



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Dokument z posiedzenia

A7-0444/2011

10.1.2012

SPRAWOZDANIE

w sprawie kontroli budżetowej pomocy humanitarnej UE zarządzanej przez
ECHO
(2011/2073(INI))

Komisja Kontroli Budżetowej

Sprawozdawca: Martin Ehrenhauser

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
UZASADNIENIE	14
OPINIA KOMISJI ROZWOJU	19
WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI	23

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie kontroli budżetowej pomocy humanitarnej UE zarządzanej przez DG ECHO (2011/2073(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 214 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dotyczący pomocy humanitarnej,
- uwzględniając rozporządzenie finansowe¹ oraz przepisy wykonawcze do niego²,
- uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) 1257/96 z dnia 20 czerwca 1996 r. dotyczące pomocy humanitarnej³,
- uwzględniając swe poprzednie rezolucje z dnia 27 września 2011 r. w sprawie wzmocnienia europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof: rola ochrony ludności i pomocy humanitarnej⁴, z dnia 19 stycznia 2011 r. w sprawie sytuacji na Haiti rok po trzęsieniu ziemi: pomoc humanitarna i odbudowa⁵, z dnia 10 lutego 2010 r. w sprawie niedawnego trzęsienia ziemi na Haiti⁶, z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie ogłoszenia europejskiego konsensusu w sprawie pomocy humanitarnej i z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie realizacji Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej: przegląd śródkresowego planu działania i dalsze kroki⁷,
- uwzględniając rezolucje w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2008 z dnia 5 maja 2010 r.⁸ oraz na rok budżetowy 2009 z dnia 10 maja 2010 r.⁹;
- uwzględniając sprawozdania roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2008¹⁰ i za rok budżetowy 2009¹¹ wraz z odpowiedziami kontrolowanych instytucji,
- uwzględniając sprawozdania specjalne ETO: nr 3/2006 dotyczące pomocy humanitarnej Komisji Europejskiej na rzecz obszarów dotkniętych tsunami, nr 6/2008 „Pomoc udzielona przez Komisję Europejską na rzecz odbudowy koniecznej w następstwie uderzenia fali tsunami i huraganu Mitch”, nr 15/2009 „Pomoc UE realizowana za pośrednictwem organów należących do struktur Narodów Zjednoczonych: proces podejmowania decyzji i monitorowanie” i nr 2/2011 „Wydajność i skuteczność pomocy

¹ Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s.1.

² Dz.U. L 357 z 31.12.2002, s.1.

³ Dz.U. L 163 z 2.7.1996, s.1.

⁴ Teksty przyjęte, P7_TA-PROV(2011)0404.

⁵ Teksty przyjęte, P7_TA-PROV(2011)0018.

⁶ Teksty przyjęte, P7_TA(2010)0015.

⁷ Teksty przyjęte, P7_TA(2011)0005.

⁸ Dz.U. L 252 z 25.9.2010, s.1

⁹ Dz.U. L 250 z 27.9.2011, s.1.

¹⁰ Dz.U. C 269 z 10.11.2009, s. 1.

¹¹ Dz.U. C 303 z 9.11.2010, s. 1.

UE przekazywanej za pośrednictwem Organizacji Narodów Zjednoczonych w krajach dotkniętych konfliktami”;

- uwzględniając sprawozdania roczne i sprawozdania z rocznej działalności za lata budżetowe 2009 i 2010 Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO) oraz załączniki do tych sprawozdań,
 - uwzględniając sprawozdanie roczne dotyczące polityki w zakresie pomocy humanitarnej i jej realizacji w 2009 r. (COM(2010)0138) oraz towarzyszący mu dokument roboczy Komisji (SEC(2011)0398),
 - uwzględniając sprawozdanie roczne dotyczące polityki Unii Europejskiej w zakresie pomocy humanitarnej i ochrony ludności oraz wdrażania tej polityki w 2010 r. (COM(2011)0343) oraz towarzyszący mu dokument roboczy Komisji (SEC(2011)0709),
 - uwzględniając ramową umowę finansowo-administracyjną (FAFA) zawartą między Komisją Europejską a Organizacją Narodów Zjednoczonych,
 - uwzględniając umowę ramową o partnerstwie (FPA) między Komisją a organizacjami humanitarnymi,
 - uwzględniając art. 48 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej oraz opinię Komisji Rozwoju (A7-0444/2011),
- A. mając na uwadze, że dramatycznie rośnie liczba, częstotliwość, zasięg i dotkliwość klęsk humanitarnych dotykających coraz więcej części świata;
- B. mając na uwadze, że wiodąca rola UE na świecie jako podmiotu niosącego pomoc humanitarną oraz wzrost liczby i częstotliwości interwencji w obrębie UE i poza nią w połączeniu z obecnymi ograniczeniami budżetowymi podkreślają znaczenie należytego zarządzania finansami w oparciu o zasady gospodarności, wydajności i skuteczności;
- C. mając na uwadze, że gigantyczne katastrofy na Haiti i w Pakistanie pokazały raz jeszcze, że instrumenty, jakimi dysponuje UE, by reagować na klęski żywiołowe, wymagają poprawy w zakresie skuteczności, szybkości reagowania oraz jej koordynacji;

Wydajność i skuteczność systemu kontroli, monitorowania i nadzoru DG ECHO

1. odnotowuje determinację DG ECHO i środki podjęte celem poprawienia wydajności i skuteczności pomocy humanitarnej UE;
2. przypomina opinię ETO zawartą w jego sprawozdaniach rocznych, iż ogólne kontrole ex ante, systemy monitorowania i kontroli, działalność audytowa ex post, funkcjonowanie wewnętrznego audytu DG ECHO na ogół są skuteczne; podkreśla jednakże, że istnieje możliwość poprawy pod wszystkimi tymi względami;

Partnerzy ramowej umowy o partnerstwie (FPA): Organizacje pozarządowe

3. odnotowuje, że stosunki między ECHO a jej partnerskimi organizacjami pozarządowymi są regulowane przez FPA, zaś do wykonania budżetu wykorzystuje się metodę bezpośredniego zarządzania scentralizowanego;
4. z zadowoleniem przyjmuje większą elastyczność i skuteczność, jakich udzieliła FPA z 2008 r. w porównaniu z FPA z 2005 r., w tym podejście bardziej ukierunkowane na wynik, wprowadzenie mechanizmów kontroli „A” i „P”, znaczne uproszczenie i doprecyzowanie w wyniku opracowania wytycznych; wzywa Komisję do dalszego udoskonalania środków, które poprawią skuteczność współpracy z partnerami FPA w ramach FPA na okres po 2012 r.; podkreśla znaczenie zwiększenia skuteczności współpracy oraz ograniczenia nadmiernego obciążenia administracyjnego dla partnerów FPA, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu rozliczalności i przejrzystości;
5. wzywa Komisję do poprawy metod pracy i praktyk oceniania tego, czy potencjalny partner kwalifikuje się do FPA; przypomina, że doświadczenia zdobyte przed podpisaniem FPA w 2008 r. pokazują, iż początkowa ocena partnerów dokonana w oparciu o mechanizm kontroli „P” i w oparciu o wiarygodność ich systemów kontroli wewnętrznej oraz solidności finansowej była zbyt optymistyczna; przypomina, że wraz z udzieleniem tego statusu w oparciu o początkową ocenę, partnerów podlegających mechanizmowi kontroli „P” rządziej poddaje się audytowi co do ich systemów kontroli wewnętrznej i zezwala się im na korzystanie z własnych procedur udzielania zamówień publicznych, zaś ich działania nie podlegają umownym limitom finansowania; przypomina, że w wyniku oceny przeprowadzonej na mocy FPA z 2008 r. status wielu partnerów został obniżony do „A”, tj. podmiotów objętych mechanizmem kontroli „A”;
6. wzywa Komisję do zapewnienia, by wyróżnione podczas regularnych audytów słabości w systemach partnerów zostały przezwyciężone w terminie oraz by podjęto konieczne działania, jeśli jeszcze tego nie uczyniono; przypomina, że kontrolerzy zewnętrzni muszą kontynuować wysiłki zmierzające do poprawy jakości zaleceń udzielanych partnerom, przy uwzględnianiu specyficznej struktury partnerów, aby zagwarantować akceptację i realność tych zaleceń; podkreśla, że dokumentowanie ocen propozycji działań w zakresie pomocy humanitarnej musi być nadal usprawniane i normalizowane, by umożliwić dokonywanie ich ogólnych porównań;
7. wierzy, że gotowe mechanizmy audytu i monitorowania gwarantują wyższą rozliczalność co do oceniania skuteczności i wydajności partnerów FPA niż w przypadku partnerów ONZ; zwraca jednak uwagę, że organizacja międzynarodowa w rodzaju ONZ nie może być porównywana z partnerami FPA;

