίες τροποποίησης των σχεδίων προκειμένου αυτά να παραμείνουν κατάλληλα για την αντιμετώπιση εξελισσόμενων αναγκών. Οι ευέλικτες διαδικασίες γενικά κατέστησαν δυνατή την τροποποίηση των σχεδίων προκειμένου αυτά να καλύψουν τις εξελισσόμενες ανάγκες και να εξασφαλιστεί η καταλληλότητα της εφαρμογής (βλέπε *πλαίσιο 6*).

Πλαίσιο 6

Τροποποίηση των σχεδίων για την αντιμετώπιση εξελισσόμενων αναγκών

Τον Ιούνιο του 2005 στη Σρι Λάνκα, μια υπηρεσία των ΗΕ προειδοποίησε για την παροχή υπερβολικά μεγάλου αριθμού μικρών αλιευτικών σκαφών, γεγονός που θα μπορούσε να συμβάλει στην υπεραλίευση και σε μακροπρόθεσμη καταστροφή των πόρων της παράκτιας αλιείας. Τον Αύγουστο του 2005, το σχέδιο τροποποιήθηκε προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός των σκαφών προς επισκευή ή προς ναυπήγηση και, αντ' αυτών, να παρασχεθούν 15 000 αλιευτικά εργαλεία.

Εντός του πρώτου μήνα έπειτα από το τσουνάμι, ήταν σαφές ότι η κυβέρνηση της Σρι Λάνκα είχε λάβει αρκετές δωρεές φαρμάκων για να καλύψει όλες τις υπάρχουσες ανάγκες. Συνεπώς, το σχέδιο μιας ΜΚΟ που χρηματοδοτούσε η ΓΔ ECHO τροποποιήθηκε προκειμένου να επαναχορηγηθούν τα κεφάλαια στην ψυχοκοινωνική στήριξη και τη στήριξη των τοπικών δομών υγείας.

Ένα άλλο σχέδιο στη Σρι Λάνκα περιλάμβανε 21 500 ξηρά σιτηρέσια μπισκότων υψηλής διατροφικής αξίας για παιδιά κάτω των πέντε ετών στο πλαίσιο σχεδίου έκτακτης ανάγκης. Τα μπισκότα αυτά δεν ήταν απαραίτητα και τα 28 000 ευρώ που είχαν προβλεφθεί αρχικά για την ασφάλεια των τροφίμων επαναχορηγήθηκαν στη στήριξη των μέσων επιβίωσης.

Ένας εταίρος στην Ινδονησία αντικατέστησε σκηνές με κουζίνες, προκειμένου να καλυφθούν οι εξελισσόμενες ανάγκες των δικαιούχων.

Το σχέδιο μιας ΜΚΟ στην Ινδονησία τροποποιήθηκε όταν χάρη στη σημαντική διεθνή ανταπόκριση απεφεύχθη διατροφική κρίση. Το διατροφικό πρόγραμμα έκτακτης ανάγκης δεν απαιτούνταν πλέον, και συνεπώς αντικαταστάθηκε από διατροφική εκπαίδευση και πρόγραμμα πρόσθετης σίτισης.

Καθυστερήσεις λόγω του κορεσμού των ικανοτήτων και άλλων εξωτερικών περιορισμών

35. Όσον αφορά το έγκαιρο της υλοποίησης των σχεδίων, η ΓΔ ECHO βοήθησε στην υπερπήδηση ορισμένων δυσχερειών που διαπιστώθηκαν στις εκθέσεις παρακολούθησης. Παραδείγματος χάρη, η έκθεση παρακολούθησης του Μαΐου 2005 σχετικά με το σχέδιο μιας υπηρεσίας των ΗΕ στην Ινδονησία επεσήμανε την έλλειψη εμπειρογνωμόνων για την εφαρμογή των δραστηριοτήτων. Συνεπώς, ελήφθησαν μέτρα σε επίπεδο κεντρικών υπηρεσιών της ΓΔ ECHO και της υπηρεσίας των ΗΕ, τα οποία οδήγησαν στην πρόσληψη του αναγκαίου προσωπικού. Εντούτοις, άλλες καθυστερήσεις που διαπιστώθηκαν στις εκθέσεις παρακολούθησης δεν αντιμετωπίστηκαν από τον εταίρο κατά το χρονικό διάστημα εφαρμογής του σχεδίου (βλέπε *πλαίσιο 7*). Υπήρξαν καθυστερήσεις στην εφαρμογή από εταίρους λόγω του συναγωνισμού για πόρους ανάμεσα σε σημαντικό αριθμό νεοαφιχθεισών ανθρωπιστικών οργανώσεων. Στη Σρι Λάνκα, οι καθυστερήσεις οφείλονταν και σε άλλους εξωτερικούς περιορισμούς, όπως η κατάργηση των φοροαπαλλαγών για τα ανθρωπιστικά αγαθά τον Φεβρουάριο του 2005 και οι περιορισμοί στην ανοικοδόμηση εντός της ζώνης ασφαλείας που είχε επιβάλει η κυβέρνηση, των οποίων η άρση στο τέλος του 2005 ακύρωσε την πλειονότητα των αξιολογήσεων, καθώς και πολυάριθμα σχέδια.

Πλαίσιο 7

Παραδείγματα καθυστερήσεων στην υλοποίηση των σχεδίων από τους εταίρους

Η μονάδα επεξεργασίας ύδατος στην Ινδονησία (Pramuka, Jantho) δεν μπόρεσε να λειτουργήσει έως τον Ιούνιο του 2005, τέσσερις μήνες έπειτα από την άφιξή της, λόγω της έλλειψης δισκίων χλωρίου που προκλήθηκε από βραδείες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων.

Η παροχή καταλυμάτων στη Σρι Λάνκα καθυστέρησε λόγω της έλλειψης κατάλληλης γης για την επανεγκατάσταση κοινοτήτων στις οποίες απαγορευόταν η επιστροφή στην παράκτια ζώνη ασφαλείας. Η γη που παραχωρήθηκε σε μια διεθνή οργάνωση προς ανοικοδόμηση δόθηκε αργότερα από τις τοπικές αρχές σε άλλους φορείς.

Η διανομή διχτύων αλιείας από έναν εταίρο στη Σρι Λάνκα καθυστέρησε λόγω δυσχερειών στη διαδικασία σύναψης συμβάσεων και του χρονικού διαστήματος που χρειάστηκε για την επιλογή του εξοπλισμού. Μέχρι να ετοιμαστεί η ΜΚΟ για τη διανομή, ορισμένες ανάγκες, π.χ. για αλιευτικό εξοπλισμό, είχαν ήδη καλυφθεί από άλλους οργανισμούς. Το γεγονός αυτό οδήγησε σε περαιτέρω καθυστερήσεις, διότι η ΜΚΟ έπρεπε να διενεργήσει νέες αξιολογήσεις αναγκών.

Πληροφορίες σχετικά με την αποδοτικότητα της υλοποίησης των σχεδίων

36. Για την παρακολούθηση της αποδοτικότητας της υλοποίησης απαιτούνται πληροφορίες σχετικά με το κόστος, τις οργανωτικές ρυθμίσεις και την πραγματικότητα των αποτελεσμάτων. Όσον αφορά το κόστος, προκειμένου να καταστεί δυνατή η έγκαιρη ανταπόκριση, η επιλογή των προτάσεων των εταίρων δεν είναι το αποτέλεσμα διαδικασίας διαγωνισμού. Οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων των εταίρων της ΓΔ ECHO εξετάζονται κατά τη διάρκεια των εξωτερικών ελέγχων των εταίρων στην έδρα τους και κατά τους επιτόπιους ελέγχους της μονάδας οικονομικών και δημοσιονομικού ελέγχου της ΓΔ ECHO. Επιπλέον, η ανάλυση των προτάσεων για σχέδια από τους τοπικούς εμπειρογνώμονες της ΓΔ ECHO περιλαμβάνει ανάλυση του κόστους μονάδας ως παράγοντα καθορισμού του εάν οι εταίροι προσφέρουν αγαθά και υπηρεσίες σε δίκαιη τιμή. Εντούτοις, η εν λόγω ανάλυση είναι περιορισμένης αξίας προκειμένου για την παροχή διαβεβαίωσης ως προς την αποδοτικότητα και θα μπορούσε να βελτιωθεί με συγκριτικές πληροφορίες και συστηματικό έλεγχο παρακολούθησης. Υπάρχει περιθώριο περαιτέρω βελτίωσης των πληροφοριών σχετικά με το συγκριτικό κόστος και παρακολούθησης του κόστους μονάδας κατά τη διάρκεια της εφαρμογής. Ιδιαίτερα έπειτα από μια απρόβλεπτη καταστροφή, οι εν λόγω πληροφορίες ενισχύουν τη βεβαιότητα ότι τα αγαθά και οι υπηρεσίες αποκτώνται σε δίκαιη τιμή. Εντωμεταξύ, η ΓΔ ECHO αναπτύσσει το σύστημα παρακολούθησής της προκειμένου αυτό να προβλέπει τη διευκόλυνση για αυτόματο υπολογισμό του κόστους μονάδας και του λόγου των άμεσων δαπανών προς τις δαπάνες υποστήριξης.

