

# Den Europæiske Unions Tidende

# C 170

Dansk udgave

## Meddelelser og oplysninger

49. årgang

21. juli 2006

Informationsnummer

Indhold

Side

I *Meddelelser***Revisionsretten**

2006/C 170/01

Særberetning nr. 3/2006 om Europa-Kommissionens humanitære bistand efter tsunamien, med  
Kommissionens svar .....

1

**DA**

## I

(Meddelelser)

## REVISIONSRET TEN

## SÆRBERETNING Nr. 3/2006

**om Europa-Kommissionens humanitære bistand efter tsunamien,  
med Kommissionens svar**

(artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)

(2006/C 170/01)

## INDHOLD

	Punkt	Side
FORKORTELSER .....		2
RESUMÉ .....	I-IX	3
INDLEDNING .....	1-7	5
Tsunamien den 26. december 2004 .....	1-3	5
Generaldirektoratet for Humanitær Bistand (GD ECHO) .....	4-5	5
Andre kommissionsinstrumenter, der blev taget i brug i forbindelse med tsunamien .....	6-7	5
RETTENS REVISION .....	8-11	5
Revisionens baggrund .....	8	5
Revisionens omfang og mål .....	9-10	6
Revisionsmetode .....	11	6
BEMÆRKNINGER .....	12-44	7
Reagerede Kommissionen hurtigt og hensigtsmæssigt? .....	12-21	7
Hurtig respons med et tilstrækkeligt budget .....	12-15	7
Valg af partnere .....	16-17	8
Der blev ydet mere i international støtte, end partnerne kunne absorbere .....	18	8
Behovsanalysernes kvalitet varierede meget .....	19-21	9
Effektiviteten af koordineringen .....	22-26	10
Koordinering af en lang række humanitære organisationer .....	22-23	10
Koordineringen mellem GD ECHO og andre kommissionstjenester var god — dog ikke i krisens første faser .....	24-26	10
Sikrede overvågningssystemerne, at projekterne var relevante og blev implementeret rettidigt og på en produktiv måde? .....	27-39	11
Et rimeligt dækkende overvågnings- og kontrolsystem .....	27-33	11
De første aktioner blev tilpasset for at sikre, at hjælpen var relevant .....	34	12
Forsinkelser, som skyldes manglende kapacitet og andre udefrakommende hindrin- ger .....	35	13
Oplysninger om projektgennemførelsens produktivitet .....	36-39	13

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
Blev resultaterne nået, og var projekterne tilstrækkeligt bæredygtige? .....	40-44	14
Projekterne har bidraget til en generelt positiv reaktion, selv om output og resultater i nogle tilfælde ikke opfyldte forventningerne .....	40-43	14
Det høje bistandsniveau var med til at gøre projekterne bæredygtige .....	44	15
KONKLUSION .....	45-49	16
ANBEFALINGER .....	50-54	17
BILAG: Kort over følgerne af tsunamien .....		18
<b>Kommissionens svar</b> .....		19

#### FORKORTELSER

BRR	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi
DIPECHO	Disaster preparedness in ECHO (katastrofeberedskab i ECHO)
ECHO	Det Europæiske Fællesskabs Kontor for Humanitær Bistand
EU	Den Europæiske Union
FAFA	Finansiell og administrativ rammeaftale
FN	De Forenede Nationer
GAM	Acehs befrielsesbevægelse
GD ECHO	Generaldirektoratet for Humanitær Bistand
HIC	Humanitarian Information Centre (center for oplysninger om humanitære aktioner)
IDP	Internt fordrevne
LRRD	Sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling
LTTE	De Tamilske Tigres Befrielsesfront
MIC	Monitorerings- og informationscenter
ngo'er	Ikke-statslige organisationer
RAP	Rammeaftale om partnerskab
TEC	Tsunami Evaluation Coalition
UNDAC	FN's katastrofebedømmelse og -koordinering
UNOCHA	FN's Kontor for Koordinering af Humanitære Anliggender

**RESUMÉ**

I. Den 26. december 2004 udløste et jordskælv ud for det nordlige Sumatras vestkyst en gigantisk tsunami (flodbølge), der førte til omfattende ødelæggelser i mange lande i Det Indiske Ocean og kostede over 200 000 mennesker livet. Det internationale samfund reagerede med overvældende generøsitet og ydede over 5 milliarder euro i humanitær bistand (jf. punkt 1-3).

II. Europa-Kommissionen har et særligt generaldirektorat, Generaldirektoratet for Humanitær Bistand (ECHO), som forvalter den bistand, Fællesskabet yder i forbindelse med humanitære kriser. ECHO gennemfører ikke selv nødhjælpsaktionerne, men overlader gennemførelsen af aktionerne til sine partnere, som er ngo'er og internationale organisationer, såsom De Forenede Nationer og Røde Kors. ECHO ydede 123 millioner euro i humanitær bistand efter tsunamien (jf. punkt 4-6).

III. Retten reviderede den humanitære bistand, Kommissionen har ydet efter tsunamien. Retten gennemgik dokumentation, foretog interview og besøg på stedet og gennemgik andre revisioner og evalueringer. Bistanden efter tsunamien omfattede i overensstemmelse med ECHO's mandat katastrofebistand og en række kortsigtede rehabiliteringsarbejder, men ikke genopbygning på lang sigt. Målet for revisionen var at få besvaret følgende centrale spørgsmål (jf. punkt 8-11):

- a) Reagerede Kommissionen tilstrækkeligt hurtigt og hensigtsmæssigt efter tsunamien?
- b) Var ECHO's aktioner effektivt koordineret med de aktioner, der blev gennemført af andre kommissions-tjenester, internationale organisationer og andre lande?
- c) Var ECHO's overvågnings- og kontrolprocedurer udformet på en sådan måde, at de sikrede, at de projekter, der blev gennemført af partnerne, var relevante og blev implementeret rettidigt og på en produktiv måde?
- d) Nåede de projekter, der blev gennemført af ECHO's partnere, de forventede resultater, og var de kortsigtede rehabiliteringsaktioner tilstrækkeligt bæredygtige?

IV. Kommissionens procedurer gjorde det muligt at reagere hurtigt på tsunamien. Samme dag, som katastrofen indtraf, blev der ydet 3 millioner euro, og inden for de følgende fem dage blev der ydet yderligere 20 millioner euro. I februar 2005 blev der bevilget yderligere 80 millioner euro, som blev efterfulgt af 20 millioner euro i december 2005, hvorved den samlede bistand kom op på 123 millioner euro. Den store støtte viste sig at være berettiget, navnlig fordi overgangen mellem nødhjælpsfasen og genopbygningsfasen blev længere end forventet (jf. punkt 12-15).