Organizacje międzynarodowe, ONZ

8. zauważa, że stosunki DG ECHO z jej partnerami z ramienia ONZ reguluje ramowa umowa finansowo-administracyjna (FAFA), natomiast stosunki ze strukturami Czerwonego Krzyża oraz z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji podlegają FPA odnoszącej się do organizacji międzynarodowych; przypomina, że w obu przypadkach do wykonania budżetu wykorzystuje się metodę wspólnego zarządzania;
9. zwraca uwagę, że warunki i wprowadzenie kontroli oraz działania następcze odnośnie do środków UE objętych wspólnym zarządzaniem wykazały poważne słabości; apeluje do

Komisji o uzgodnienie, zwłaszcza z agencjami ONZ, takich wymaganych środków, które umożliwią zaufanie pracy audytorskiej prowadzonej przez organy ONZ oraz wzmocnienie i zwiększenie pewności uzyskanej na podstawie istniejących kontroli, w tym weryfikacji;

10. przypomina, że trwający przegląd rozporządzenia finansowego (RF) sugeruje, żeby środki UE skierowane do ONZ i organizacji międzynarodowych były zarządzane zgodnie z przepisami zarządzania pośredniego;
11. podkreśla, że wymogi w zakresie kontroli dla zarządzania pośredniego funduszami UE muszą być równie rygorystyczne co te, które obowiązują dla zarządzania dzielonego; nalega, by dla partnerów DG ECHO ustanowić taki sam poziom rozliczalności odnośnie do zarządzania pośredniego funduszami UE, jak ten, o którym mowa w art. 57 ust. 5 wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia finansowego; podkreśla, że dostęp do sprawozdań z audytu partnerów ECHO ma podstawowe znaczenie dla sprawdzenia, czy należycie zarządzano finansami w przypadku działań finansowanych z budżetu UE;
12. nalega, by wyniki audytu udostępniono terminowo z myślą o władz udzielającej absolutorium, bez uszczerbku dla uprawnień i kompetencji ETO i OLAF;
13. 13. ubolewa nad ogólnikowym charakterem sprawozdań ONZ, które zawierają niedostateczne informacje na temat wyników; zwraca uwagę, że ze względu na obowiązującą w ONZ zasadę pojedynczej kontroli oraz na fakt, że zakres kontroli przeprowadzanej przez Komisję ograniczony jest do weryfikacji i monitorowania, sprawozdania ONZ pozostają mimo to podstawowym źródłem informacji z myślą o zapewnieniu rozliczalności i przejrzystości;
14. wzywa Komisję do dopilnowania, by sprawozdania ONZ zawierały dostateczne informacje na temat wyników, tj. danych wyjściowych oraz rezultatów, projektów zrealizowanych w okresie objętym sprawozdaniem; podkreśla, że wymierne wskaźniki danych wyjściowych i wyników muszą stanowić integralną część kryteriów sprawozdawczości; ubolewa nad faktem, że przeszło 70% odpowiedzi ECHO na ankiety ETO, które przygotowano z myślą o specjalnym sprawozdaniu ETO 15/2009, pokazuje, że sprawozdania ONZ są spóźnione i wzywa Komisję do przedstawienia najnowszej sytuacji w tym względzie;
15. zwraca uwagę, że istnieją różnice między Komisją a sygnatariuszami FAFA odnośnie do wykładni klauzuli dotyczącej weryfikacji, w szczególności w kwestii prowadzenia kontroli; z zadowoleniem przyjmuje przyjęcie w lipcu 2009 r. obowiązujących zasad co do weryfikacji, jako środka zapewniania dalszych wytycznych dla stosowania klauzuli dotyczącej weryfikacji oraz wyjaśnień do niej; przypomina, że zgodnie z najnowszymi ustaleniami działu kontroli zewnętrznej (EAS) DG ECHO i ETO w ramach rocznego poświadczenia wiarygodności, istnieje możliwość dalszych wyjaśnień na temat uzgodnionych obowiązujących zasad oraz klauzuli dotyczącej weryfikacji;
16. zauważa, że dział audytu zewnętrznego nieznacznie skorzystał na podniesieniu liczby pracowników w głównej siedzibie DG ECHO w roku 2010 (z 247 do 289 osób);
17. ubolewa nad trudnościami, jakie napotkało ETO, chcąc uzyskać informacje o działaniach prowadzonych przez partnerów ONZ; przypomina, że zgodnie z klauzulą FAFA

dotyczącą weryfikacji, UE, a zatem i ETO, mogą przeprowadzać kontrole finansowe na miejscu i że ONZ jest zobowiązane do udzielenia wszelkich istotnych informacji finansowych; podkreśla, że ONZ musi udzielić ETO koniecznego dostępu do informacji, a tym samym wykonać klauzulę FAFA dotyczącą weryfikacji;