37. Ορισμένες εκθέσεις παρακολούθησης δεν παρέχουν επαρκείς λεπτομέρειες σχετικά με τις ορισμένες φορές περίπλοκες οργανωτικές ρυθμίσεις ώστε να εμφαίνουν εάν ο εταίρος εκτελεί απευθείας τα καθήκοντα του σχεδίου ή εάν έχει αναθέσει υπεργολαβικά δραστηριότητες σε άλλους ΜΚΟ ή σε ιδιωτικές επιχειρήσεις (βλέπε *πλαίσιο 8*). Καθώς μόνον όσοι έχουν υπογράψει τις συμφωνίες-πλαίσια εταιρικής σχέσης και τη χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία-πλαίσιο έχουν αξιολογηθεί ως κατάλληλοι εταίροι, είναι σημαντικό να εντοπιστούν οι οργανισμοί που εφαρμόζουν σχέδια χρηματοδοτούμενα από τη ΓΔ ECHO αλλά δεν έχουν αξιολογηθεί κατ' αυτόν τον τρόπο.

Πλαίσιο 8

Οι οργανωτικές ρυθμίσεις να εξηγούνται καλύτερα στις εκθέσεις παρακολούθησης

Στη Σρι Λάνκα, οι δραστηριότητες επισκευής σκαφών μιας υπηρεσίας των ΗΕ πραγματοποιούνταν από ιδιωτική επιχείρηση και οι δραστηριότητες ύδρευσης και αποχέτευσης ενός εταίρου της ECHO είχαν αναληφθεί από τοπικές ΜΚΟ.

Στην Ινδονησία, μολονότι οι εκθέσεις παρακολούθησης ανέφεραν ότι μια υπηρεσία των ΗΕ χρησιμοποιούσε ΜΚΟ για την υλοποίηση των σχεδίων, οι εν λόγω ΜΚΟ δεν ταυτοποιήθηκαν.

Αυτές οι ειδικές ρυθμίσεις δεν εξηγήθηκαν στις εκθέσεις παρακολούθησης.

38. Η παρακολούθηση της ΓΔ ECHO τείνει να εστιάζει περισσότερο στα αποτελέσματα παρά στις υλοποιήσεις (ήτοι αριθμός σπιτιών που κατοικούνται από οικογένειες παρά αριθμός καταλυμάτων που κατασκευάστηκαν). Οι εκθέσεις παρακολούθησης δεν προσδιορίζουν ποσοτικά την επίτευξη των δραστηριοτήτων των σχεδίων συστηματικά ούτε περιλαμβάνουν την τυπική αποδοχή των εργασιών που πραγματοποιήθηκαν, όπως καταλύματα, αποχωρητήρια ή σκάφη. Ωστόσο, είναι σημαντική η ύπαρξη σαφών πληροφοριών σχετικά με το βαθμό και τον τόπο υλοποίησης κάθε δράσης, ως προαπαιτούμενο για τη λογοδοσία σχετικά με τα αποτελέσματα. Οι πληροφορίες σχετικά με την πραγματικότητα των αποτελεσμάτων είναι αναγκαίες προκειμένου να διασφαλίζεται ότι τα αγαθά και οι υπηρεσίες παρασχέθηκαν σύμφωνα με τα απαιτούμενα πρότυπα (βλέπε *πλαίσιο 9*).

Πλαίσιο 9

Ανάγκη βελτίωσης των πληροφοριών σχετικά με τα αποτελέσματα

Στην περίπτωση ενός σχεδίου στην Ινδονησία, ήταν δύσκολο για τους τοπικούς εμπειρογνώμονες της ΓΔ ECHO να εντοπίσουν τις δραστηριότητες που είχε χρηματοδοτήσει η ΓΔ ECHO. Υπήρχαν συχνές αλλαγές στο προσωπικό, το οποίο αδυνατούσε να αναφέρει επακριβώς πώς είχε χρησιμοποιηθεί η χρηματοδότηση της ΓΔ ECHO. Παρά τα αιτήματα των τοπικών εμπειρογνωμόνων της ΓΔ ECHO, η εν λόγω υπηρεσία των ΗΕ δεν παρέσχε λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τις αναληφθείσες δραστηριότητες έως το τέλος του σχεδίου.

Η ενδιάμεση οικονομική έκθεση για ένα σχέδιο στη Σρι Λάνκα καταλόγιζε 1,45 εκατομμύρια ευρώ, ήτοι 85 % των δαπανών στο κονδύλιο «αλιεία» του προϋπολογισμού χωρίς καμία περαιτέρω λεπτομέρεια. Η παροχή λεπτομερών χρηματοδοτικών πληροφοριών θα διευκόλυνε την αποτελεσματική παρακολούθηση της υλοποίησης του σχεδίου.

39. Επίσης, ο έλεγχός μας επιβεβαίωσε τις εκθέσεις παρακολούθησης της ΓΔ ECHO, σύμφωνα με τις οποίες οι δράσεις που χρηματοδότησε η ΓΔ ECHO ήταν γενικά αρκετά ορατές, μολονότι σε ορισμένες περιπτώσεις υπήρχε περιθώριο βελτίωσης. Παραδείγματος χάρη, η δράση της ΓΔ ECHO ήταν ελάχιστα ορατή στο κέντρο παιδικής μέριμνας στην Ατσέ (Jantho) και στο σχέδιο για τις μονάδες επεξεργασίας ύδατος που υλοποίησε μια υπηρεσία των ΗΕ. Κατά την ανάλυση της συνολικής διεθνούς βοήθειας, οι αρχικές διαπιστώσεις του συνασπισμού αξιολόγησης για το τσουνάμι (TEC) επικρίνουν τις ανθρωπιστικές υπηρεσίες διότι επικεντρώθηκαν στην προώθηση του ονόματός τους και στο συναγωνισμό για ορατές δράσεις εις βάρος της κάλυψης των πραγματικών αναγκών των δικαιούχων. Εντούτοις, οι δράσεις που γίνονται ικανοποιητικά ορατές διαθέτουν το πρόσθετο πλεονέκτημα ότι βοηθούν στη μείωση του κινδύνου διπλής χρηματοδότησης, διότι καθιστούν δυνατό τον εντοπισμό της πηγής και του αντικειμένου της χρηματοδότησης.

Μονάδα επεξεργασίας ύδατος στην Ατσέ, Ινδονησία
(Πηγή: ΕΕΣ)

Επίτευξη αποτελεσμάτων και επαρκής βιωσιμότητα

Τα σχέδια συνέβαλαν σε επιτυχημένη συνολική ανταπόκριση, μολονότι ορισμένες υλοποιήσεις και αποτελέσματα υπήρξαν κατώτερα σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό

40. Όσον αφορά τις υλοποιήσεις, τα σχέδια που χρηματοδότησε η ΓΔ ECHO εφαρμόστηκαν, μολονότι σε ορισμένες περιπτώσεις ο πληθωρισμός μείωσε το επίπεδο των υλοποιήσεων και ορισμένες δραστηριότητες δεν μπόρεσαν να πραγματοποιηθούν εντός των χρονικών ορίων του σχεδίου, λόγω δυσχερειών στην εξεύρεση αγαθών και την πρόσληψη ειδικευμένου προσωπικού (βλέπε *πλαίσιο 10*).