V. ECHO havde arbejdet i Sri Lanka inden tsunamien med projekter til fordel for den borgerkrigsramte befolkning. Efter tsunamien valgte ECHO at arbejde med eksisterende partnere i Sri Lanka, som havde et godt kendskab til forholdene i området. På denne måde kunne ECHO finansiere relevante projekter trods overfloden af finansielle midler og projekter, der skyldtes, at der var ankommet en lang række nye ngo'er til området. ECHO havde ikke arbejdet i Aceh inden tsunamien, og da det var svært at få adgang til området, og der ikke forelå pålidelige oplysninger, var nogle af de første projektforslag kun standardforslag til nødhjælp i katastrofesituationer. De projektforslag, der blev indsendt fra og med februar 2005, var baseret på mere pålidelige behovsanalyser (jf. punkt 16-21).

VI. De Forenede Nationer fungerede som koordinator, og ECHO støttede dette arbejde med finansielle midler til projekter, der skulle løse problemerne med, at der ikke var pålidelige og nøjagtige behovsanalyser. De mange nyankomne humanitære organisationer, som ofte havde store beløb i private midler, gjorde koordineringen endnu vanskeligere med det resultat, at omfanget og kvaliteten af den ydede bistand varierede. Koordineringen med andre kommissionstjenester har været god, og det er lykkedes at sikre en gnidningsløs overgang fra kortsigtet nødhjælp til genopbygning på lang sigt. Koordineringen mellem ECHO og civilbeskyttelsesordningen, som hører under Generaldirektoratet for Miljø, og som er ansvarlig for at koordinere den assistance inden for civilbeskyttelse, som medlemsstaterne yder, var imidlertid problematisk både i Indonesien og Sri Lanka (jf. punkt 22-26).

VII. ECHO's system til overvågning og kontrol af projekter omfatter kontrolbesøg foretaget af eksperter på stedet og de landeansvarlige, partnernes rapporter, besøg som ECHO's Kontor for Finansielle Spørgsmål og Revision foretager på stedet, kontrol inden afholdelsen af den endelige betaling og efterfølgende ekstern kontrol. Procedurerne har generelt gjort det muligt at ændre projekterne, så de kunne opfylde nye behov. Der er imidlertid behov for bedre sammenlignende oplysninger om omkostningerne, der bør gives mere detaljerede oplysninger om partnernes organisatoriske ordninger, og der bør sættes tal på målopfyldelsen for projekternes output (jf. punkt 27-39).

VIII. De projekter, Kommissionen har finansieret, er blevet implementeret, men i nogle tilfælde har inflation og problemer med at fremskaffe varer og rekruttere kvalificeret personale bevirket, at projekterne ikke har givet det forventede output. De projekter, der blev forvaltet af ECHO's partnere, har bidraget til at dække befolkningens basale behov for husly, mad, vand og sanitet, sundhed, psykosocial bistand, børne- og familiepleje og telekommunikation. Kommissionen finansierer også projekter, som har til formål at udbygge katastrofeberedskabet. Revisionen bekræftede resultaterne af andre evalueringer, som konkluderede, at nødhjælpsindsatsen var effektiv, selv om den var dårligt koordineret. Den høje støtte gjorde det muligt for ECHO at sikre dækning i overgangsfasen mellem nødhjælp og rehabilitering, der blev længere end forventet, og at iværksætte aktioner af høj kvalitet og finansiere rehabiliteringsprojekter med fokus på udvikling. I nogle tilfælde nåede Kommissionens projekter imidlertid ikke ud til så mange støttemodtagere som planlagt, primært fordi behovsanalyserne var unøjagtige. Det var navnlig tilfældet i forbindelse med vand- og sanitetskomponenten i et FN-agenturs projekt i Aceh, der kun nåede ud til 100 000 mennesker, dvs. kun 5 % af de oprindeligt forventede 2 millioner støttemodtagere (jf. punkt 40-44).

IX. På grundlag af revisionsbemærkningerne og konklusionen anbefaler Retten følgende:

- a) Kommissionen bør overveje, hvordan den kan bistå regeringerne i de katastroferamte lande med at forvalte donorkoordineringen mere effektivt.
- b) ECHO's og GD for Miljø (civilbeskyttelsesordningen) respektive opgaver bør afklares, så der sikres en sammenhængende politik.
- c) Det bør overvejes at forlænge varigheden af nødhjælpsaktioner, så der er tilstrækkelig tid til at gennemføre projekterne.
- d) ECHO bør udbygge sit overvågningsystem, så det også omfatter skriftlig feedback til partnerne efter overvågningsbesøg, systematisk udarbejdelse af sammenlignende oplysninger om omkostningerne, en beskrivelse af partnernes gennemførelsesordninger og oplysninger om, hvilke aktiviteter der er blevet gennemført, og hvor de er blevet gennemført.
- e) Problemerne med at få adgang til oplysninger om de projekter, som blev gennemført af FN-agenturer, bør drøftes inden for rammerne af samarbejdet om den finansielle og administrative rammeaftale (FAFA).

## INDLEDNING

**Tsunamien den 26. december 2004**

1. Den 26. december 2004 udløste et jordskælv ud for det nordlige Sumatras vestkyst en gigantisk tsunami (flodbølge), der førte til omfattende ødelæggelser i mange lande i Det Indiske Ocean og kostede over 200 000 mennesker livet. Den indonesiske Aceh-provins oplevede de værste ødelæggelser med over 160 000 omkomne eller savnede og over en halv million fordrevne. I Sri Lanka, som er det land, der blev næsthårdest ramt, var der omkring 35 000 omkomne eller savnede og en halv million fordrevne. Kortet i *bilaget* giver et overblik over følgerne af tsunamien.

2. Regeringer og enkeltpersoner reagerede med overvældende generøsitet. I januar 2006 var der i alt ydet ca. 5,1 milliarder euro i humanitær bistand som følge af tsunamien, hvoraf 3,4 milliarder euro (67 %) kom fra private donorer <sup>(1)</sup>. Hvis man medregner langsigtet genopbygningshjælp, er der i alt givet tilsagn om over 11 milliarder euro <sup>(2)</sup>.

3. Tsunamien ramte både Aceh og Sri Lanka på et tidspunkt, hvor der havde været langvarige konflikter mellem regeringen og separatistorganisationer. I Aceh havde en 30 år lang konflikt mellem den indonesiske regering og Acehs Befrielsesbevægelse (GAM) kostet 15 000 mennesker livet. I Sri Lanka har en borgerkrig mellem regeringen og De Tamilke Tigres Befrielsesfront (LTTE) hærget siden 1983 med enkelte afbrydelser og kostet 60 000 mennesker livet. Efter tre års våbenstilstand, hvor 400 000 er vendt tilbage til det sted, de kom fra, skønnes det, at der fortsat er 400 000 fordrevne.

**Generaldirektoratet for Humanitær Bistand (ECHO)**

4. Europa-Kommissionen har et særligt generaldirektorat, ECHO, som forvalter den bistand, Fællesskabet yder i forbindelse med humanitære kriser. ECHO's mandat beskrives i Rådets forordning (EF) nr. 1257/96 af 20. juni 1996 om humanitær bistand <sup>(3)</sup> og omfatter foranstaltninger, der går ud på at beskytte og redde menneskeliv i katastrofesituationer, at gennemføre kortsigtet genopretningsarbejde, at yde bistand til de ramte befolkninger, så de kan blive selvforsynende under hensyntagen til udviklingsmålene på lang sigt, når det er muligt, og at indføre et beredskab over for risici for naturkatastrofer.