18. z zadowoleniem przyjmuje pozytywne wyniki rozmów ze Światowym Programem Żywnościowym (WFP) oraz z Funduszem Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF), w wyniku których WFP i UNICEF zmieniły swe przepisy, by udostępniać swe sprawozdania z audytu wewnętrznego DG ECHO; wzywa DG ECHO do niezwłocznego przeprowadzenia podobnych negocjacji z innymi agencjami ONZ, by zapewnić łatwy i niebiurokratyczny dostęp do ich sprawozdań z audytu wewnętrznego; wzywa Komisję do informowania co sześć miesięcy właściwych komisji PE o postępach w negocjacjach; podkreśla, że wszystkie sprawozdania z audytu wewnętrznego powinny być udostępniane Komisji w wersji elektronicznie, a nie wyłącznie w siedzibach odpowiednich agencji ONZ;
19. przypomina, że rozmowy z WFP rozpoczęły się w 2010 r. celem uzgodnienia wspólnej metodologii, zgodnie z którą WFP podejmie kontrole audytowe projektów finansowanych przez UE; wzywa Komisję do pomyślnego zakończenia tego celu i do przeprowadzenia podobnych negocjacji z innymi partnerami ONZ;
20. z zadowoleniem przyjmuje obecne wysiłki grupy roboczej ds. rozliczalności i kontroli pomocy związanej z klęskami żywiołowymi utworzonej w ramach Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), której przewodniczy członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego; przypomina, że jej dwa główne cele to: (i) ustanowienie wytycznych i sprawdzonych metod z myślą o osiągnięciu optymalnego, jednolitego zintegrowanego modelu sprawozdania i (ii) ustanowienie wytycznych i sprawdzonych metod w obszarze audytu pomocy związanej z klęskami żywiołowymi;
21. jest zdania, że stanowi to ważny krok do przodu na drodze podejmowania wyzwań w zakresie przejrzystości i rozliczalności we współpracy z ONZ oraz innymi organizacjami międzynarodowymi; zachęca grupę roboczą do wypełnienia swego mandatu w ciągu ustalonych ram czasowych;
22. zwraca uwagę, że od czasu ujawnienia nadużyć przez rząd Korei Północnej funduszy ONZ przeznaczonych na działalność humanitarną i rozwojową w 2006 r., szeroko krytykowano brak przejrzystości, rozliczalności, skuteczności i wydajności w zarządzaniu funduszami ONZ; ubolewa, że reforma ONZ nie przyniosła jeszcze żadnych znaczących postępów pod kątem przejrzystości i rozliczalności; podkreśla, że państwa członkowskie UE muszą wykazać się większą wolą polityczną, determinacją i spójnością w posuwaniu reform do przodu oraz zapewnianiu wyższej rozliczalności; wzywa wysoką przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa do nadania priorytetowego znaczenie tej kwestii i odgrywania roli wspomagającej;

Skuteczność i wydajność wdrażania pomocy humanitarnej ONZ zarządzanej przez DG ECHO

23. uznaje korzyści płynące z poszukiwania nowych sposobów zapewnienia finansowania przez DG ECHO wraz z jej partnerami; wzywa jednocześnie do poszanowania różnorodności partnerów w dziedzinie finansowania i realizowania międzynarodowych programów humanitarnych – Organizacji Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy, organizacji pozarządowych – i zachęca do zwiększania możliwości podmiotów lokalnych, zważywszy na fakt, że katastrofy mają często charakter transgraniczny i wymagają skoordynowanych i wielostronnych działań; zachęca do dołożenia starań, by zwiększyć możliwości podmiotów lokalnych oraz poprawić zdolności szybkiej oceny i szybkiego reagowania w terenie za pośrednictwem biur Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej i lokalnych ekspertów;
24. zwraca uwagę, że dokładna i spójna ocena potrzeb stanowi podstawowy warunek wstępny skutecznego wprowadzenia w życie pomocy humanitarnej; przyznaje, że dzięki globalnej ocenie potrzeb (GOP) i ocenie kryzysów zapomnianych (OKZ) pomoc humanitarna zarządzana przez ECHO spełnia żywotne kryterium opierania się ściśle na potrzebach; podkreśla konieczność, by Komisja kontynuowała wysiłki zmierzające do zaangażowania w debatę nad ustanowieniem lepiej skoordynowanej i spójniejszej ocenie potrzeb; z zadowoleniem przyjmuje dialog między Komisją a ONZ w tym względzie;

Partnerzy FPA

25. zwraca uwagę na wysoką jakość pracy partnerów DG ECHO wyłonionych dzięki skutecznej metodzie selekcji, w szczególności za pośrednictwem FPA, i opracowanie norm i praktyk przeznaczonych dla sektora pomocy humanitarnej; podkreśla również, że rzeczywista kontrola wykorzystania środków, dokonywana w ramach audytów partnerów przez prywatne firmy, odgrywa podstawową rolę i przyczynia się do legitymizacji sektora pomocy humanitarnej; odnotowuje jednak – w trosce o utrzymanie różnorodności partnerów i zagwarantowanie dostępu do środków małym i średnim organizacjom pozarządowym – złożoność procedur administracyjnych związanych z dostępem i nadmierne opłaty administracyjne, które są bardzo wysokie dla organizacji pozarządowych, a także spowodowane brakiem zasobów ludzkich trudności napotymane przy audytach, i nawołuje do dostosowania wykorzystywanych narzędzi do logiki sektora pomocy humanitarnej i do potrzeb lokalnych, tak aby pomoc humanitarna była odpowiednio ukierunkowana, a koordynacja działań różnych organizacji zaangażowanych w świadczenie pomocy rozpoczęła się na wczesnym etapie;
26. wyraża uznanie dla działań podejmowanych przez DG ECHO, mających na celu promowanie stosowania innowacyjnych podejść, takich jak „cash-based approach”, a zwłaszcza bezwarunkowych przekazów skierowanych do najbardziej narażonych grup; uważa, że podejścia te, wykorzystując lokalne rynki, mogą być bardziej skuteczne i niekoniecznie zakładają wyższe ryzyko powiernicze niż pomoc w naturze; zachęca w związku z tym DG ECHO do kontynuowania „cash-based approaches” oraz do zachęcania swoich partnerów do ich stosowania;
27. przypomina wnioski, jakie się nasuwają po trzech cyklach audytów siedzib głównych (HQ) przeprowadzonych przez dział kontroli zewnętrznej (EAS) DG ECHO, które odnosiły się do charakteru i trwałości stosunków finansowych między DG ECHO a jej

partnerami, do – ogólnie – skutków wykorzystania środków udostępnionych przez Komisję z odpowiednią dozą ostrożności i zgodnie z obowiązującymi przepisami i ustawodawstwem;

28. odnotowuje, że większość zaleceń wynikających z audytów przeprowadzony przez EAS w HQ partnerów FPA dotyczy przepisów w zakresie zamówień publicznych partnerów; zwraca uwagę na jeden z głównych wniosków z audytów w tych HQ, a mianowicie że nie wszyscy partnerzy FPA (podlegający zarówno mechanizmowi kontroli „A”, jak i „P”) dysponują obowiązującymi procedurami, które są w pełni zgodne z założeniami załącznika IV do FPA z 2008 r.; zauważa problemy odnoszące się do zapewnienia pełnej dokumentacji przetargowej i ustanowienia lepiej udokumentowanych i trwałych procedur udzielania zamówień publicznych;
29. zwraca uwagę, że partnerzy FPA muszą rozwiązać następujące kwestie: ustanowić odpowiednie wewnętrzne mechanizmy kontroli; poprawić własne systemy podziału kosztów i nadać tym systemom większą przejrzystość, poprawić niedociągnięcia we własnych systemach księgowości i zobowiązać swoje administrację do stosowania norm jakości, ustanowić procedury zarządzania ryzykiem dla całej organizacji i podnosić wiedzę o zagrożeniach oszustwami i korupcją;
30. odnotowuje, że partnerzy ECHO mogą podzlecać partnerom wykonawczym prowadzenie działalności wspierających działania humanitarne; ubolewa nad brakiem właściwych procedur nadzoru i odpowiedniego zarządzania przez partnerów FPA swymi partnerami wykonawczymi; wzywa Komisję w związku z tym do zajęcia się tą kwestią, uznając zagrożenie, jakie może to stworzyć w przypadku oszustw, braku dostępu do leżących u podstaw dokumentów oraz faktu, że ECHO nie posiada mechanizmów wyodrębniania partnerów wykonawczych, którym zlecono usługi podwykonania;
31. wierzy, że skuteczne i stałe włączanie beneficjentów w planowanie i gospodarowanie pomocą jest jednym z podstawowych warunków wysokiej jakości i szybkości reakcji humanitarnych, w szczególności w przypadku długotrwałych kryzysów; zwraca uwagę, że w wielu przypadkach nie przewidziano formalnych mechanizmów na wnoszenie skarg/opinii zwrotnej przez beneficjentów na temat odnośnego partnera ani jasnych zasad ochrony informatorów; podkreśla, że stanowi to ważny środek poprawy skuteczności i rozliczalności, a także zapobiegania potencjalnym przypadkom nadużywania surowców pomocy; wzywa DG ECHO do niezwłocznego ustanowienia takich mechanizmów;
32. przypomina zalecenie EAS, zgodnie z którym nie ma zapotrzebowania na poprawione monitorowanie dystrybucji i post-dystrybucji ze strony pracowników, którzy nie są osobiście zaangażowani w ten proces, by weryfikować, czy ocena potrzeb wyróżniła wszystkie wymogi i czy zostały one spełnione; wzywa Komisję do wprowadzenia w życie nauki zaczerpniętej z tych działań monitoringowych;