Πλαίσιο 10

Οι υλοποιήσεις ορισμένων σχεδίων υπήρξαν κατώτερες από τις προβλεφθείσες

Στη Σρι Λάνκα, λόγω του αυξημένου κόστους των υλικών και των εργατικών, στο πλαίσιο ενός σχεδίου χρηματοδοτούμενου από τη ΓΔ ECHO, ο αριθμός των καταλυμάτων που κατασκευάστηκαν μειώθηκε σε 2 018 αντί των αρχικά προβλεφθέντων 2 500.

Στην Ινδονησία, μια ΜΚΟ δεν μπόρεσε να ολοκληρώσει τη διανομή 1 500 000 φιαλών χημικών προϊόντων για την επεξεργασία του νερού λόγω δυσχερειών στη διαδικασία σύναψης συμβάσεων. Μολονότι συμφωνήθηκε τρίμηνη παράταση, στο τέλος του σχεδίου, τον Ιούλιο του 2005, απέμεναν προς διανομή 900 000 φιάλες. Τελικά οι φιάλες διανεμήθηκαν με ίδια έξοδα του εταίρου.

41. Όσον αφορά τα αποτελέσματα, τα σχέδια που χρηματοδότησε η Επιτροπή συνέβαλαν σημαντικά στην κάλυψη των βασικών αναγκών του πληθυσμού ως προς τα καταλύματα, τα τρόφιμα, την ύδρευση και την αποχέτευση, την υγεία, την ψυχοκοινωνική στήριξη, την παιδική και οικογενειακή μέριμνα και τις τηλεπικοινωνίες (βλέπε *πλαίσιο 11*). Επίσης, τα σχέδια που

χρηματοδότησε η Επιτροπή συνέβαλαν στην αποκατάσταση των μέσων επιβίωσης, π.χ. μέσω της παροχής σκαφών και αλιευτικού εξοπλισμού, καθώς και της αποκατάστασης μιας προβλήτας. Εντούτοις, ως προς τους δικαιούχους που ωφελήθηκαν, η επιτυχία των σχεδίων υπήρξε σε ορισμένες περιπτώσεις κατώτερη σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό, κυρίως λόγω υπερεκτίμησης των αναγκών που προέκυψαν από την ανάγκη ταχείας ανταπόκρισης (βλέπε σημείο 20). Αυτό συνέβη στην περίπτωση ενός σχεδίου ύδρευσης και αποχέτευσης στη Σρι Λάνκα, από το οποίο ωφελήθηκαν 37 000 περίπου δικαιούχοι αντί 50 000 σύμφωνα με τον αρχικό σχεδιασμό. Ιδιαίτερα η συνιστώσα ενός σχεδίου μιας υπηρεσίας των ΗΕ στην Ατσέ που αφορούσε την ύδρευση και την αποχέτευση ωφέλησε 100 000 άτομα, τα οποία αντιστοιχούν μόλις στο 5 % των 2 εκατομμυρίων δικαιούχων σύμφωνα με τον αρχικό σχεδιασμό. Δεδομένης της χαμηλής αυτής κάλυψης, σε συνδυασμό με τις δυσχέρειες εντοπισμού των υλοποιήσεων του σχεδίου κατά την εφαρμογή, η ΓΔ ECHO ανησυχεί για την επιχειρησιακή ικανότητα αυτού του εταίρου στον τομέα της ύδρευσης και της αποχέτευσης.

Πλαίσιο 11

Αποτελέσματα της ανθρωπιστικής βοήθειας της Επιτροπής

Η Επιτροπή ανέφερε ότι η ανθρωπιστική βοήθεια που χορήγησε στην Ινδονησία, τη Σρι Λάνκα, την Ινδία, τις Μαλδίβες και την Ταϊλάνδη συνεισέφερε στην παροχή των εξής:

— *καθαρό πόσιμο νερό και εγκαταστάσεις αποχέτευσης για περισσότερα από 720 000 άτομα,*

— *εβδομαδιαία σιτηρέσια επισιτιστικής βοήθειας για σχεδόν 900 000 εκτοπισθέντα άτομα,*

— *υλικά καταλυμάτων για σχεδόν 140 000 άτομα, προκειμένου να επισκευάσουν ή να ανακατασκευάσουν τα σπίτια τους ή να εγκαταστήσουν προσωρινά καταλύματα,*

— *υγειονομικές υπηρεσίες και συστήματα επιδημιολογικών δεδομένων προς όφελος 840 000 ατόμων,*

— *ψυχοκοινωνική συνδρομή για περισσότερα από 260 000 άτομα,*

— *στήριξη της δημιουργίας εισοδήματος και των μέσων επιβίωσης για 325 000 άτομα περίπου.*

42. Ο συνασπισμός αξιολόγησης για το τσουνάμι (TEC), στον οποίο η ΓΔ ECHO συνεισφέρει, αποτελεί μείζονα πρωτοβουλία αξιολόγησης. Πρόκειται για συλλογική προσπάθεια υπηρεσιών ενίσχυσης να διδαχθούν από την ανταπόκριση στις ανάγκες που προκλήθηκαν από το τσουνάμι. Πραγματοποίησε πέντε θεματικές αξιολογήσεις σχετικά με την ανταπόκριση των χορηγών βοήθειας, το συντονισμό, την αξιολόγηση των αναγκών, τον αντίκτυπο στις τοπικές και εθνικές ικανότητες και τη σύνδεση της αρωγής με την αποκατάσταση και τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη. Οι αρχικές διαπιστώσεις της αξιολόγησης του TEC καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι συνολικά η προσπάθεια αρωγής, μολονότι υπήρξε ελλιπώς συντονισμένη και μη αποδοτική, ήταν αποτελεσματική στον περιορισμό του πόνου μέσω της παροχής τροφίμων, νερού και καταλυμάτων. Η έκθεση διεθνών καταστροφών του Ερυθρού Σταυρού για το 2005 ομοίως καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, παρά την ανάγκη για βελτιωμένο συντονισμό, η τεράστια ανταπόκριση πέτυχε να παράσχει ενίσχυση στην πλειονότητα των επιζώντων και να αποτρέψει την εξάπλωση του λιμού και των ασθενειών. Οι επισκέψεις που πραγματοποιήθηκαν για σχέδια κατά τη διάρκεια του ελέγχου μας και οι συνεντεύξεις με όλους τους τοπικούς φορείς συμπεριλαμβανόμενων των δικαιούχων επιβεβαίωσαν ευρέως τα συμπεράσματα των εν λόγω αξιολογήσεων.

43. Όσον αφορά τις μελλοντικές εξελίξεις, η ΓΔ ECHO χρηματοδοτεί σχέδιο ύψους 2 εκατομμυρίων ευρώ, με κεφάλαια προερχόμενα από την απόφαση χορήγησης των 80 εκατομμυρίων ευρώ, για τη στήριξη ενός σχεδίου ετοιμότητας αντιμετώπισης καταστροφών του ΟΗΕ με στόχο την ενίσχυση των συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης στην περιοχή του Ινδικού Ωκεανού. Τόσο η Νότια όσο και η Νοτιοανατολική Ασία επωφελούνται από σχέδια δράσης της Dipecho [1] και τους έχουν χορηγηθεί 11 εκατομμύρια ευρώ περίπου για σχέδια ετοιμότητας αντιμετώπισης καταστροφών σε τοπικό επίπεδο το 2005-2006. Με το εργαστήριο σχετικά με τα διδάγματα που αποκομίσθηκαν από το τσουνάμι του Γραφείου των Ηνωμένων Εθνών για το Συντονισμό των Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (Unocha) τον Ιούνιο του 2005 επισημάνθηκε η ανάγκη σημαντικής βελτίωσης των μηχανισμών ετοιμότητας αντιμετώπισης καταστροφών.