5. På årsbasis yder EU i gennemsnit ca. 600 millioner euro i humanitær bistand. I henhold til forordning (EF) nr. 1257/96 om humanitær bistand kan Kommissionen selv gennemføre nødhjælpsaktioner, men i praksis overlader ECHO gennemførelsen af

bistandsforanstaltningerne til sine partnere, som er ikke-statslige organisationer (ngo'er) og internationale organisationer (såsom Den Internationale Røde Kors Komité, Den Internationale Organisation for Migration og De Forenede Nationers (FN) organisationer). Arbejdsopgaver og ansvarsområder, som tildeles de ngo'er og internationale organisationer (ud over FN), der er blevet vurderet som egnede partnere, defineres i rammeaftaler om partnerskab (RAP). Den overordnede retlige ramme for forbindelserne mellem ECHO og FN-organisationerne er defineret i en finansiel og administrativ rammeaftale (FAFA).

**Andre kommissionsinstrumenter, der blev taget i brug i forbindelse med tsunamien**

6. Som supplement til ECHO's interventioner blev der også taget andre kommissionsinstrumenter i brug i forbindelse med tsunamien, herunder civilbeskyttelsesordningen, som blev anvendt i krisens indledende fase. Civilbeskyttelsesordningen blev oprettet ved Rådets beslutning 2001/792/EF af 23. oktober 2001 <sup>(4)</sup> og hører under GD for Miljø. Via sit monitorerings- og informationscenter (MIC) udpegede civilbeskyttelsesordningen eksperthold og sendte dem til de tsunamiramte områder, hvor de skulle hjælpe med at vurdere situationen og koordinere modtagelsen og fordelingen af den civilbeskyttelsesbistand, som medlemsstaterne havde ydet.

7. Langsigtet rehabilitering, genopbygning og genrejsning henhører under Generaldirektoratet for Eksterne Forbindelser (RELEX) og Samarbejdskontoret EuropeAid (AIDCO), mens ECHO er ansvarlig for humanitær bistand i form af katastrofenødhjælp og kortsigtet rehabilitering. Gråzonen mellem kortsigtet nødhjælp og udvikling på længere sigt udfyldes ved hjælp af en proces, der sammenkobler nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD) <sup>(5)</sup>. Den hurtige reaktionsmekanisme, som blev oprettet ved Rådets forordning (EF) nr. 381/2001 af 26. februar 2001 <sup>(6)</sup>, og som hører under RELEX, skal fremme denne proces ved at sætte Kommissionen i stand til at handle hurtigt og smidigt i tilfælde af krisesituationer og dermed bidrage til at skabe betingelserne for udvikling på lang sigt.

**RETTENS REVISION****Revisionens baggrund**

8. I betragtning af de betydelige midler, som såvel institutter som enkeltpersoner har ydet som reaktion på tsunamien, og som følge af Europa-Parlamentets og Rådets interesse, besluttede Retten at revidere EU's humanitære indsats.

<sup>(4)</sup> EFT L 297 af 15.11.2001, s. 7.

<sup>(5)</sup> Meddelelse fra Kommissionen om sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD) (KOM(96) 153) og om sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling — en vurdering (KOM(2001) 153).

<sup>(6)</sup> EFT L 57 af 27.2.2001, s. 5.

<sup>(1)</sup> Kilde: UN Financial Tracking Service.

<sup>(2)</sup> Kilde: FN's særlige udsending til tsunamikatastrofen (UN Office of the Special Envoy for Tsunami Recovery).

<sup>(3)</sup> EFT L 163 af 2.7.1996, s. 1.

**Revisionens omfang og mål**

9. Retten reviderede kun Kommissionens humanitære bistand. Den humanitære bistand indbefatter i overensstemmelse med ECHO's mandat katastrofenødhjælp og en række kortsigtede

rehabiliteringsarbejder, men ikke genopbygning på lang sigt. De finansieringsafgørelser, der er omfattet af revisionen, er anført i *tabel 1*. Revisionen dækkede også enheder, der ligger uden for ECHO's aktivitetsområde, men som indvirker på ECHO's humanitære indsats, såsom civilbeskyttelsesordningen.

Tabel 1

**Kommissionens humanitære bistand**

(millioner euro)

Afgørelse			Midlernes fordeling					
Dato	Varighed	Beløb	Regionalt	Indonesien	Sri Lanka	Indien	Maldiverne	Thailand
26.12.2004	3 måneder	3,0	3,0					
30.12.2004	6 måneder	10,0			8,3		1,7	
31.12.2004	6 måneder	10,0		10,0				
9.2.2005	18 måneder	80,0	13,7	30,5	24,3	10,0	1,0	0,5
15.12.2005	18 måneder	20,0		10,0	8,0	2,0		
<b>Afgørelser i alt</b>		<b>123,0</b>	<b>16,7</b>	<b>50,5</b>	<b>40,6</b>	<b>12,0</b>	<b>2,7</b>	<b>0,5</b>
<b>I alt indgået kontrakt om pr. december 2005</b>		<b>102,6</b>	<b>16,7</b>	<b>40,2</b>	<b>32,5</b>	<b>10,0</b>	<b>2,7</b>	<b>0,5</b>
<b>I alt udbetalt pr. december 2005</b>		<b>78,8</b>	<b>13,6</b>	<b>31,3</b>	<b>24,8</b>	<b>6,5</b>	<b>2,2</b>	<b>0,4</b>

Kilde: ECHO.

10. Målet for revisionen var at få besvaret en række centrale spørgsmål og indhøste erfaringer, som kan komme til nytte ved fremtidige meget omfattende katastrofer:

- Reagerede Kommissionen tilstrækkeligt hurtigt og hensigtsmæssigt efter tsunamien?
- Var ECHO's aktioner effektivt koordineret med de aktioner, der blev gennemført af andre kommissionstjenester, internationale organisationer og andre lande?
- Var ECHO's overvågnings- og kontrolprocedurer udformet på en sådan måde, at de sikrede, at de projekter, der blev gennemført af partnere, var relevante og blev implementeret rettidigt og på en produktiv måde?

d) Næede de projekter, der blev gennemført af ECHO's partnere, de forventede resultater, og var de kortsigtede rehabiliteringsaktioner tilstrækkeligt bæredygtige?

**Revisionsmetode**

11. Revisionen omfattede gennemgang af dokumentation, interviews, besøg på stedet og gennemgang af andre revisioner og evalueringer. ECHO's forvaltnings-, overvågnings- og kontrolsystemer blev efterprøvet i ECHO's hovedkvarter, og resultaterne af denne undersøgelse blev sammenholdt med resultaterne af revisorernes besøg på ECHO's kontorer på stedet, hos partnere og på projekter i Sri Lanka og Indonesien. *Tabel 2* viser de projekter og projektpartnere, der blev kontrolleret på stedet. De projekter, der blev kontrolleret på stedet, blev udvalgt på grundlag af følgende kriterier: sektor, beliggenhed, beløb, gennemførelsesstadiet og partnertype, så revisorerne kunne danne sig et nogenlunde dækkende billede af forholdene. Retten besøgte ikke projekter, som allerede var blevet kontrolleret på stedet af ECHO's Kontor for Finansielle Spørgsmål og Revision.