Partnerzy ONZ

33. przypomina opinię ETO zamieszczone w specjalnym sprawozdaniu 15/2009, że wymogi strategiczne i prawne dotyczące wyboru partnerów w obiektywny i przejrzysty sposób w odniesieniu do partnerów ONZ niedostatecznie przekładają się na kryteria praktyczne, by wesprzeć proces podejmowania decyzji; wzywa Komisję do systematycznego

przeprowadzania i dokumentowania porównań formalnych ocen mechanizmów udzielania pomocy wykorzystywanych przez ONZ oraz innych partnerów;

34. odnotowuje, że poza swym wkładem do kosztów pośrednich (do 7% budżetu na jedno działanie), tj. kosztów, które nie odnoszą się bezpośrednio do wdrożenia konkretnego projektu, Komisja dofinansowuje szereg kosztów związanych z projektem bezpośrednio (koszty bezpośrednie), w tym koszty wsparcia biur lokalnych, utrzymania pracowników i transportu bezpośrednio związanych z działalnością; zwraca uwagę, że poziomy kosztów wsparcia, jak transport, przechowywanie i przeładunek (np. pomoc żywnościowa) znacznie się zmienia; uznaje, że przyczyna takiego stanu rzeczy może wynikać z warunków panujących w danym kraju, ale zwraca uwagę, że może być to także spowodowane koniecznością usprawnienia działań, by stały się bardziej opłacalne; sugeruje, by Komisja oceniała poziom kosztów wsparcia odnosząc się do normalnej rozpiętości lub wysokości referencyjnej dla odnośnego projektu, celem określenia, czy jest on rozsądny;

Sprawy różne

35. podkreśla, że równoległe do podstawowych kryteriów, jak doświadczenie i wiedza fachowa, osiągnięcia w przeszłości, koordynacja, dialog i szybkość, również opłacalność musi się stać ważnym kryterium wyboru partnerów; z zadowoleniem przyjmuje fakt, że ECHO obecnie pracuje nad opracowaniem systemu informacji porównawczej na temat kosztów („system obserwacji kosztów do celów porównawczych”) opartego na porównywalnych kosztach jednostkowych; podkreśla znaczenie wykorzystania informacji dostarczanych przez to narzędzie, by analizować opłacalność propozycji projektów;
36. zwraca uwagę na częste uzupełnianie budżetu DG ECHO, zarówno poprzez wykorzystywanie rezerwy na pomoc nadzwyczajną, jak i przesunięcia z innych pozycji budżetowych działu „Pomoc zewnętrzna” EFR; uznaje uzupełnianie budżetu za problem strukturalny; podkreśla konieczność opracowywania realistycznych budżetów, w ramach których przyznawanie środków przeznaczonych na klęski żywiołowe lub na działania humanitarne byłoby oparte na potwierdzonym doświadczeniu w zakresie wydatków z poprzednich lat;
37. podkreśla, że Unia Europejska musi zwiększyć swoją zdolność reakcji wobec coraz częstszego występowania poważnych katastrof naturalnych; przypomina w związku z tym, że Parlament od wielu lat domaga się bardziej realistycznego budżetu na pomoc humanitarną, aby uniknąć stale utrzymującego się niedostatecznego zasilenia odnośnych pozycji budżetowych i móc zapewnić pewne finansowe pole manewru na cały rok budżetowy, oraz utrzymania spójnej równowagi między finansowaniem działań służących zapobieganiu katastrofom humanitarnym i działań mających na celu szybkie reagowanie na sytuacje kryzysowe, zarówno spowodowane klęskami żywiołowymi, jak i czynnikiem ludzkim;
38. wyraża zadowolenie w związku z niedawnym komunikatem Komisji Europejskiej w sprawie wieloletnich ram finansowych 2014-2020, które przewidują zwiększenie budżetu na instrument pomocy humanitarnej, tj. 6,4 mld EUR na ten okres (tzn. średnio rocznie 915 mln EUR wobec 813 mln EUR w okresie 2007-2013); z satysfakcją odnotowuje również zwiększenie rezerwy na pomoc w nagłych przypadkach na ten sam okres do

kwoty 2,5 mld EUR oraz propozycję przeniesienia niewykorzystanych środków z rezerwy na następny rok i zwraca się do Komisji, aby przeznaczała te środki głównie na pilną pomoc humanitarną;

39. domaga się, aby budżet UE wspierał działania mające na celu przewidywanie katastrof, przygotowanie się do nich, zapobieganie im i szybsze reagowanie na nie, a także środki zapewnienia bardziej elastycznego podejmowania działań o charakterze rozwojowym jako narzędzi wyjścia z sytuacji kryzysowych; wyraża ubolewanie, że konkretne postępy w łączeniu pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju są stale ograniczone, pomimo wielu politycznych deklaracji w ostatnich latach;
40. domaga się więc, aby przeznaczano większą ilość lepiej zarządzanych środków na zapewnienie ciągłości pomocy w fazach przejściowych między pomocą doraźną i pomocą na rozwój, a także aby podjąć rozważania ukierunkowane na elastyczność i wzajemne uzupełnianie się istniejących instrumentów finansowych, szczególnie w ramach krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych EFR i instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju; domaga się otoczenia szczególną troską dzieci, jak również kobiet w ciąży i matek małych dzieci i zapewnienia im żywności, ubrań, możliwości ewakuacji i transportu oraz opieki medycznej, aby zapobiegać niechcianym ciążom i chorobom przenoszonym drogą płciową, i wzywa do potraktowania tej kwestii jako priorytetu w ramach istniejących mechanizmów finansowych;
41. zaleca, by pierwotny nacisk tego przejściowego, ukierunkowanego na odbudowę etapu pomiędzy pomocą doraźną a rozwojem polegał w pierwszej kolejności na budowaniu potencjału lokalnych instytucji oraz na dużym zaangażowaniu lokalnych organizacji pozarządowych i stowarzyszeń na etapach planowania i wdrażania, aby ułatwić tworzenie podstaw skutecznych i wysokiej jakości programów na rzecz rozwoju społecznego;
42. uważa, że działania finansowane przez ECHO są dostatecznie widoczne; docenia znaczenie środków mających na celu zapewnienie widoczności w zakresie rozliczalności i pomagających ograniczyć ryzyko podwójnego finansowania; podkreśla, że widoczność nie powinna stać się dla agencji pomocy humanitarnej sposobem promowania marki ani nie powinna prowadzić do konkurencji osób o widoczność kosztem spełniania rzeczywistych potrzeb beneficjentów;
43. uważa, że rosnąca, szeroka rola przyznana konsorcjom ma potencjalnie pozytywny skutek jeśli chodzi o pomnażanie reakcji humanitarnej oraz poprawę koordynacji; wzywa Komisję do udzielenie jasnych wytycznych, aby zagwarantować przejrzystość i zapewnić, iż konsorcja te nie wpłyną negatywnie na różnorodność wspólnoty organizacji pozarządowych, w szczególności małych i średnich rozmiarów;