Η κατάλληλη βιωσιμότητα ευνοείται από το υψηλό επίπεδο χρηματοδότησης

44. Η ΓΔ ECHO είναι αρμόδια για τις ανθρωπιστικές παρεμβάσεις που συνίστανται στην αρωγή έκτακτης ανάγκης και τη βραχυπρόθεσμη αποκατάσταση, ενώ η πλέον μακροπρόθεσμη αποκατάσταση, η ανοικοδόμηση και η ανασυγκρότηση εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των ΓΔ RELEX και ΓΔ AIDCO. Λόγω της εμπλοκής διαφόρων ΓΔ, διαδικασιών και εντολών στις δύο αυτές φάσεις, η γκρίζα ζώνη μεταξύ τους και η διαδικασία Σύνδεσης Αρωγής, Αποκατάστασης και Ανάπτυξης (ΣΑΑΑ) είναι ιδιαίτερα σημαντικές. Το υψηλό επίπεδο χρηματοδότησης της ΓΔ ECHO που διατέθηκε για τις ανάγκες που προκλήθηκαν από το τσουνάμι παρέσχε στη ΓΔ ECHO τη δυνατότητα όχι μόνο να επικεντρωθεί στους βασικούς τομείς αρωγής όπως η σίτιση και η ύδρευση, η αποχέτευση, η υγεία και τα καταλύματα, αλλά και να γεφυρώσει το μεγαλύτερο από το αναμενόμενο μεταβατικό διάστημα με παρεμβάσεις που εστιάζονταν στην ποιότητα, καθώς και, σε ορισμένες περιπτώσεις, να χρηματοδοτήσει σχέδια αποκατάστασης με αναπτυξιακό προσανατολισμό (βλέπε *πλαίσιο 12*).

[1] Dipecho σημαίνει ετοιμότητα αντιμετώπισης καταστροφών στη ΓΔ ECHO.

Πλαίσιο 12

Οι παρεμβάσεις υψηλής ποιότητας και ο αναπτυξιακός προσανατολισμός βοηθούν στην εξασφάλιση βιωσιμότητας

Στη Σρι Λάνκα, η υψηλή ποιότητα της κατασκευής αποχωρητηρίων θα πρέπει να διασφαλίσει τη μακροζωία τους. Επιπλέον, η δημιουργία επιτροπών υγιεινής στους καταυλισμούς αποτελεί βιώσιμη προσέγγιση στην προώθηση της υγιεινής.

Στην Ινδονησία, ένα σχέδιο για τη ναυπήγηση σκαφών και την κατασκευή αποβάθρας διαθέτει αναπτυξιακό προσανατολισμό, ο οποίος ενισχύει τη βιωσιμότητά του. Ομοίως, ένα σχέδιο μιας υπηρεσίας των ΗΕ στη Σρι Λάνκα στόχευε στη βελτίωση της αποδοτικότητας του στόλου της Σρι Λάνκα μέσω της ναυπήγησης σκαφών υψηλής ποιότητας, καθώς και μέσω της εκπαίδευσης σε βελτιωμένες τεχνικές αλιείας.

Ένα σχέδιο μιας ΜΚΟ στην Ινδονησία για την επεξεργασία του νερού με χημικές ουσίες που χρηματοδοτήθηκε από την απόφαση έκτακτης ανάγκης για τη χορήγηση 10 εκατομμυρίων ευρώ ακολουθήθηκε από ένα δεύτερο σχέδιο που χρηματοδότησε η Επιτροπή δυνάμει της απόφασης χορήγησης 80 εκατομμυρίων ευρώ, το οποίο αφορούσε βιωσιμότερα συστήματα υδροδότησης.

Τη βιωσιμότητα ενός σχεδίου μιας ΜΚΟ στην Ινδονησία βοηθά το γεγονός ότι οι περισσότερες δραστηριότητες στους καταυλισμούς διοργανώνονται από μέλη της σε εθελοντική βάση.

Συνδρομή προς τους αστέγους: καταλύματα στη Σρι Λάνκα
(Πηγή: *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*)

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

45. Έπειτα από το τσουνάμι της 26ης Δεκεμβρίου 2004, υπήρχε ανάγκη εξεύρεσης ισορροπίας μεταξύ του ευκταίου μιας ικανοποιητικά σχεδιασμένης παρέμβασης και της ανάγκης για ταχεία δράση. Οι διαδικασίες της ΓΔ ECHO κατέστησαν δυνατή την ταχεία ανταπόκριση και το υψηλό επίπεδο χρηματοδότησης (123 εκατομμύρια ευρώ) αποδείχθη κατάλληλο, ενώ παρέσχε στη ΓΔ ECHO τη δυνατότητα να καλύψει επίσης τις ανάγκες του πληθυσμού που πλήττεται από συγκρούσεις, και επιπλέον βοήθησε να γεφυρωθεί το μεγαλύτερο από το αναμενόμενο μεταβατικό διάστημα μεταξύ αρωγής και ανοικοδόμησης (βλέπε σημεία 12 έως 15).

46. Η απόφαση της Επιτροπής να εργαστεί με υπάρχοντες εταίρους στη Σρι Λάνκα της έδωσε τη δυνατότητα να χρηματοδοτήσει την εφαρμογή σχεδίων παρά τον σημαντικό αριθμό νεοαφιχθεισών ανθρωπιστικών οργανώσεων, οι οποίες διέθεταν κεφάλαια που υπερέβαιναν τις ανάγκες τους. Στην Ατσέ, η ΓΔ ECHO δεν είχε παρουσία πριν από το τσουνάμι και υπήρχε έλλειψη αξιόπιστων πληροφοριών, με αποτέλεσμα ορισμένα σχέδια στα οποία συμφώνησε η ΓΔ ECHO κατά τον μήνα έπειτα από το τσουνάμι να βασίζονται σε μια τυπική πρόταση για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης, παρά σε ακριβή αξιολόγηση των αναγκών. Οι αξιολογήσεις αναγκών για σχέδια που συμφωνήθηκαν από τον Φεβρουάριο του 2005 και εξής ήταν πλέον αξιόπιστες, λόγω της διαθεσιμότητας περισσότερων πληροφοριών και περισσότερου χρόνου για την κατάρτιση προτάσεων (βλέπε σημεία 16 έως 21).

47. Ο συντονιστικός ρόλος των ΗΕ κατέστη δυσχερής λόγω της έλλειψης αξιόπιστων πληροφοριών σχετικά με τις ανάγκες, της άφιξης σημαντικού αριθμού ανθρωπιστικών οργανώσεων και της έλλειψης ικανοτήτων των τοπικών αρχών, με αποτέλεσμα το ύψος και η ποιότητα της παρεχόμενης ενίσχυσης να είναι κυμαινόμενα. Ο εσωτερικός συντονισμός μεταξύ της ΓΔ ECHO και των λοιπών υπηρεσιών της Επιτροπής υπήρξε ικανοποιητικός όσον αφορά τη σύνδεση με τη φάση ανοικοδόμησης. Εντούτοις, ο συντονισμός με το μηχανισμό πολιτικής προστασίας υπήρξε προβληματικός στα αρχικά στάδια της αντιμετώπισης των αναγκών που προκλήθηκαν από το τσουνάμι (βλέπε σημεία 22 έως 26).

48. Η ΓΔ ECHO διαθέτει πλήρες σύστημα παρακολούθησης και ελέγχου των σχεδίων, το οποίο γενικά κατέστησε δυνατή την τροποποίηση των σχεδίων προκειμένου αυτά να καλύψουν τις εξελισσόμενες ανάγκες. Εντούτοις, υπάρχει περιθώριο να συμπεριληφθεί γραπτή ανατροφοδότηση προς τους εταίρους έπειτα από επισκέψεις παρακολούθησης, να βελτιωθούν οι πληροφορίες σχετικά με το συγκριτικό κόστος και να παρασχεθούν περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τις ορισμένες φορές περίπλοκες οργανωτικές ρυθμίσεις. Οι εκθέσεις παρακολούθησης δεν προσδιορίζουν ποσοτικά την επίτευξη των στόχων των σχεδίων συστηματικά, και στην περίπτωση ενός σχεδίου μιας υπηρεσίας των ΗΕ στην Ινδονησία η ΓΔ ECHO αντιμετώπισε ιδιαίτερες δυσχέρειες στην απόκτηση σαφών πληροφοριών σχετικά με τις δραστηριότητες που είχαν πραγματοποιηθεί (βλέπε σημεία 27 έως 39).