Tabel 2

**Humanitære bistandsprojekter, som blev kontrolleret på stedet i Indonesien og Sri Lanka**

Finansieringsafgørelse	Partnertype	Projektbeskrivelse	Kommissionsmidler (euro)
<b>INDONESIEN</b>			
10 millioner euro	FN-agentur	Bistand til børn, vandforsyning og sanitet	4 000 000
	Ngo	Psykosocial bistand	528 798
	Ngo	Rent vand	550 000
80 millioner euro	Ngo	Forbedring af lokalsamfundenes pleje- og støtteaktiviteter	484 820
	Ngo	Genskabelse af fiskeriet som eksistensgrundlag	476 792
	Ngo	Vand og sanitet	1 336 266
<b>Samlet værdi af de projekter, som blev kontrolleret på stedet i Indonesien</b>			<b>7 376 676</b>
<b>SRI LANKA</b>			
10 millioner euro	Ngo	Vand og sanitet	571 534
	Ngo	Vand, sanitet, fødevarer og ikke-fødevarer	1 200 000
	Ngo	Psykosocial bistand	672 720
80 millioner euro	International organisation	Nødboliger, registrering og eksistensgrundlag	2 067 480
	FN-agentur	Fiskeri og landbrug	3 900 000
<b>Samlet værdi af de projekter, som blev kontrolleret på stedet i Sri Lanka</b>			<b>8 411 734</b>

**BEMÆRKNINGER****Reagerede Kommissionen hurtigt og hensigtsmæssigt?****Hurtig respons med et tilstrækkeligt budget**

12. For at strømline beslutningerne vedrørende humanitær bistand vedtog Kommissionen i 2001 en række procedurer<sup>(1)</sup>, som gav generaldirektøren for ECHO bemyndigelse til at træffe afgørelser om primær nødhjælp for op til 3 millioner euro for en periode på tre måneder. Kommissæren med ansvar for humanitær bistand fik beføjelse til at træffe afgørelser om nødhjælp for op til 30 millioner euro til aktioner, der varede op til seks måneder. Disse procedurer kombineret med ECHO's system med permanent bemanning i ferieperioder gjorde det muligt for Kommissionen at reagere hurtigt på tsunamien. Samme dag, som katastrofen indtraf, den 26. december 2004, blev der truffet en afgørelse om 3 millioner euro til primær nødhjælp i tre måneder. Afgørelsen dækkede nødhjælp i form af nødboliger, ikke-fødevarerhjælp og lægemidler og medicinsk udstyr, som skulle leveres af Det internationale Forbund af Røde Kors- og Røde Halvmåneselskaber. Denne afgørelse blev efterfulgt af en afgørelse

om 10 millioner euro til Sri Lanka og Maldiverne den 30. december 2004 og endnu en afgørelse om 10 millioner euro til Indonesien den 31. december 2004, begge med en varighed på seks måneder, hvorved den samlede støtte kom op på 23 millioner euro.

13. På tsunamikonferencen i Djakarta gav Kommissionen den 6. januar 2005 tilsagn om yderligere 100 millioner euro i humanitær bistand og anmodede derfor budgetmyndigheden (Europa-Parlamentet og Rådet) om dette beløb. Beløbet blev godkendt den 19. januar 2005, hvorefter der kunne træffes en afgørelse om 80 millioner euro den 9. februar 2005 og en afgørelse om 20 millioner euro den 15. december 2005, begge med en varighed på 18 måneder.

14. De første 23 millioner euro blev anvendt til at finansiere nødhjælpsaktiviteter herunder sundhedsaktioner, lægemidler og medicinsk udstyr, nødboliger, epidemivarslingssystemer, rent drikkevand og sanitetsfaciliteter, fødevarer og nødhjælp, psykosocial bistand, børnebeskyttelse og logistisk støtte såsom satellittelefoner. De efterfølgende afgørelser om henholdsvis 80 millioner og 20 millioner euro finansierer kortsigtet rehabilitering såsom nødindkvartering og midlertidig indkvartering, genanbringelse af internt fordrevne, sikring af et eksistensgrundlag, fødevarer sikkerhed, rent drikkevand og sanitetsfaciliteter, logistisk og faglig bistand og katastroforebyggelse. Fotoene i beretningen viser nogle af de forskellige støttetyper, ECHO har finansieret.

<sup>(1)</sup> SEK(2001) 873.



15. I henhold til de gode donorprincipper for humanitær bistand, der blev vedtaget i Stockholm i juni 2003, bør midler til humanitær bistand bevilges i forhold til behovene og på grundlag af behovsvurderinger. Efter tsunamien fremgik det imidlertid ikke klart af de tilgængelige oplysninger, hvad der reelt var behov for, og det var af afgørende betydning at finde balancen mellem ønsket om en velfunderet reaktion og nødvendigheden af en hurtig indgriben. I denne usikre kontekst viste Kommissionen med sit tilsagn om at yde støtte, at den var indstillet på at hjælpe, og de store støttebeløb viste sig at være berettigede blandt andet af følgende årsager:

- a) Finansieringsafgørelsen af 15. december 2005 om et beløb på 20 millioner euro skulle dække endnu ikke opfyldte behov i en periode på 18 måneder fra januar 2006. Overgangsfasen mellem nødhjælp og genopbygning, som man oprindeligt havde forventet ville have været ovre inden udgangen af 2005, blev længere end forventet, fordi den største del af genopbygningsarbejdet endnu ikke var påbegyndt ved udgangen af 2005.
- b) I august 2005 blev afgørelsen om de 80 millioner euro ændret, så den også omfattede den konfliktramte befolkning (jf. tekstboks 1).

#### Tekstboks 1

##### Det høje støtteniveau gør det nemmere at anvende en »konfliktfølsom« strategi

Den væbnede konflikt i Sri Lanka resulterede i, at 800 000 mennesker blev fordrevet mellem 1983 og 2002. Efter våbenhvilen i februar 2002 begyndte mange fordrevne at vende tilbage, og da tsunamien ramte landet sidst i 2004, var næsten 400 000 vendt tilbage. Imidlertid var kun ca. 15 % af den konfliktramte befolkning også direkte berørt af tsunamien og kunne nyde godt af den generøse bistand, donorerne ydede som følge af tsunamien. Der blev ydet langt mere bistand til den tsunamiramte befolkning end til den konfliktramte befolkning i det samme område. Omkostningerne til midlertidig indkvartering af tsunamiofre var for eksempel på omkring 450 euro mod 125 euro til midlertidig indkvartering af ofre for konflikten. Den månedlige fødevarerhjælp til en tsunamiramt familie var på 70 euro mod 10 euro til en konfliktramt familie. Denne forskelsbehandling skabte vrede og spændinger mellem befolkningsgrupperne.