Zrównoważony charakter, spójność i dopełnianie się

44. wskazuje na znaczenie powiązania doraźnej pomocy, odbudowy i rozwoju, aby zwiększyć ich współdziałanie i zapewnić sprawne przejście od pomocy humanitarnej do pomocy na rzecz rozwoju; podkreśla, że wciąż jeszcze wiele pozostaje do zrobienia, aby usprawnić koordynację, wydajność, skuteczność i spójność doraźnej pomocy, odbudowy i rozwoju;

45. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że DG ECHO wspiera ograniczanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi (DRR) za pomocą programu DIPECHO i jako nieodłączny element akcji humanitarnych;
46. wzywa DG ECHO do skupienia się w większym stopniu na zrównoważonym charakterze akcji humanitarnych; apeluje do DG ECHO oraz do innych właściwych służb Komisji o zwrócenie większej uwagi na DRR i gotowość na wypadek wystąpienia klęsk żywiołowych, zwiększenie odporności zagrożonego społeczeństwa poprzez budowanie jego potencjału, szkolenie, przyjmowanie środków podnoszenia świadomości społecznej i utworzenie skutecznych systemów wczesnego ostrzegania w krajach podatnych na klęski żywiołowe i w państwach dotkniętych kryzysem, aby mogły one właściwie reagować;
47. uważa, że wrażliwość kulturowa i wiedza stanowią zasadniczy czynnik skuteczności udzielanej pomocy humanitarnej; podkreśla dla przykładu, że produkty rozprowadzane w ramach akcji humanitarnych muszą być odpowiednie i akceptowalne przez miejscową ludność;
48. apeluje do DG ECHO o dokładne przeanalizowanie ewentualnych negatywnych skutków pomocy humanitarnej; wskazuje na fakt, że, na przykład, nadwyżka pomocy żywnościowej może zniechęcić miejscową ludność do produkcji żywności i wywierać negatywny wpływ na lokalne rynki, a w konsekwencji zagrozić bezpieczeństwu żywnościowemu w długiej perspektywie;
49. wzywa Komisję do zapewnienia większej spójności i dopełniania się pomocy humanitarnej i pomocy rozwojowej zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i w praktyce;
50. uważa, że obecny poważny kryzys żywnościowy w Rogu Afryki jest również tragicznym skutkiem braku spójności i dopełniania się międzynarodowej pomocy humanitarnej i pomocy rozwojowej; wskazuje na fakt, że w przeciwieństwie do klęsk naturalnych, kryzys ten narastał powoli, stopniowo przekształcając się w klęskę humanitarną; przypomina, że niestety susze i niedobory żywności w Rogu Afryki nabrały chronicznego charakteru; ubolewa nad faktem, że mimo takiego stanu rzeczy i ogromnej pomocy rozwojowej, której udzielono temu regionowi w ciągu poprzednich dziesięcioleci, brak jest widocznych skutków w zakresie zwiększenia samowystarczalności lokalnych rolników i tym samym zapewnienia zrównoważoności;

Haiti i Pakistan

51. ubolewa nad faktem, że rok 2010 pozostanie w pamięci jako rok dwóch ogromnych klęsk żywiołowych: potężnego trzęsienia ziemi na Haiti, po którym wybuchła epidemia cholery, oraz niespotykanych powodzi w Pakistanie;
52. zauważa, że w 2010 r. DG ECHO przeznaczyła 122 mln EUR dla Haiti i 150 mln EUR dla Pakistanu oraz że pomoc humanitarna przyznana przez ECHO Pakistanowi była największą interwencją, jaką dykcja ta kiedykolwiek przeprowadziła w ciągu jednego roku;
53. przyznaje, że skala klęsk żywiołowych i nieodłącznie związane z nimi problemy, w tym

fizyczny dostęp i kwestie bezpieczeństwa, sprawiły, że warunki były niezwykle trudne; zaznacza, że obie te klęski obnażyły podobne problemy;

54. zwraca uwagę na fakt, że skuteczna międzynarodowa koordynacja jest podstawowym warunkiem wstępnym osiągnięcia skutecznej i wydajnej pomocy humanitarnej; dostrzega wartość dodaną jak i konieczność działania pod auspicjami Biura ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) podczas akcji udzielania pomocy humanitarnej;
55. zauważa, że Komisja udziela OCHA znacznego wsparcia; ubolewa nad faktem, że doświadczenia na Haiti i w Pakistanie naświetliły problem obecnej niewystarczającej zdolności OCHA do koordynacji działań; podkreśla, że zdolność OCHA do pełnienia roli koordynatora podważyły: niewielki potencjał, nieodpowiednia ocena potrzeb i jedynie częściowo sprawne narzędzia elektroniczne do przetwarzania informacji;
56. zauważa, że Komisja znacznie wsparła ONZ w jej wysiłkach na rzecz rozwinięcia i wdrożenia systemu klastrowego; podkreśla, że obie te klęski żywiołowe pokazały, iż wciąż jeszcze wiele pozostaje do zrobienia, aby zwiększyć skuteczność, wydajność i koordynację oraz umocnić poczucie odpowiedzialności i rozliczalności;
57. zaznacza, że Komisja nie przekazała sprawozdawcy Parlamentu ostatecznych sprawozdań informacyjnych i finansowych partnerów ECHO z wykonania akcji humanitarnych po katastrofach na Haiti i w Pakistanie w 2010 r., ze względu na to, że zawierały dane szczególnie chronione na temat partnerów ECHO; podkreśla, że Parlament musi mieć dostęp do takich sprawozdań lub co najmniej do najważniejszych faktów w zakresie wydajności i skuteczności wykonania akcji, aby mógł ocenić prawidłowość zarządzania finansami;
58. zwraca uwagę, że Komisja Kontroli Budżetowej wyśle do Haiti delegację w następstwie problemów ujawnionych w związku z pomocą przyznaną temu państwu;
59. apeluje do Komisji o poruszenie kwestii dotyczących ONZ z właściwymi organami organizacji;
60. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.

UZASADNIENIE

ECHO jako organ pomocy humanitarnej

Unia Europejska (Komisja wraz z państwami członkowskimi) jest największym dawcą pomocy humanitarnej na świecie. Łączny udział UE w pomocy humanitarnej, wraz z państwami członkowskimi, wyniósł w 2010 r. 2 957 mln EUR, z czego 64% to udział państw członkowskich, a 36% to środki skierowane przez Komisję.

ECHO to dyrekcja generalna (DG) Komisji Europejskiej odpowiedzialna za wdrażanie pomocy humanitarnej UE (rozporządzenie (WE) 1257/96). Uprawnienia DG ECHO obejmują pomoc humanitarną i ochronę ludności, czyli dwa podstawowe instrumenty, którymi UE dysponuje w celu zapewnienia pomocy humanitarnej ofiarom klęsk żywiołowych i przewlekłych konfliktów.