49. Τα σχέδια που χρηματοδότησε η Επιτροπή συνέβαλαν στην κάλυψη των βασικών αναγκών του πληθυσμού όσον αφορά τα καταλύματα, τα τρόφιμα, την ύδρευση και την αποχέτευση, την υγεία, την ψυχοκοινωνική στήριξη, την παιδική και οικογενειακή μέριμνα και τις τηλεπικοινωνίες. Επίσης, η Επιτροπή χρηματοδοτεί σχέδια προς στήριξη της ετοιμότητας αντιμετώπισης καταστροφών. Εντούτοις, ορισμένα από τα αποτελέσματα των σχεδίων υπήρξαν κατώτερα σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό λόγω του αυξημένου κόστους και των δυσχερειών στην εξεύρεση αγαθών και την πρόσληψη ειδικευμένου προσωπικού. Ορισμένα σχέδια, ιδιαίτερα η συνιστώσα του σχεδίου μιας υπηρεσίας των ΗΕ στην Ινδονησία που αφορούσε την ύδρευση και την αποχέτευση, ωφέλησαν λιγότερους δικαιούχους σε σύγκριση με τον αρχικό σχεδιασμό, κυρίως λόγω υπερεκτίμησης των αναγκών. Τη βιωσιμότητα των σχεδίων βοήθησε το υψηλό επίπεδο χρηματοδότησης, το οποίο κατέστησε δυνατές παρεμβάσεις υψηλής ποιότητας με αναπτυξιακό προσανατολισμό σε ορισμένες περιπτώσεις (βλέπε σημεία 40 έως 44).

ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

50. Η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει το ρόλο που θα μπορούσε να διαδραματίσει βοηθώντας τις κυβερνήσεις των χωρών που επλήγησαν να διαχειριστούν αποτελεσματικότερα το συντονισμό των χορηγών βοήθειας, προκειμένου να διασφαλιστεί η κάλυψη των αναγκών (βλέπε σημείο 22).

51. Οι ρόλοι των ΓΔ ECHO και ΓΔ Περιβάλλοντος (μηχανισμός πολιτικής προστασίας) πρέπει να διευκρινιστούν προκειμένου να εξασφαλιστεί συνεπής προσέγγιση (βλέπε σημεία 24 και 25).

52. Πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο ευρύτερου χρονικού πλαισίου για τις επιχειρήσεις έκτακτης ανάγκης (π.χ. εννέα μήνες αντί έξι), προκειμένου να παρέχεται αρκετός χρόνος για την εφαρμογή (βλέπε σημείο 35).

53. Η ΓΔ ECHO πρέπει να ενισχύσει το σύστημα παρακολούθησής της προκειμένου να συμπεριλάβει τα ακόλουθα στοιχεία, τα οποία θα μπορούσαν να ενσωματωθούν σε κατευθυντήριες γραμμές παρακολούθησης:

α) γραπτή ανατροφοδότηση προς τους εταίρους έπειτα από επισκέψεις παρακολούθησης (βλέπε σημείο 30)·

β) βελτίωση των πληροφοριών σχετικά με το συγκριτικό κόστος (βλέπε σημείο 36)·

γ) επεξήγηση των ρυθμίσεων εφαρμογής (βλέπε σημείο 37)·

δ) πληροφορίες σχετικά με το βαθμό και τον τόπο υλοποίησης κάθε δράσης (βλέπε σημείο 38).

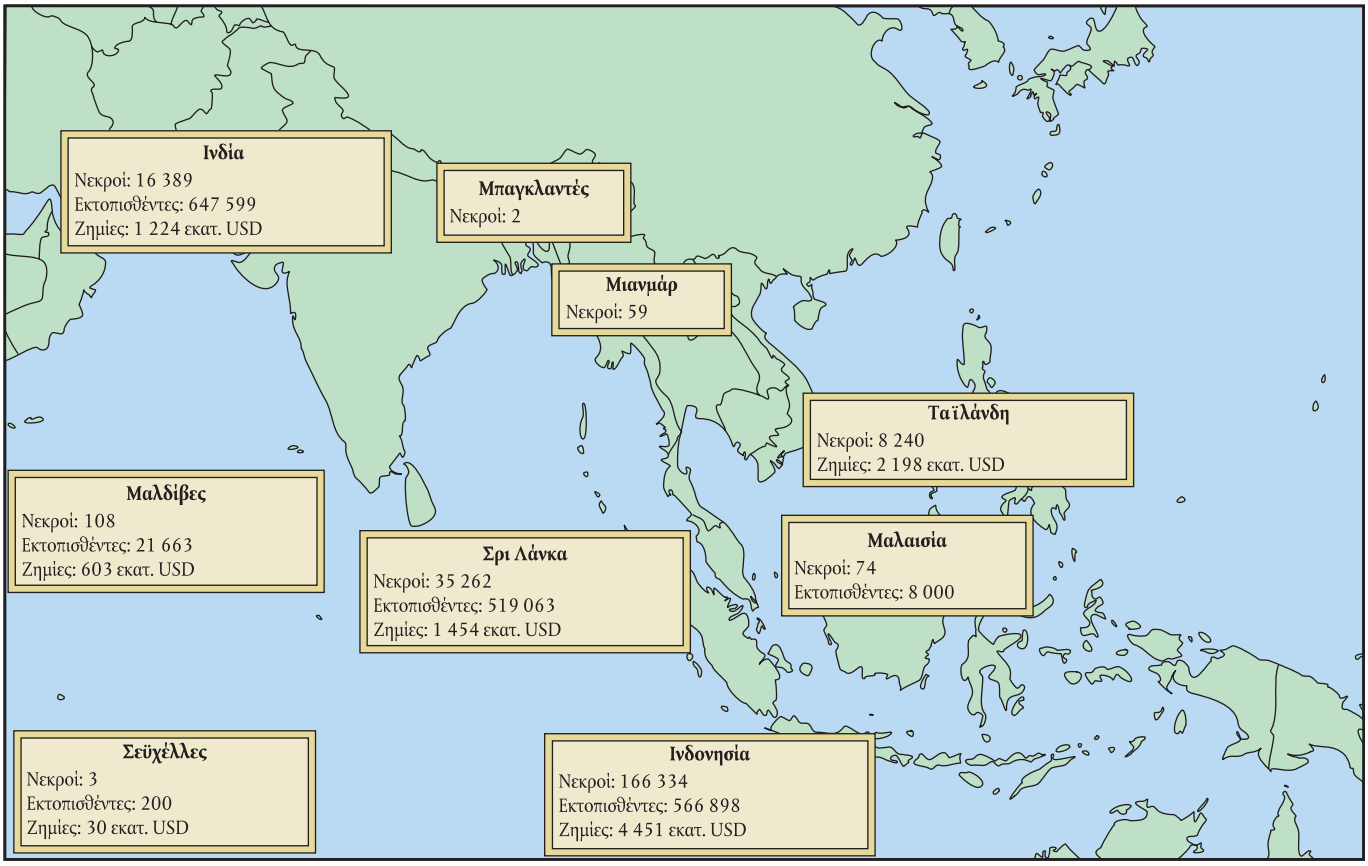
54. Οι δυσχέρειες πρόσβασης στην τεκμηρίωση σχεδίων που υλοποιήθηκαν από υπηρεσίες των ΗΕ πρέπει να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο της χρηματοδοτικής και διοικητικής συμφωνίας-πλαίσιο (ΧΔΣΠ) (βλέπε σημεία 32 και 41).

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο κατά τη συνεδρίασή του της 11ης Μαΐου 2006.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο
Hubert WEBER
Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΧΑΡΤΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΗΣ ΤΟΥ ΤΣΟΥΝΑΜΙ



Πηγή: Συνασπισμός αξιολόγησης του τσουνάμι — Αρχικές διαπιστώσεις.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΨΗ

V. Ήταν αναπόφευκτο να αποδεχθεί η Επιτροπή ορισμένες προτάσεις κλασσικής αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης ώστε να εξασφαλίσει ότι η ενίσχυση θα έφθανε γρήγορα στα θύματα. Ακριβείς αξιολογήσεις των αναγκών ήταν διαθέσιμες μόνο στο δεύτερο ήμισυ του Ιανουαρίου 2005 και αναμένοντάς τες θα συνεπάγετο ότι οι ανθρωπιστικές οργανώσεις δεν θα είχαν λάβει τη χρηματοδότηση της Επιτροπής μέχρι το τέλος του Ιανουαρίου, γεγονός που υπό τις δεδομένες συνθήκες θα ήταν σαφώς απαράδεκτο.