For at undgå forskelsbehandling af sårbare befolkningsgrupper, som var fordrevet inden tsunamien, ændrede Kommissionen i august 2005 finansieringsafgørelsen om de 80 millioner euro, så den også omfattede den konfliktramte befolkning, der boede i de tsunamiramte områder.

#### Valg af partnere

16. Efter koordinering med FN og andre donorer besluttede ECHO at samarbejde med eksisterende partnere, primært i den nordlige og østlige del af Sri Lanka, hvor det siden 1994 og inden tsunamien havde arbejdet med den konfliktramte befolkning. På denne måde kunne ECHO finansiere implementeringen af

relevante projekter trods overfloden af finansielle midler og projekter, der skyldtes, at der var ankommet en lang række nye ngo'er med private midler, som var fast besluttede på at iværksætte projekter i distrikter, som allerede var overvældet med hjælp.

17. I modsætning til i Sri Lanka, havde ECHO ikke arbejdet i Aceh inden tsunamien, fordi internationalt personale fra humanitære organisationer (med undtagelse af enkelte repræsentanter for FN-organisationer og Røde Kors) ikke havde adgang til provinsen under den undtagelsestilstand, som den indonesiske regering havde erklæret. Efter tsunamien blev der givet fri adgang til Aceh fra den 28. december 2004. ECHO udvalgte derfor partnere, som kunne arbejde på stedet med det samme, og som havde erfaring på de forskellige relevante områder, bl.a. FN-agenturer inden for børnebeskyttelse, vandforsyning, sanitet og sundhed. Alle kontrakter, der havde relation til de to nødhjælpsafgørelser om 10 millioner euro, var indgået med partnerne inden den 18. januar 2005 for Sri Lankas vedkommende og inden den 27. januar 2005 for Indonesiens vedkommende.

#### Der blev ydet mere i international støtte, end partnerne kunne absorbere

18. Den internationale finansielle støtte, som blev stillet til rådighed efter tsunamien, oversteg nogle af partnernes absorberingskapacitet (jf. tekstboks 2). Mere end 360 humanitære organisationer ankom til Sri Lanka og 450 til Indonesien med store beløb i private midler. Konkurrencen om ressourcer var med til at øge inflationen og gøre det vanskeligere at fremskaffe varer og rekruttere kvalificeret personale. Rehabiliterings- og genopbygningsagenturet (BRR<sup>(1)</sup>) rapporterede et år efter tsunamien, at priserne og lønningerne steg med 30-40 % i Aceh i 2005.

#### Tekstboks 2

##### Midlerne oversteg partnernes finansielle behov — generel kontekst

Nogle af ECHO's eksisterende partnere i Sri Lanka havde ikke kapacitet til at absorbere de midler, Kommissionen ydede, fordi der var stillet så mange private midler til rådighed. F.eks. blev der indgået aftale med en ngo om et projekt til kun 570 000 euro, selv om ECHO oprindeligt havde haft til hensigt at yde 1 million euro af 10 millioner euro-afgørelsen til den. Til trods for, at denne ngo har øget sin kapacitet i Sri Lanka siden tsunamien, har den ikke fremlagt et forslag til finansiering over 80 millioner euro-afgørelsen. Fra oktober 2005 arbejdede ECHO derfor med fire partnere (ud af i alt 21 partnere), som var nye i Sri Lanka.

(1) BRR (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) blev oprettet i april 2005 af den indonesiske regering og har til formål at yde bistand i forbindelse med koordineringen af rehabiliteringen og genopbygningen af Aceh og Nias.

I Indonesien havde et FN-agentur ikke kapacitet til at bruge alle pengene fra Kommissionen i løbet af den seks måneders gennemførelsesperiode, nødhjælpsafgørelsen dækkede. Mange af ECHO's normale partnere havde ikke indsendt projektforslag i Indonesien, fordi de allerede havde modtaget flere penge fra andre donorer, end de kunne absorbere.

Denne analyse af den manglende kapacitet til at absorbere de midler, der var stillet til rådighed, bekræftes af en ngo, som understregede, at dens programmer udelukkende skulle være baseret på behov og ikke på et ønske om at bruge penge, der var i overskud. Selv om ngo'en stoppede med at tage imod bidrag til tsunamiofrene mindre end en uge efter katastrofen, modtog den ikke desto mindre 110 millioner euro, hvilket skal sammenholdes med, at den skulle bruge 25 millioner euro til at gennemføre tsunamiprogrammerne for 2005. Donorerne blev spurgt, om ngo'en måtte se bort fra restriktionerne på bidragene og anvende pengene til andre nødhjælpsforanstaltninger, og 99 % indvilligede i dette. Ved udgangen af 2005 var 65 millioner euro af de bidrag, der oprindeligt var ydet til tsunamien, blevet anvendt til dækning af behov andre steder, såsom hungersnøden i Niger, konflikten i Dafur og jordskælvet i Pakistan.

### Behovsanalysernes kvalitet varierede meget

19. ECHO's projektcyklusforvaltningsmetode lægger især vægt på projektplanlægning, udformning og behovsanalyser, så det sikres, at projektet opfylder målgruppens behov. De projektforslag, der blev indsendt af partnerne, blev analyseret af ECHO's ekspert på stedet <sup>(1)</sup> og også af den landeansvarlige i Bruxelles, inden de blev godkendt. ECHO's beslutning om at arbejde med eksisterende partnere i Sri Lanka sikrede, at projektforslagene blev udarbejdet af organisationer, som havde landekendskab, og som var godt placeret til at foretage behovsanalyser (jf. tekstboks 3). Nogle partnere inkluderede en behovsanalyse i selve projektet.

#### Tekstboks 3

##### Partnerne i Sri Lanka var godt placeret til at udarbejde projektforslag

En Røde Kors-organisation var ideelt placeret til at forberede projektet for psykosocial hjælp, fordi den siden 2003 havde bistået Sri Lankas Røde Kors med at gennemføre et program for psykosocial hjælp i den nordlige Jaffna-provins. Dette program blev også støttet af Kommissionen, og dets målgruppe var mennesker, som var fordrevet internt som følge af konflikten.

En ngo havde et stærkt hold på stedet i Sri Lanka og et godt lokal-kendskab, fordi de havde været i landet i de mere end 20 år, konflikten havde været.

En anden ngo var allerede i den østlige del af Sri Lanka, hvor den gennemførte et projekt, som havde relation til konflikten, og som var finansieret af ECHO.

20. I Indonesien var det vanskeligt at foretage nøjagtige behovsanalyser umiddelbart efter tsunamien på grund af den forvirring, der herskede overalt, og manglen på pålidelige oplysninger. Det var ikke muligt at få adgang til de ramte områder, primært på grund af de omfattende ødelæggelser og til dels på grund af sikkerhedssituationen, og det forsinkede de humanitære organisationers ankomst på stedet. De fleste organisationer var først godt etableret på Sumatras vestkyst ved udgangen af januar, og derfor var behovsanalyserne af dårligere kvalitet, og de blev udarbejdet for sent. Nogle af de projektforslag, der blev finansieret under nødhjælpsafgørelsen om de 10 millioner euro, indeholdt kun et standardforslag til nødhjælpsaktioner og ikke et forslag om specifikke tiltag baseret på en mere nøjagtig behovsanalyse. I juni 2005 afholdt FN's Kontor for Koordinering af Humanitære Anliggender (UNOCHA) en regional workshop om erfaringerne fra tsunamien, og her fremgik det, at lokalsamfundene ikke var blevet hørt tilstrækkeligt om det nødhjælps- og genopbygningsarbejde, der var iværksat af det humanitære samfund som helhed betragtet.