ECHO wykonuje uprawnienia, przekazując środki około 200 partnerom: organizacjom pozarządowym, agencjom ONZ, międzynarodowym organizacjom i wyspecjalizowanym agencjom z państw członkowskich UE. Komisja prowadzi działania w zakresie pomocy humanitarnej ze swej siedziby w Brukseli za pośrednictwem sieci ponad 40 biur terenowych na całym świecie.

Środki finansowe i zasoby kadrowe ECHO

Budżet DG ECHO przeznaczony na działalność w zakresie pomocy humanitarnej w latach 2006-2010 wynosi średnio 889 mln EUR rocznie. W roku 2010 pierwotny budżet na pomoc humanitarną w wysokości 835 mln EUR zwiększono wieloetapowo do kwoty 1 115 mln EUR, aby podjąć działania w obliczu nowych kryzysów i katastrof naturalnych, które się wówczas wydarzyły, tj. dwóch ogromnych klęsk żywiołowych – na Haiti i w Pakistanie – oraz kryzysu żywnościowego w Sahelu. W porównaniu z budżetem na rok 2009 oznacza to wzrost o 21,8%. Budżet w 2009 r. był o 0,8% niższy niż w 2008 r.

Akcje humanitarne są finansowane w ramach tytułu 23 budżetu Komisji Europejskiej (Pomoc humanitarna i ochrona ludności). Za zgodą władzy budżetowej budżet pomocy humanitarnej UE można zwiększyć, uruchamiając środki z rezerwy na pomoc nadzwyczajną (EAR, tytuł 40), aby sprostać potrzebom wynikającym z nieprzewidzianych wydarzeń. Innymi źródłami środków są transakcje z innych linii budżetowych, takich jak: pomoc zewnętrzna, a w przypadku państw AKP – rezerwy Europejskiego Funduszu Rozwoju (koperta B). W ciągu 18 lat istnienia, DG ECHO musiała co roku poszukiwać środków w celu zasilenia budżetu. Średnie wykorzystanie rezerwy na pomoc nadzwyczajną w ostatnich 5 latach wynosi 127 mln EUR rocznie, podczas gdy Europejski Fundusz Rozwoju wykorzystał w tym samym okresie średnio 44 mln EUR rocznie.

Na koniec roku 2010 liczba personelu w głównej siedzibie DG ECHO wynosiła w sumie 289 osób. Na podstawie umów DG ECHO współpracowała w terenie z 107 ekspertami i posiadała 306 pracowników w biurach terenowych. Na koniec 2010 r. w biurach terenowych DG ECHO pracowało w związku z tym w sumie 413 osób. W porównaniu z rokiem 2009 liczba

pracowników zwiększyła się zarówno w głównej siedzibie, jak i w terenie. Liczba personelu w siedzibie wzrosła o 17%, a w terenie łączny wzrost liczby pracowników wyniósł 5%.

W roku 2010 udział środków ECHO skierowanych do organizacji pozarządowych wzrósł z 44% (w 2008) do 50%. W tym samym okresie udział środków ONZ zmalał z 46 do 39%. W roku 2008 odsetek środków przyznanych ONZ (46%) był wyjątkowo wysoki ze względu na kryzys żywnościowy, w związku z którym akcją prowadzono głównie w ramach Światowego Programu Żywnościowego (WFP). W 2010 r. inne organizacje międzynarodowe otrzymały 11% środków ECHO. Było to mniej niż w 2009 r. (14%) i nieznacznie więcej niż w roku 2008 (10%).

W podziale na obszary geograficzne, najwięcej środków ECHO na pomoc humanitarną w roku 2010 otrzymała Afryka (42%), następnie Azja, Ameryka Łacińska oraz państwa Karaibów i Pacyfiku (39%). W porównaniu z rokiem 2009, w 2010 r. finansowanie w Afryce zmalało o 9%, natomiast finansowanie dla Azji, Ameryki Łacińskiej oraz państw Karaibów i Pacyfiku wzrosło o 12%. Przyczyną tego wzrostu były dwie ogromne klęski żywiołowe, które wydarzyły się w 2010 r. na Haiti i w Pakistanie.

Finansowanie na pomoc niegeograficzną, tj. na budowanie potencjału, dotacje i usługi, informacje, inicjatywę badawczą i sieć pomocy humanitarnej NOHA¹ utrzymało się na poziomie 4%.

System ECHO służący zapewnieniu równowagi politycznej

Umowy zawierane przez ECHO w zakresie akcji humanitarnych z partnerskimi organizacjami pozarządowymi są wykonywane zgodnie z metodą bezpośredniego zarządzania scentralizowanego. Umowy z ONZ i innymi organizacjami międzynarodowymi są zarządzane według wspólnego modelu zarządzania.

W 2010 r. 53,4% umów zawartych przez ECHO było zarządzanych metodą bezpośredniego zarządzania scentralizowanego, a 46,4% zgodnie z zasadą wspólnego zarządzania.

Ze względu na swój charakter, bezpośrednie zarządzanie scentralizowane zapewnia większą rozliczalność. W przypadku wspólnego zarządzania, mimo nazwy, zadania związane z wykonaniem budżetu i kontrolą nie są zarządzane wspólnie. Są one oddelegowywane do międzynarodowych organizacji w celu ich realizacji zgodnie z wewnętrznymi procedurami księgowymi, audytorskimi, kontroli wewnętrznej i udzielania zamówień tych organizacji, pod warunkiem że spełniają one międzynarodowe normy. Ze względu na zasadę wyłącznej lub pojedynczej kontroli, Komisja nie przeprowadza audytu. Zamiast tego monitoruje ona sytuację na miejscu i przeprowadza misje kontrolne. W ramach procedury udzielania absolutorium w przypadku organizacji międzynarodowych zarządzanych wspólnie metoda ta spotyka się ze stałą krytyką ze strony ETO i Parlamentu. Przedmiotem krytycznych uwag jest brak spójności, sztywność i różne źródła rozbieżności wynikające z wielu nawarstwiających się legislacji, które to czynniki stanowią główną przyczynę błędów. Poważnym punktem krytyki są również słabości w zakresie kontroli i nadzorowania wykorzystania środków UE.

¹ Sieć pomocy humanitarnej.

Wniosek Komisji w sprawie przeglądu rozporządzenia finansowego (RF) porusza tę kwestię, zastępując metodę wspólnego zarządzania zarządzaniem pośrednim. Aby zwiększyć odpowiedzialność stron zarządzających budżetem na rzecz Komisji, zgodnie z tym wnioskiem podmioty te będą zobowiązane do przedkładania Komisji:

- a) sprawozdania z wykonania powierzonych im zadań,
- b) rozliczenia wydatków poniesionych w związku z wykonywaniem powierzonych im zadań,
- c) podsumowania wyników wszystkich dostępnych przeprowadzonych audytów i kontroli wraz z analizą systematycznych lub stale powtarzających się słabości oraz z podjętymi lub planowanymi działaniami naprawczymi,

Zgodnie z wnioskiem dotyczącym RF obowiązki wymienione powyżej nie naruszają postanowień umów zawartych z organizacjami międzynarodowymi, aby uwzględnić specyfikę stosunków zewnętrznych. Organizacje międzynarodowe nie podlegają RF, a wszelkie zobowiązania dotyczące wdrażania środków UE należy uzgodnić z nimi w ramach negocjacji umów ramowych lub umów dotyczących wkładu.