VI. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, ενώ μπορεί να ανέκυψαν ορισμένες ειδικές δυσκολίες επιτοπίως, το συνολικό επίπεδο συντονισμού βελτιώθηκε σε σύγκριση με προηγούμενες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Εντός της κριτικής περιόδου της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, οι υπηρεσίες της Επιτροπής ενημέρωναν τακτικά η μία την άλλη, με επαφές τουλάχιστον κατά μέσο όρο δύο φορές την ημέρα και ανταλλαγή πληροφοριών και εκθέσεων σχετικά με την κατάσταση.

VII. Η Επιτροπή σημειώνει την πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για περαιτέρω βελτίωση των πληροφοριών σχετικά με το συγκριτικό κόστος και σημειώνει επίσης περαιτέρω λεπτομέρειες σχετικά με οργανωτικές διευθετήσεις και ποσοτικοποίηση των επιτευγμάτων του σχεδίου.

VIII. Σε γενικές γραμμές, η προσπάθεια αρχικής αρωγής της διεθνούς κοινότητας δεν ήταν επαρκώς συντονισμένη. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο, εγκαίρως, η Επιτροπή έδωσε μεγάλη σημασία, μεταξύ άλλων, σε δραστηριότητες συντονισμού και την επαναξιολόγηση των αναγκών, γεγονός που οδήγησε στην αποτελεσματικότητα της προσπάθειάς της για αρωγή. Η αρχική αξιολόγηση των αναγκών που αναφέρεται στο παράδειγμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου βασίστηκε στον αρχικό υπολογισμό που καθόριζε ένα δυνητικό δικαιούχο πληθυσμό δύο εκατομμυρίων. Το γεγονός ότι η υπηρεσία των Ηνωμένων Εθνών βοήθησε μόνο το 5 % των δικαιούχων δεν σημαίνει ότι το υπόλοιπο 95 % δεν έλαβε βοήθεια, αλλά μάλλον ότι σ' αυτούς προσφέρθηκε βοήθεια από άλλους οργανισμούς, καθιστώντας έτσι μη αναγκαία τη βοήθεια των Ηνωμένων Εθνών.

IX.

α) Η Επιτροπή αναγνωρίζει πλήρως τη σημασία της εθνικής κυριότητας σε περίπτωση αντιμετώπισης καταστροφής και προσεγγίζει αυτό το ζήτημα τόσο στο πλαίσιο της ανθρωπιστικής της βοήθειας (απαίτηση από τους εταίρους να συντονίζονται με τις εθνικές και τοπικές αρχές, στήριξη στο Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για τον Συντονισμό των Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (UNOCHA), επιτόπου συντονισμός από τις αντιπροσωπείες και τη ΓΔ ECHO) όσο και στα προγράμματά της για την ανάπτυξη.

β) Η Επιτροπή προσυπογράφει πλήρως τη σύσταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για διευκρίνιση των ρόλων της ΓΔ ECHO και της ΓΔ Περιβάλλον, (Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας) με σκοπό τη διαααραταθεί το χρονικό διάστημα για ανάληψη δράσεων σε καταστάσεις αρχικής έκτακτης ανάγκης και σε καταστάσεις ανθρωπιστικής έκτακτης ανάγκης.

γ) Η Επιτροπή έχει ήδη εντοπίσει τις καθυστερήσεις σε ορισμένους τομείς σχεδίων που αναφέρθηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο και έχει αναλάβει την απαιτούμενη δράση (βλέπε σημείο 35). Η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν είναι πρόσφορο να μεταβληθεί η κανονιστική βάση για να παραταθεί το χρονικό διάστημα για ανάληψη δράσεων σε καταστάσεις αρχικής έκτακτης ανάγκης και σε καταστάσεις ανθρωπιστικής έκτακτης ανάγκης.

δ) Η Επιτροπή θα ενισχύσει το σύστημα παρακολούθησης για να υλοποιήσει τις συστάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τον πιο κατάλληλο τρόπο.

ε) Μετά από συζητήσεις με τις σχετικές οργανώσεις, αυτό το ζήτημα διευκρινίστηκε και η Επιτροπή απέκτησε πρόσβαση στα σχετικά έγγραφα. Η επαλήθευση των σχεδίων που χρηματοδοτούνται από την Επιτροπή και τα οποία ανέλαβαν οι υπηρεσίες των Ηνωμένων Εθνών αποτελεί αντικείμενο το οποίο αντιμετωπίστηκε στη συνεδρίαση του Απριλίου 2006 της ομάδας εργασίας για τη χρηματοδοτική και διοικητική συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Ηνωμένων Εθνών (FAFA).

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

7. Όσον αφορά τον μηχανισμό ταχείας αντίδρασης και τη διαδικασία Σύνδεσης Αρωγής, Αποκατάστασης και Ανάπτυξης (ΣΑΑΑ) βλέπε την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 26.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

18. Η πολιτική της Επιτροπής βασίζεται με μια προσέγγιση βασισμένη στις ανάγκες. Όταν ένας εταίρος δεν είναι σε θέση να ωφεληθεί πλήρως, τότε η χρηματοδότηση μειώνεται από την Επιτροπή ακόμη και εάν το αρχικό σχέδιο ήταν διαφορετικό.

22. α) Τόσο στη Σρι Λάνκα όσο και στην Ινδονησία, η Επιτροπή στήριξε τη σχετική υπηρεσία των Ηνωμένων Εθνών στο ρόλο της ως επικεφαλής του τομέα για την αποκατάσταση των μέσων επιβίωσης. Ως αποτέλεσμα αυτών των σχεδίων τα προβλήματα κάλυψης, επικάλυψης, κενών και ανταγωνισμού μετριάστηκαν ή/και περιορίστηκαν και στις δύο χώρες.

23. Η κατάσταση υπερβολικής παροχής ενίσχυσης σε ορισμένους τομείς και μη επαρκούς ενίσχυσης σε άλλους όπως περιγράφηκε στην ειδική έκθεση, δεν σχετιζόταν με την ανθρωπιστική βοήθεια που χορηγήθηκε από την Επιτροπή.

24 και 25. Αν και μπορεί να υφίστανται ορισμένες ειδικές δυσκολίες συντονισμού τοπικά, το συνολικό επίπεδο συντονισμού βελτιώθηκε σε σύγκριση με προηγούμενες καταστάσεις επείγουσας ανάγκης. Εντός της κρίσιμης περιόδου της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, οι υπηρεσίες της Επιτροπής τήρησαν μια τακτική πληροφόρηση μεταξύ τους, με επαφές τουλάχιστον δύο φορές την ημέρα κατά μέσο όρο και ανταλλαγή ενημερωτικών σημειωμάτων και εκθέσεων σχετικά με την κατάσταση. Η Επιτροπή θα προσπαθήσει να βελτιώσει περαιτέρω τον συντονισμό μεταξύ της ΓΔ ECHO και του μηχανισμού πολιτικής προστασίας όπως συνιστά το Ελεγκτικό Συνέδριο.

26. Η Επιτροπή σύστησε, λίγες μόνο μέρες μετά το τσουνάμι, μια ειδική διϋπηρεσιακή ομάδα για το τσουνάμι (Tsunami inter-service taskforce — TIST) για να εξασφαλίσει ότι όλες οι πλευρές της κοινοτικής βοήθειας ήταν συντονισμένες, ιδίως η Σύνδεση Αρωγής, Αποκατάστασης και Ανάπτυξης (ΣΑΑΑ).

Επιπλέον των σχεδίων που ανέφερε το Ελεγκτικό Συνέδριο, άλλα σχέδια χρηματοδοτούμενα από τον μηχανισμό ταχείας αντίδρασης περιλάμβαναν διαβούλευση με την κοινωνία των πολιτών για τα σχέδια ανασυγκρότησης μετά από το τσουνάμι στις πρώιμες φάσεις της κατάρτισης ενός προσχεδίου από την εθνική κυβέρνηση και ενίσχυση της ικανότητας της τοπικής κυβέρνησης να ασχοληθεί με την ανασυγκρότηση.