21. Behovsanalyserne vedrørende de projekter, som der var indgået aftale om fra februar 2005, var mere pålidelige, fordi der forelå flere oplysninger, og der var mere tid til at forberede forslagene. Under forberedelsen af et bådbygningsprojekt i Aceh arbejdede en ngo for eksempel tæt sammen med lokalsamfundet, og det lykkedes den at udforme et projekt, som opfyldte støtte-modtagernes behov.



Støtte til sikring af et eksistensgrundlag: fiskerbåde i Aceh, Indonesien (Kilde: Revisionsretten)

<sup>(1)</sup> Ekspert på stedet er en term, der anvendes om Kommissionens faglige bistandspersonale inden for humanitær bistand.

## Effektiviteten af koordineringen

### Koordinering af en lang række humanitære organisationer

22. FN's Kontor for Koordinering af Humanitære Anliggender (UNOCHA) påtog sig rollen som koordinator af hjælpeagenturenes aktiviteter med støtte fra andre FN-agenturer for de forskellige berørte sektorer. FN stødte imidlertid på følgende problemer, som hindrede en effektiv koordinering:

- a) Der forelå ikke tilstrækkelige oplysninger om skader og behov og heller ikke om planlagte og igangværende nødhjælpsaktioner. Det forhold, at der så sent som i maj 2005 endnu ikke forelå nøjagtige og pålidelige oplysninger om antallet af internt fordrevne (IDP) i Indonesien, og hvor de befandt sig, illustrerer dette problem. På den regionale workshop, som UNOCHA afholdt i juni 2005 om de indhøstede erfaringer, blev det påpeget, at der var behov for bedre oplysninger, et problem, som Kommissionen erkendte og gjorde en indsats for at løse (jf. tekstboks 4).
- b) En lang række humanitære organisationer, som var nye på stedet — mange af dem med store beløb i private midler — arbejdede ofte uafhængigt af de etablerede koordineringsmekanismer.
- c) De lokale myndigheder var blevet svækket som følge af menneskelige og materielle tab, og der var ikke etableret systemer, der registrerede ngo'er, og som sikrede, at de overholdt standarderne eller deltog i de etablerede koordineringsmekanismer. I EU-rådsformandskabets diskussionspapir af december 2005 om EU's indsats i forbindelse med tsunamien <sup>(1)</sup> sættes der under »punkter, der skal uddybes« fokus på spørgsmålet om, hvad det internationale samfund og EU kan gøre for at hjælpe regeringerne med at forvalte donorkoordineringen effektivt.

#### Tekstboks 4

##### ECHO erkendte og gjorde en indsats for at løse koordineringsproblemerne

ECHO's strategi i Indonesien og Sri Lanka var at støtte FN's rolle som koordinator. I denne forbindelse ydede ECHO 1 million euro i støtte til UNOCHA's center for oplysninger om humanitære aktioner (Humanitarian Information Centre (HIC)), så der kunne tilvejebringes informationsredskaber til brug ved planlægningen, implementeringen og overvågningen af humanitær bistand. I april 2005 udarbejdede UNOCHA og ECHO i fællesskab en evaluering af HIC, som indeholdt en række anbefalinger af, hvordan HIC kunne få et samlet overblik over den humanitære respons og sætte fokus på behov, som ikke er blevet dækket.

ECHO stillede midler til rådighed for en ngo i Aceh, så der kunne indsamles oplysninger om internt fordrevne, og disse oplysninger kunne integreres i HIC's database.

I Sri Lanka finansierede ECHO et projekt, som blev gennemført af en international organisation, og som havde til formål at etablere en central database over støttemodtagere og dermed løse problemet med, at der manglede præcise oplysninger. Selv om projektet oprindeligt blev støttet af det center for nationale aktioner (Centre for National Operations), som Sri Lankas regering havde oprettet til at forvalte tsunamibistanden, blev det ikke støttet af de regeringskontorer, som fra februar 2005 overtog ansvaret for nødhjælp og genopbygning. Databasen blev derfor suspenderet indtil september 2005, hvor registreringsprocessen startede igen under ledelse af Sri Lankas regering.

23. Som følge af koordineringsvanskelighederne var der stor forskel på omfanget og kvaliteten af den bistand, der blev ydet af det internationale samfund. I Røde Kors' rapport om katastrofer i verden i 2005 (World Disasters Report 2005) beskrives det, hvordan nogle lokalsamfund i Aceh blev overvældet med bistand, mens andre blev forsømt. Der blev stillet for megen bistand til rådighed i sundhedssektoren i Indonesien og for mange både i Sri Lanka, mens andre bistandsaktioner var ufuldstændige, for eksempel fiskerbåde uden fiskenet. I december 2005, et år efter katastrofen, boede omkring 67 000 mennesker stadig i telte i Aceh.

### Koordineringen mellem ECHO og andre kommissionstjenester var god — dog ikke i krisens første faser

24. Under civilbeskyttelsesordningen blev der sendt eksperthold ud til de områder, der var hårdest ramt af tsunamien. De skulle hjælpe med at vurdere situationen og koordinere modtagelsen og fordelingen af den civilbeskyttelsesbistand, som medlemsstaterne havde ydet. I henhold til det aftalememorandum, der blev undertegnet af ECHO og Generaldirektoratet for Miljø den 16. marts 2003, er en bedre koordinering af aktioner inden for civilbeskyttelse og humanitær bistand, både i hovedkvartererne og i marken, en forudsætning for, at fællesskabsaktionerne kan opnå gode synergier. Procedurene bør sikre, at der udveksles oplysninger på alle krisens stadier, og møder på stedet mellem ECHO og civilbeskyttelseskoordineringsholdet bør sikre, at aktiviteterne komplementerer hinanden. I Sri Lanka og i Indonesien var civilbeskyttelsesordningen imidlertid ikke tilstrækkeligt koordineret med den humanitære bistand.

<sup>(1)</sup> The EU's contribution to the international response to the 2004 Asian Tsunami: Achievements, next steps and lessons learned. Diskussionspapir til mødet på højt plan, som blev afholdt i Bruxelles den 20. december 2005 under ledelse af Europa-Kommissionen og EU-formandskabet.

25. På mødet i Udvalget for Humanitær Bistand den 27. januar 2005 blev der fokuseret på svaghederne i koordineringen mellem ECHO og monitorerings- og informationscentret

(MIC) for civilbeskyttelse, og udvalget anførte, at MIC ikke kun havde koordineret civilbeskyttelsesaktiviteter, men havde overlappet med det humanitære område, som ikke hører under MIC, og givet det indtryk, at det koordinerede al EU-bistand <sup>(1)</sup>.