Sprawozdawca uważa, że wymogi dotyczące odpowiedzialności i kontroli określone dla zarządzania pośredniego, w szczególności w odniesieniu do dostępu do sprawozdań z kontroli, muszą mieć zastosowanie wobec organizacji międzynarodowych, tj. ONZ, struktur Czerwonego Krzyża i Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji. Dostęp do sprawozdań z kontroli wewnętrznej partnerów ECHO ma podstawowe znaczenie dla sprawdzenia należytego zarządzania finansami.

Umowa ramowa o partnerstwie

Relacje między ECHO i organizacjami pozarządowymi są regulowane na mocy umowy ramowej o partnerstwie (FPA), która określa role i obowiązki w zakresie akcji humanitarnych finansowanych przez UE. Obecna FPA weszła w życie w dniu 1 stycznia 2008 r. i będzie obowiązywać do dnia 31 grudnia 2012 r. Na mocy FPA wewnętrzne mechanizmy kontroli polegają na regularnych ocenach partnerskich, kontrolach ex ante obejmujących wybrane projekty oraz kontrolach przed ich podpisaniem, regularnym nadzorowaniu ich wdrażania, audycie ex post po wykonaniu projektu oraz ocenach.

Wybór i ocena partnerów

Zawarcie FPA opiera się na ocenie Komisji oraz zależy od spełnienia przez organizacje humanitarne warunków określonych w rozporządzeniu dotyczącym pomocy humanitarnej i w rozporządzeniu finansowym. Po zawarciu FPA partnerzy są przypisywani do mechanizmu kontroli „A” albo „P”. Podział ten został wprowadzony w umowie ramowej o partnerstwie w 2008 r., aby ułatwić i zwiększyć skuteczność współpracy między Komisją i jej partnerami.

Status mechanizmu kontroli „P” („P” od „uprzedniej oceny” (ang. prior assessment) lub „własnych procedur” (ang. own Procedures)) jest przyznawany partnerom ECHO w oparciu o ocenę ex ante. DG ECHO dokonuje oceny zdolności technicznej swoich partnerów, tj. systemu kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem, procedur organizacyjnych, stabilności finansowej oraz zasad i procedur udzielenia zamówień. Mechanizm kontroli „P” ma zatem zastosowanie w odniesieniu do działań, w których procedury finansowe, kontroli wewnętrznej i udzielania zamówień w instytucji zamawiającej są uznawane za równoważne z międzynarodowymi normami. Partnerzy podlegający kontroli „P”:

- a) mogą zatem stosować własne procedury udzielania zamówień,

b) spełniają wymogi rozdziału 2 (ogólne postanowienia dotyczące np. etycznych, przejrzystych zamówień i przetargów) i 4 (przepisy szczególne) załącznika IV do FPA,

c) działania partnerów „P” nie podlegają umownym limitom finansowania.
Mechanizm kontroli „P” przewiduje określone kontrole dotyczące końcowych sprawozdań, monitorowania, kontroli ex post z wykonania wewnętrznych przepisów i procedur organizacji humanitarnej.

W przeciwieństwie do partnerów podlegających mechanizmowi kontroli „A”, w przypadku partnerów „P” przeprowadzanych jest mniej audytów systemów kontroli wewnętrznej.

Mechanizm kontroli „A” (A od „monitorowania działania” (ang. Action related monitoring)) nie wymaga takiego samego zabezpieczenia ex ante w odniesieniu do procedur finansowych, kontroli wewnętrznej i udzielania zamówień u partnerów ECHO. Mechanizm ten skupia się na monitorowaniu wykonania działań, bardziej szczegółowych kontrolach dotyczących sprawozdania końcowego wraz z audytami ex post działań i zgodności z warunkami FPA. Partnerzy działający w ramach mechanizmu „A”:

a) mają górny pułap finansowania, oraz

b) mają obowiązek pełnego przestrzegania treści załącznika IV, w tym sekcji 3 określającej szczegółowe procedury udzielania zamówień, oraz wytycznych DG ECHO w sprawie zamówień w zakresie pomocy humanitarnej.

ECHO Przeprowadza także okresową ocenę partnerskich organizacji humanitarnych (art. 12 FPA w procedurze dwuetapowej).

Wyniki okresowych ocen w latach 2008, 2009 i 2010

Wyniki rocznych ocen przeprowadzonych w latach 2008, 2009 i 2010 wykazują, że od czasu zawarcia FPA liczba partnerów podlegających mechanizmowi kontroli „A” wzrosła z 22 do 44%, podczas gdy odsetek partnerów „P” zmalał z 78 do 56%. Obecnie spośród 82 partnerów 79 to partnerzy podlegający mechanizmowi kontroli „A”, a 93 to partnerzy kategorii „P”.

Monitorowanie na etapie realizacji projektów

Prócz regularnych kontroli partnerskich i kontroli ex ante oceniających predyspozycje podmiotu partnerskiego dział DG ECHO oraz eksperci w terenie ściśle nadzorują realizację projektów poprzez systematyczne, codzienne monitorowanie postępów w każdym z projektów. Wyniki monitoringu są rejestrowane na tzw. *fichops* (karta oceny postępów projektu). Poza tym Komisja przeprowadza *monitorowanie projektu* dzięki sieci ekspertów w terenie oraz regularnym wizytacjom przez specjalistów od danego regionu, kontrolerów i zarząd. Partnerzy są również zobowiązani do składania sprawozdań po zakończeniu operacji celem wykazania swoich kosztów. Rocznie przeprowadzanych jest około 10 ocen, skupiających się na głównych operacjach w danym kraju (tj. takich, na które przeznaczono w sumie ok. 50 mln EUR i które nie podlegały ocenie w ciągu ostatnich trzech lat), partnerach i kwestiach tematycznych.

Kontrole

Dział audytu zewnętrznego DG ECHO przeprowadza kontrolę działalności partnerów zewnętrznych i wykonawców. Powyższa strategia kontroli opiera się na dwutorowym podejściu: tj. cyklicznych kontrolach w siedzibach w odniesieniu do sfinalizowanych projektów oraz kontrolach w terenie dla projektów w trakcie realizacji. Kontrole w siedzibie partnerów odbywają się raz na dwa, trzy lub cztery lata, co obejmuje rocznie od 25-30%

podmiotów. Wyniki tych kontroli są analizowane przez urzędników Komisji, a następnie podejmowane są odpowiednie działania, np. żądanie zwrotu środków.

Służby kontroli wewnętrznej gwarantują pewność i zapewniają doradztwo mające stanowić wartość dodaną i poprawić działania ECHO. Wydają one zalecenia dotyczące poprawy skuteczności zarządzania ryzykiem, kontroli i procesu zarządzania.

ONZ

Stosunki między ECHO i ONZ reguluje ramowa umowa finansowo-administracyjna (FAFA). Komisja przeprowadza najpierw ocenę mechanizmów kontroli finansowej swoich partnerów ONZ poprzez czterofilarową analizę, aby upewnić się, czy spełniają oni międzynarodowe normy. Nadzoruje również sytuację na miejscu i przeprowadza misje kontrolne. Poza ramami procedur nadzorczych w Komisji, ETO sprawdza kwalifikowalność próbki wydatków wdrożonych za pośrednictwem organizacji ONZ w ramach corocznej kontroli finansowej rachunków Komisji.