Στο τέλος του 2006 η Επιτροπή θα έχει δεσμεύσει συνολικά 350 εκατ. ευρώ για τη φάση ανασυγκρότησης, συμπεριλαμβανομένων 12 εκατ. ευρώ για τον μηχανισμό ταχείας αντίδρασης.

30. Τα αποτελέσματα των αποστολών παρακολούθησης του προσωπικού ανθρωπιστικής και τεχνικής στήριξης της Επιτροπής είναι καταχωρισμένα στο μηχανοργανωμένο σύστημα παρακολούθησης σχεδίων της Επιτροπής το οποίο χειρίζονται οι υπεύθυνοι για την περιοχή. Όπου θεωρήθηκε αναγκαίο, οι αντιδράσεις για το σχέδιο διαβιβάστηκαν από την ΓΔ ECHO (έδρα) στους εταίρους της Επιτροπής. Παρ' όλα αυτά, η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη να συγκεντρώσει τις υφιστάμενες οδηγίες υπό μορφή ειδικών κατευθυντηρίων γραμμών.

31. Η Επιτροπή ήταν ενήμερη για τις μικρές καθυστερήσεις στη διαβίβαση των εκθέσεων. Ωστόσο, δεδομένης της ευρύτητας της καταστροφής και των δυσχερειών που αντιμετώπισαν οι εταίροι, αυτές οι καθυστερήσεις δεν θεωρήθηκαν σημαντικές.

32. Όσον αφορά την πρόσβαση σε έγγραφα των υπηρεσιών των Ηνωμένων Εθνών, αυτό το πρόβλημα αντιμετωπίστηκε στα πλαίσια της ομάδας εργασίας της FAFA.

33. Πέραν των σχεδίων για το τσουνάμι που ελέγχθηκαν επί τόπου, η Επιτροπή ελέγχει τα συνοδευτικά έγγραφα όταν αυτά αποστέλλονται στην έδρα των εταίρων. Κάθε εταίρος ελέγχεται στο πλαίσιο ενός διετούς κύκλου λογιστικών ελέγχων. Συνεπώς, το μέσο χρονικό διάστημα μεταξύ του τέλους του σχεδίου και της διεξαγωγής του λογιστικού ελέγχου ή της επαλήθευσης των συνοδευτικών εγγράφων σχετικά με τα σχέδια για το τσουνάμι στα γραφεία των εταίρων είναι ένα έτος.

35. Ορισμένοι εταίροι της Επιτροπής παρουσίασαν περιστασιακές καθυστερήσεις στην υλοποίηση ορισμένων συνιστωσών των σχεδίων. Οι περιπτώσεις που εντόπισε το Ελεγκτικό Συνέδριο είχαν ήδη εντοπιστεί από το προσωπικό ανθρωπιστικής και τεχνικής στήριξης της Επιτροπής (τοπικοί εμπειρογνώμονες) κατά την παρακολούθηση του σχεδίου και ως αποτέλεσμα αναλήφθηκαν δράσεις σε επίπεδο έδρας. Στην περίπτωση του σχεδίου του ΟΗΕ που αναφέρεται στο *πλαίσιο 7* η Επιτροπή δεν επέστρεψε τα χρήματα για τη μονάδα επεξεργασίας υδάτων στην Pramuka. Επιπλέον, η Επιτροπή ζήτησε από τον εταίρο να επιταχύνει τις αργές διαδικασίες προκήρυξης διαγωνισμού που προξένησαν την καθυστέρηση πριν να καταθέσει αίτηση για περαιτέρω έκτακτη χρηματοδότηση στον τομέα ύδρευσης και αποχέτευσης.

37. Οι οργανωτικές διευθετήσεις περιγράφονται συνήθως στις προτάσεις του σχεδίου και αναλύονται στην εσωτερική γραπτή εκτίμηση της Επιτροπής για τις αιτήσεις χρηματοδότησης. Παρ' όλα αυτά, η Επιτροπή αναλαμβάνει να μελετήσει πώς μπορεί να επιφέρει βελτιώσεις.

38. Πληροφορίες σε ό,τι αφορά τις υλοποιήσεις χορηγούνται στις ενδιάμεσες, ημιτελικές και τελικές εκθέσεις των εταίρων, αντί στις εκθέσεις παρακολούθησης.

Η Επιτροπή συμφωνεί με το Ελεγκτικό Συνέδριο ότι στην περίπτωση της υπηρεσίας του ΟΗΕ, δεν υπήρχαν επαρκείς διαθέσιμες πληροφορίες κατά τη διάρκεια της παρακολούθησης, αλλά θα ήθελε να υπογραμμίσει τη δράση που ανέλαβε η Επιτροπή τόσο επιτόπου όσο και στην έδρα, ως αποτέλεσμα της οποίας παρασχέθηκαν στο πλαίσιο της τελικής έκθεσης λεπτομερείς πληροφορίες για τις υλοποιήσεις.

Η FAFA δεν υποχρεώνει αυτομάτως τις οργανώσεις να χορηγήσουν πληροφορίες για ειδικές δραστηριότητες που χρηματοδοτούνται από την Επιτροπή.

40. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι ορισμένοι εταίροι, λόγω των δυσκολιών παραλαβής των αγαθών, επέτυχαν περιστασιακά υλοποιήσεις μικρότερες από ό,τι είχε αρχικά προβλεφθεί. Όλα αυτά τα επεισόδια εντοπίστηκαν στο πλαίσιο της παρακολούθησης από την Επιτροπή και οδήγησαν σε ανάληψη δράσης από μέρους της.

41. Στην περίπτωση των Ηνωμένων Εθνών, η αξιολόγηση των αναγκών πραγματοποιήθηκε κατά τη διάρκεια της εβδομάδας που ακολούθησε το τσουνάμι όταν ήταν οξεία η ανάγκη βοήθειας, ενώ λίγες πληροφορίες ήταν διαθέσιμες. Ως αποτέλεσμα, η αξιολόγηση υποτίμησε σαφώς την αντίδραση της διεθνούς κοινότητας και όρισε ως δικαιούχους το σύνολο του πληθυσμού που ζούσε στις πληγείσες περιοχές. Το γεγονός ότι η υπηρεσία των Ηνωμένων Εθνών βοήθησε μόνο το 5 % των δικαιούχων δεν σημαίνει ότι το υπόλοιπο 95 % δεν έλαβε βοήθεια, αλλά μάλλον ότι σ'αυτούς προσφέρθηκε βοήθεια από άλλους οργανισμούς, καθιστώντας έτσι μη αναγκαία τη βοήθεια των Ηνωμένων Εθνών.

Η Επιτροπή θα αναμείνει την πραγματοποίηση βελτίωσης στην διαχείριση των σχεδίων από τον εταίρο πριν χορηγήσει περαιτέρω χρηματοδότηση για δραστηριότητες ύδρευσης και αποχέτευσης σε καταστάσεις επείγουσας ανάγκης. Επιπλέον, πρέπει να υπογραμμισθεί ότι μετά από συζητήσεις με το προσωπικό της Επιτροπής, επί τόπου και στην έδρα, ο εταίρος περιέλαβε στην τελική έκθεση λεπτομερείς πληροφορίες για δραστηριότητες που υλοποιήθηκαν.

42. Η Επιτροπή επισήμανε το πρόβλημα εγκαίρως και συνέβαλε στην αντιμετώπισή του με ειδικές δράσεις όπως εκείνες που περιγράφηκαν στο *πλαίσιο 4*. Περαιτέρω βελτίωση του συντονισμού των αναγκών σε ενισχύσεις αρωγής πρέπει να αντιμετωπισθεί σε διαβουλεύσεις με τους υπόλοιπους από τους κύριους χορηγούς και φορείς του ανθρωπιστικού τομέα. Υπό αυτήν την έννοια, η Επιτροπή είναι ένας από τους κύριους φορείς της πρωτοβουλίας χρηστής χορηγίας στον ανθρωπιστικό τομέα και συμμετέχει επίσης δραστήρια στις συζητήσεις σχετικά με τη διαδικασία επανεξέτασης της ανθρωπιστικής βοήθειας στα πλαίσια του ΟΗΕ.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

46. Λόγω της δυσκολίας πρόσβασης στις περισσότερο πληγείσες περιοχές στο Aceh, αποδείχηκε αδύνατο να επιτευχθούν ακριβείς αξιολογήσεις των αναγκών αμέσως μετά την καταστροφή. Συνεπώς, ήταν αναπόφευκτο να αποδεχθεί η Επιτροπή ορισμένες προτάσεις κλασσικής αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης ώστε να εξασφαλίσει ότι η ενίσχυση θα έφθανε γρήγορα στα θύματα. Ακριβείς αξιολογήσεις των αναγκών ήταν διαθέσιμες μόνο στο δεύτερο ήμισυ του Ιανουαρίου 2005 και η αναμονή τους θα συνεπάγετο ότι οι ανθρωπιστικές οργανώσεις δεν θα είχαν λάβει τη χρηματοδότηση της Επιτροπής μέχρι το τέλος του Ιανουαρίου, γεγονός που υπό τις δεδομένες συνθήκες θα ήταν σαφώς απαράδεκτο.

47. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, ενώ μπορεί να ανέκυψαν ορισμένες ειδικές δυσκολίες επιτοπίως, το συνολικό επίπεδο συντονισμού βελτιώθηκε σε σύγκριση με προηγούμενες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Εντός της κριτικής περιόδου της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, οι υπηρεσίες της Επιτροπής ενημέρωναν τακτικά η μία την άλλη, με επαφές τουλάχιστον κατά μέσο όρο δύο φορές την ημέρα και ανταλλαγή πληροφοριών και εκθέσεων σχετικά με την κατάσταση.

48. Η Επιτροπή σημειώνει την πρόταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για περαιτέρω βελτίωση των πληροφοριών σχετικά με το συγκριτικό κόστος και σημειώνει επίσης περαιτέρω λεπτομέρειες σχετικά με οργανωτικές διευθετήσεις και ποσοτικοποίηση των επιτευγμάτων του σχεδίου. Το σχέδιο των Ηνωμένων Εθνών στην Ινδονησία δεν αποτελεί παράδειγμα ανεπάρκειας του συστήματος παρακολούθησης, αλλά ανεπάρκεια του συγκεκριμένου εταίρου όταν έπρεπε να θέσει σε εφαρμογή την κατάλληλη διαχείριση του σχεδίου. Μετά από συζητήσεις με το προσωπικό της Επιτροπής, επί τόπου και στην έδρα, ο εταίρος περιέλαβε στην τελική έκθεση λεπτομερείς πληροφορίες για δραστηριότητες που υλοποιήθηκαν.

49. Στην περίπτωση του σχεδίου που ανέφερε το Ελεγκτικό Συνέδριο, η αξιολόγηση των αναγκών των εταίρων πραγματοποιήθηκε κατά τη διάρκεια της εβδομάδας που ακολούθησε το τσουνάμι κατά την οποία ήταν πιεστική η ανάγκη χορήγησης βοήθειας, ενώ λίγες πληροφορίες ήταν διαθέσιμες Το γεγονός ότι η υπηρεσία των Ηνωμένων Εθνών βοήθησε μόνο το 5 % των δικαιούχων δεν σημαίνει ότι το υπόλοιπο 95 % δεν έλαβε βοήθεια, αλλά μάλλον ότι σ'αυτούς προσφέρθηκε βοήθεια από άλλους οργανισμούς, καθιστώντας έτσι μη αναγκαία τη βοήθεια των Ηνωμένων Εθνών.

ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

50. Η Επιτροπή αναγνωρίζει πλήρως τη σημασία της εθνικής κυριότητας στην αντιμετώπιση περιπτώσεων καταστροφής. Σε ένα πλαίσιο κρίσης, η Επιτροπή εργάζεται μέσω του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών και υποστηρίζει το OCHA (οικονομικώς και επιχειρησιακώς) στο ρόλο του συντονιστή που περιλαμβάνει τη σύνδεση με τις εθνικές αρχές. Επιπλέον, επιτοπίως, η Επιτροπή συντονίζει και ανταλλάσσει πληροφορίες με τις εθνικές αρχές μέσω των αντιπροσωπειών της, και για περισσότερο τεχνικά ζητήματα, μέσω του προσωπικού της για ανθρωπιστική και τεχνική στήριξη, που είναι παρόν επιτόπου. Επιπλέον, από τους χρηματοδοτούμενους από την Επιτροπή εταίρους ζητείται να συντονιστούν με τις εθνικές και τοπικές αρχές.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει επίσης ότι η ικανότητα των κυβερνήσεων να συντονίζουν τους χορηγούς σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης βελτιώνεται εκ των προτέρων μέσω προγραμμάτων διαρθρωτικής ανάπτυξης (για παράδειγμα στα πλαίσια της βελτίωσης της προετοιμασίας της χώρας να αντιμετωπίσει φυσικές καταστροφές).

51. Η Επιτροπή προσυπογράφει πλήρως τη σύσταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου να διευκρινίσει τους ρόλους της ΓΔ ECHO και της ΓΔ Περιβάλλον (Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας).

Οι ρόλοι αυτών των δύο υπηρεσιών συζητήθηκαν τον Μάιο 2002 και οδήγησαν σε μνημόνιο συνεννόησης μεταξύ της ΓΔ ECHO και της ΓΔ Περιβάλλον τον Μάρτιο του 2003. Βάσει της αποκτηθείσας εμπειρίας και της σύστασης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θα ληφθούν τα ακόλουθα μέτρα:

Πρώτον, η Επιτροπή θα ενημερώνει καλύτερα τα θεσμικά όργανα και τις οργανώσεις που συμμετέχουν στη διεθνή βοήθεια για καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης, όσον αφορά τους αντίστοιχους ρόλους και λειτουργίες της ανθρωπιστικής βοήθειας της Κοινότητας, την οποία διαχειρίζεται η ΓΔ ECHO, και τον κοινοτικό μηχανισμό πολιτικής προστασίας, που τον διαχειρίζεται η ΓΔ Περιβάλλον, καθώς και τα συμπληρωματικά και ειδικά πλεονεκτήματα που ο μηχανισμός μπορεί να παράσχει στα θύματα που επλήγησαν από μεγάλες φυσικές καταστροφές. Επιπλέον, συντάσσεται κοινό σημείωμα των αρμοδίων υπηρεσιών της Επιτροπής προς τις αντιπροσωπείες της ΕΚ στις τρεις χώρες γι' αυτόν τον σκοπό.

Δεύτερον, η Επιτροπή δεσμεύεται να λάβει υπόψη της τις κύριες συστάσεις που πραγματοποίησαν τόσο η ΕΑΒ όσο και η Επιτροπή πολιτικής προστασίας, ιδίως όσον αφορά την ανάγκη περαιτέρω βελτίωσης των όρων αναφοράς για τις πράξεις του ΚΠΠ.

52. Η Επιτροπή έχει ήδη εντοπίσει τις καθυστερήσεις σε ορισμένους τομείς σχεδίων που αναφέρθηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο και έχει αναλάβει την απαιτούμενη δράση (βλέπε σημείο 35). Η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν είναι πρόσφορο να μεταβληθεί η κανονιστική βάση για να παραταθεί το χρονικό διάστημα για δράσεις σε καταστάσεις αρχικής έκτακτης ανάγκης και σε καταστάσεις ανθρωπιστικής έκτακτης ανάγκης.

53. Η Επιτροπή θα ενισχύσει το σύστημα παρακολούθησης για να υλοποιήσει τις συστάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τον πιο κατάλληλο τρόπο.

δ) Η Επιτροπή εκτιμά ότι ενώ είναι αληθές ότι η έμφαση για τη ΓΔ ECHO (καθώς και για τους άλλους ανθρωπιστικούς φορείς) μετατοπίστηκε προς την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, των επιτευγμάτων και των επιπτώσεων, τούτο δεν σημαίνει ότι η ΓΔ ECHO δεν παρακολουθεί δεόντως τις δραστηριότητες του σχεδίου.

Περαιτέρω πληροφορίες σε ό,τι αφορά τις υλοποιήσεις παρέχονται στις ενδιάμεσες, ημιτελικές και τελικές εκθέσεις των εταίρων, αντί στις εκθέσεις παρακολούθησης.

54. Το θέμα διαβιβάστηκε στα Ηνωμένα Έθνη και συζητήθηκε κατά τη συνεδρίαση της ομάδας εργασίας FAFA τον Απρίλιο του 2006.