26. ECHO samarbejder med andre kommissionstjenester, så det sikres, at sammenkoblingen af kortsigtet nødhjælp og genopbygning på længere sigt forløber gnidningsløst og effektivt. Overgangen mellem nødhjælp og genopbygning blev længere end forventet (jf. punkt 15.a)), og de meget store beløb fra ECHO var med til at sikre dækning i denne fase. I strategien for Sammenkobling af Nødhjælp, Rehabilitering og Udvikling (LRRD) i Indonesien og Sri Lanka indgår brug af den hurtige reaktionsmekanisme, der giver adgang til satellitbilleder af tsunamidelæggelser, som kan være til nytte ved planlægningen af genopbygningen og katastrofeberedskabet. Den hurtige reaktionsmekanisme var også med til at finansiere de mæglingsinitiativer, som mandede ud i en fredsaftale i august 2005 mellem den indonesiske regering og Aceh's Befrielsesbevægelse (GAM), og som styrkede genopbygningsarbejdet.



Sanitær bistand: latriner i Aceh, Indonesien  
(Kilde: Revisionsretten)

<sup>(1)</sup> I februar 2005 drøftede det rådgivende udvalg for FN's katastrofebedømmelse- og koordineringshold (UNDAC) civilbeskyttelsesordningen og udtrykte bekymring for, at der kunne ske overlappinger i forvaltningen af tsunamibistanden. FN's Kontor for Koordinering af Humanitære Anliggender (UNOCHA) anmodede derfor om, at der blev etableret klare procedurer, som sikrede, at koordineringsholdet for EU's civilbeskyttelsesordning kun arbejdede inden for rammerne af de internationalt fastsatte ordninger.

### **Sikrede overvågningssystemerne, at projekterne var relevante og blev implementeret rettidigt og på en produktiv måde?**

#### **Et rimeligt dækkende overvågnings- og kontrolsystem**

27. ECHO's overvågning og kontrol af projektgennemførelsen er baseret på følgende elementer:

- a) kontrolbesøg, som ECHO's eksperter på stedet foretager, og deres rapporter, samt kontrolbesøg, som foretages af de landeansvarlige
- b) rapporter udarbejdet af ECHO's partnere
- c) besøg, som ECHO's Kontor for Finansielle Spørgsmål og Revision foretager på stedet
- d) kontrol inden afholdelsen af den endelige betaling eller efterfølgende ekstern revision hos partnerne.

28. ECHO's eksperter på stedet aflagde kontrolbesøg på de projekter, der var gennemført af partnerne, for at sikre sig, at projekterne var relevante og blev gennemført rettidigt og på en produktiv måde. På grundlag af disse kontrolbesøg kan der træffes egnede foranstaltninger på lokalt eller centralt niveau. En overvågningsrapport om et program for psykosocial bistand i Sri Lanka, der blev offentliggjort i april 2005, fremhævede for eksempel, at der var problemer med at rekruttere lokalt personale. ECHO's landeansvarlige i Bruxelles kontaktede derfor det berørte Røde Kors-hovedkvarter for at sikre sig, at der ville blive underskrevet et aftalememorandum med Sri Lankas Røde Kors, så der kunne rekrutteres lokalt personale til næste fase i projektet.

29. Efter tsunamien den 26. december 2004 ankom ECHO's ansatte til Sri Lanka den 27. december 2004 og til Djakarta, Indonesien, den 28. december 2004. De første ECHO-eksperter ankom til Aceh den 1. januar 2005. ECHO overflyttede tekniske assistenter fra andre regioner, f.eks. Sydamerika, Afrika og Mellemøsten, til at bistå med de første støtteforanstaltninger, der blev iværksat efter tsunamien. I januar 2005 blev det klart, at der var behov for permanente eksperter på stedet, og disse eksperter var på plads i Aceh i april 2005. Efter tsunamien gav Kommissionen tilsagn om at øge antallet af ECHO-eksperter på stedet fra 69 til 150 <sup>(2)</sup>. I Sri Lanka blev der gennemført 23 kontrolbesøg på de ni projekter, der var finansieret over nødhjælpsafgørelsen om 10 millioner euro. I Indonesien blev der gennemført 13 kontrolbesøg på de ti projekter, der var finansieret over nødhjælpsafgørelsen om 10 millioner euro. De fleste kontrolbesøg blev gennemført, efter at de nuværende eksperter på stedet ankom i april 2005. ECHO's eksperter på stedet udarbejdede en kontrolrapport efter hvert kontrolbesøg.

<sup>(2)</sup> Meddelelse fra Kommissionen om styrkelse af EU's katastrofe- og kirstyring i tredjelande (KOM(2005) 153).

30. ECHO's eksperter på stedet har ikke fået specifikke retningslinjer for rapporteringen om resultaterne af kontrolbesøgene. Efter hvert kontrolbesøg afholder ECHO's eksperter på stedet et debriefingmøde med partnerens team på stedet. Men ECHO giver ikke altid skriftlig feedback til partneren om de forhold, der er konstateret under kontrolbesøget, og de foranstaltninger, man er blevet enige om. Med skriftlig feedback ville partnerne få mere udbytte af den rådgivning og støtte, som følger med ECHO's kontrol. Det kunne bidrage til at løse de konstaterede problemer.

31. De oplysninger, som ECHO's eksperter på stedet indhenter ved kontrolbesøgene, suppleres af oplysningerne i partnerens rapporter. For så vidt angår projekter med en varighed på seks måneder, skal partnerne sende en foreløbig endelig rapport til ECHO en måned, før projektet afsluttes, og en endelig rapport senest seks uger, efter at projektet er afsluttet, eller senest tre måneder efter, når der er tale om FN-projekter. I forbindelse med nødhjælpsafgørelserne om 10 millioner euro til projekter i Sri Lanka og Indonesien med en varighed på seks måneder indsendte de fleste partnere deres foreløbige endelige rapporter til tiden, mens de fleste af de endelige rapporter blev indsendt med en eller to måneders forsinkelse.

32. Overvågnings- og kontrolsystemet omfatter ud over de kontrolbesøg, som ECHO's eksperter på stedet og de landeansvarlige foretager, og partnerens rapporter, også den kontrol, de ansatte i ECHO's Kontor for Finansielle Spørgsmål og Revision gennemfører på stedet af udvalgte projekter. I 2005 var ECHO's kontrol på stedet fokuseret på tsunamiprojekterne, og kontrollen i Sri Lanka og Indonesien dækkede projekter til i alt 19 millioner euro eller 18 % af de 103 millioner euro, som ECHO pr. udgangen af 2005 havde indgået kontrakt om til projekter som følge af tsunamien. Den stedlige kontrol af de projekter, som var gennemført af et FN-agentur i Indonesien, viste, at der var problemer med at få adgang til dokumentation. Selv om disse problemer er løst, bør denne sag afklares på møderne om den finansielle og administrative rammeaftale (FAFA) (jf. tekstboks 5).