15.11.2011

OPINIA KOMISJI ROZWOJU

dla Komisji Kontroli Budżetowej

w sprawie kontroli budżetowej pomocy humanitarnej UE zarządzanej przez ECHO
(2011/2073(INI))

Sprawozdawczyni komisji opiniodawczej: Michèle Striffler

WSKAZÓWKI

Komisja Rozwoju zwraca się do Komisji Kontroli Budżetowej, właściwej dla tej sprawy, o uwzględnienie w końcowym tekście projektu rezolucji następujących wskazówek:

1. podkreśla, że Unia Europejska musi zwiększyć swoją zdolność reakcji wobec coraz częstszego występowania poważnych katastrof naturalnych; przypomina w związku z tym, że Parlament Europejski od wielu lat domaga się bardziej realistycznego budżetu na pomoc humanitarną, aby uniknąć ciągłego niedostatecznego finansowania odnośnych pozycji budżetowych i móc zapewnić finansowy margines działania przez cały rok budżetowy, oraz utrzymania spójnej równowagi między finansowaniem działań służących zapobieganiu katastrofom humanitarnym i działań mających na celu szybkie reagowanie na sytuacje kryzysowe, zarówno spowodowane klęskami żywiołowymi, jak i czynnikiem ludzkim; wyraża zadowolenie w związku z niedawnym komunikatem Komisji Europejskiej w sprawie wieloletnich ram finansowych 2014-2020, które przewidują zwiększenie budżetu na instrument pomocy humanitarnej, tj. 6,4 mld EUR na ten okres (tzn. średnio rocznie 915 mln EUR wobec 813 mln EUR w okresie 2007-2013); z satysfakcją odnotowuje również zwiększenie rezerwy na pomoc w nagłych przypadkach na ten sam okres do kwoty 2,5 mld EUR oraz propozycję przeniesienia niewykorzystanych środków z rezerwy na następny rok i zwraca się do Komisji, aby przeznaczała te środki głównie na pilną pomoc humanitarną;
2. domaga się, aby budżet UE wspierał działania mające na celu przewidywanie katastrof, przygotowanie się do nich, zapobieganie im i szybsze reagowanie na nie, a także bardziej elastyczne podejmowanie działań o charakterze rozwojowym pozwalających na wyjście z kryzysu; wyraża ubolewanie, że konkretne postępy w łączeniu pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju są stale ograniczone, pomimo wielu politycznych deklaracji w ostatnich latach; domaga się więc, aby przeznaczano większą ilość lepiej zarządzanych

środków na zapewnienie ciągłości pomocy w fazach przejściowych między pomocą doraźną i pomocą na rozwój, a także aby podjąć rozważania ukierunkowane na elastyczność i wzajemne uzupełnianie się istniejących instrumentów finansowych, szczególnie w ramach krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych EFR i instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju; domaga się otoczenia szczególną troską dzieci, jak również kobiet w ciąży i matek małych dzieci i zapewnienia im żywności, ubrań, możliwości ewakuacji i transportu oraz opieki medycznej, aby zapobiegać niechcianym ciążyom i chorobom przenoszonym drogą płciową, i wzywa do potraktowania tej kwestii jako priorytetu w ramach istniejących mechanizmów finansowych;

3. zaleca, by ten przejściowy etap odbudowy pomiędzy pomocą doraźną a rozwojem koncentrował się w pierwszej kolejności na budowaniu potencjału lokalnych instytucji oraz na dużym zaangażowaniu lokalnych organizacji pozarządowych i stowarzyszeń na etapie planowania i wdrażania, aby ułatwić tworzenie podstaw skutecznych i wysokiej jakości programów na rzecz rozwoju społecznego;
4. uznaje korzyści płynące z poszukiwania nowych sposobów finansowania przez DG ECHO wraz z jej partnerami; wzywa jednocześnie do poszanowania różnorodności partnerów w dziedzinie finansowania i realizowania międzynarodowych programów humanitarnych – Organizacji Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, organizacji pozarządowych – i zachęca do zwiększania możliwości podmiotów lokalnych, zważywszy na fakt, że katastrofy mają często charakter transgraniczny i wymagają skoordynowanych i wielostronnych działań; zachęca do zwiększania możliwości podmiotów lokalnych oraz zdolności szybkiej oceny i szybkiego reagowania w terenie za pośrednictwem biur Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej i lokalnych ekspertów;
5. podkreśla wysoką jakość pracy wykonywanej przez partnerów DG ECHO wyłonionych dzięki skutecznej metodzie selekcji, jak np. umowa ramowa o partnerstwie, i opracowaniu norm i praktyk przeznaczonych dla sektora pomocy humanitarnej; podkreśla również, że rzeczywista kontrola wykorzystania środków, dokonywana w ramach audytów partnerów przez prywatne firmy, odgrywa podstawową rolę i przyczynia się do legitymizacji sektora pomocy humanitarnej; zauważa jednak, w trosce o utrzymanie różnorodności partnerów i zagwarantowanie dostępu do środków małym i średnim organizacjom pozarządowym, złożoność procedur administracyjnych związanych z dostępem i nadmierne obciążenia administracyjne, co jest bardzo kosztowne dla organizacji pozarządowych, a także spowodowane brakiem zasobów ludzkich trudności napotymane przy audytach, i nawołuje do dostosowania wykorzystywanych narzędzi do logiki sektora pomocy humanitarnej i do potrzeb lokalnych, tak aby pomoc humanitarna była odpowiednio ukierunkowana, a koordynacja działań różnych organizacji zaangażowanych w świadczenie pomocy rozpoczynała się na wczesnym etapie;
6. wyraża uznanie dla działań podejmowanych przez DG ECHO, mających na celu promowanie stosowania innowacyjnych podejść, takich jak „cash-based approach”, a zwłaszcza bezwarunkowych przekazów skierowanych do najbardziej narażonych grup; uważa, że podejścia te, wykorzystując lokalne rynki, mogą być bardziej skuteczne i niekoniecznie zakładają wyższe ryzyko powiernicze niż pomoc w naturze; zachęca w

związku z tym DG ECHO do kontynuowania „cash-based approaches” oraz do zachęcania swoich partnerów do ich stosowania.

WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI

Data przyjęcia	7.11.2011
Wynik głosowania końcowego	+ : 24 - : 0 0 : 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Thijs Berman, Leonidas Donskis, Charles Goerens, András Gyürk, Eva Joly, Franziska Keller, Miguel Angel Martínez Martínez, Norbert Neuser, Birgit Schnieber-Jastram, Michèle Striffler, Alf Svensson, Patrice Tirolien, Ivo Vajgl, Anna Záborská
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Santiago Fisas Ayxela, Fiona Hall, Krzysztof Lisek, Isabella Lövin, Horst Schnellhardt, Giancarlo Scottà, Jan Zahradil
Zastępca(y) (art. 187 ust. 2) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Josefa Andrés Barea, Sophie Auconie, João Ferreira

WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI

Data przyjęcia	8.12.2011
Wynik głosowania końcowego	+ : 11 - : 0 0 : 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Inés Ayala Sender, Zigmantas Balčytis, Jorgo Chatzimarkakis, Martin Ehrenhauser, Jens Geier, Ingeborg Gräßle, Ville Itälä, Cătălin Sorin Ivan, Bart Staes
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Zuzana Brzobohatá, Christofer Fjellner, Ivailo Kalfin, Theodoros Skylakakis, Barbara Weiler