#### Tekstboks 5

##### Adgang til FN-dokumentation

ECHO havde problemer med at få adgang til de relevante finansielle oplysninger, det havde anmodet om under et kontrolbesøg i juni 2005 på et projekt for nødhjælp i form af sundhedsaktioner, som et FN-agentur gennemførte i Indonesien, og som beløb sig til 500 000 euro. Det er i strid med betingelserne i den finansielle og administrative rammeaftale (FAFA). Efter drøftelser med FN-agenturet blev dette forhold afklaret, og ECHO fik adgang til de relevante oplysninger i november 2005.

33. Den endelige kontrol forud for afholdelsen af den endelige betaling foretages også af ECHO's Kontor for Finansielle Spørgsmål og Revision. Ved denne kontrol tages der hensyn til de bemærkninger, som ECHO's eksperter på stedet og de landeansvarlige har fremsat om partnerens endelige rapport, og til, om de anbefaler, at den endelige betaling afholdes. Kontrollen inden betalingen omfatter også gennemgang af udgiftsoversigter, lagerfortegnelser, oplysninger om indkøbsprocedurerne, fortegnelser over de ansatte og kopier af fakturaer, hvor det er relevant. ECHO's Kontor for Finansielle Spørgsmål og Revision sørger også for, at der gennemføres uafhængig ekstern revision i partnerens hovedkvarter af projektdokumentationen vedrørende en stikprøve af projekter. Disse eksterne revisioner har været et effektivt kontrolredskab, for ved dem er der afsløret udgifter, der ikke var støtteberettigede, primært fordi der ikke forelå bilag, og som derfor skulle tilbagesendes. Den eksterne revision gennemføres imidlertid først et godt stykke tid efter, at projektet er afsluttet. ECHO har som mål at forkorte dette tidsrum ved at kontrollere alle partnere over en toårs cyklus.

#### De første aktioner blev tilpasset for at sikre, at hjælpen var relevant

34. ECHO's procedurer tager højde for behovet for fleksibilitet, og artikel 10 i rammeaftalen om partnerskab indeholder enkle procedurer, som gør det muligt at ændre projekter, så de bliver ved med at være relevante og hele tiden kan tilpasses nye behov. Disse fleksible procedurer har generelt gjort det muligt at ændre projekterne, så de kunne opfylde nye behov, og sikre, at de gennemførte projekter var relevante (jf. tekstboks 6).

#### Tekstboks 6

##### Ændring af projekter for at imødekomme nye behov

I juni 2005 advarede et FN-agentur om, at der var blevet stillet for mange små fiskerbåde til rådighed i Sri Lanka, og at det kunne føre til overfiskning og ødelæggelse af kystfiskeriet på længere sigt. I august 2005 blev projektet ændret og antallet af både, der skulle repareres eller bygges, reduceret, og der blev i stedet leveret 15 000 sæt fiskeudstyr.

Inden for den første måned efter tsunamien stod det klart, at Sri Lankas regering havde modtaget tilstrækkelig medicin til at dække alle behov. Et ngo-projekt, som ECHO finansierede, blev derfor ændret, så midlerne i stedet kunne anvendes til psykosocial bistand og støtte til de lokale sundhedsstrukturer.

Et andet projekt i Sri Lanka omfattede fordeling af 21 500 tørrationer af meget næringsholdige kiks til børn under fem år som led i en katastrofeplan. Der var ikke behov for disse kiks, og de 28 000 euro, der oprindeligt var tildelt til fødevarerikkerhed, blev i stedet anvendt til støtte til sikring af et eksistensgrundlag.

*En partner i Indonesien erstattede telte med køkkener for at imødekomme støttemodtagernes ændrede behov.*

*Et ngo-projekt i Indonesien blev ændret, da det stod klart, at den omfattende internationale indsats havde afværget en hungersnød. Der var ikke længere behov for et nødhjælpsnæringsprogram, og programmet blev derfor erstattet med et program for ernæring og kosttilskud.*

### **Forsinkelser, som skyldes manglende kapacitet og andre udefrakommende hindringer**

35. ECHO hjalp partnerne med at løse nogle af de problemer, der var konstateret i overvågningsrapporterne, så projekterne kunne gennemføres til tiden. Overvågningsrapporten fra maj 2005 om et FN-agenturs projekt i Indonesien fremhævede for eksempel, at der ikke var nok eksperter til at gennemføre aktiviteterne. I ECHO's og FN-agenturets hovedkvarterer sørgede man derfor for, at der blev rekrutteret det nødvendige personale. I overvågningsrapporterne blev der imidlertid konstateret andre forsinkelser, som partneren ikke gjorde noget ved i den periode, projektet varede (jf. *tekstboks 7*). Nogle af forsinkelserne skyldtes, at de mange nyankomne humanitære organisationer konkurrerede om ressourcerne. I Sri Lanka opstod der også forsinkelser på grund af andre eksterne omstændigheder, bl.a. blev momsfrigørelsen på humanitære produkter ophævet i februar 2005, og byggestrøktionerne i den bufferzone, regeringen havde oprettet, blev ophævet sidst i 2005, hvilket gjorde, at de fleste behovsvurderinger og mange projekter mistede deres relevans.

#### **Tekstboks 7**

##### **Eksempler på forsinkelser i partnernes projektgennemførelse**

*Vandbehandlingsanlægget i Pramuka, Jantho, Indonesien, fungerede først i juni 2005, fire måneder efter at det var ankommet, fordi der som følge af langsommelige indkøbsprocedurer ikke var blevet fremskaffet klortabletter.*

*Etableringen af nødboliger i Sri Lanka blev forsinket, fordi der ikke var ret mange områder, som var egnede til genhusning af de lokalsamfund, som ikke havde lov til at vende tilbage til bufferzonen ved kysten. Den jord, som en international organisation var blevet tildelt til opførelse af disse boliger, tildelte de lokale myndigheder efterfølgende andre aktører.*

*En partners distribution af fiskenet i Sri Lanka blev forsinket, fordi der var problemer med indkøbsprocedurerne, og fordi det tog tid at finde det rette udstyr. Da ngo'en var klar til at distribuere udstyret, var en række behov (f.eks. fiskeudstyr) allerede blevet opfyldt af andre organisationer. Det førte til yderligere forsinkelser, fordi ngo'en var nødt til at foretage nye behovsanalyser.*

### **Oplysninger om projektgennemførelsens produktivitet**

36. Overvågning af, at projektgennemførelsen er produktiv, forudsætter, at der foreligger oplysninger om omkostningerne, organisationsforholdene og de faktiske output. For så vidt angår omkostningerne, skal det nævnes, at ECHO ikke udvælger partnernes forslag på grundlag af en konkurrencebaseret udbudsprocedure, fordi bistanden skal nå frem i rette tid. De udbudsprocedurer, som ECHO's partnere anvender, gennemgås under den eksterne revision af partnerne i deres hovedkvarterer og som led i den stedlige kontrol, ECHO's Kontor for Finansielle Spørgsmål og Revision foretager. Endvidere indeholder den vurdering af projektforslagene, som ECHO's eksperter på stedet foretager, en analyse af omkostningerne pr. enhed, som tages i betragtning, når det skal afgøres, om partnerne yder varer og tjenesteydelser til en rimelig pris. Denne analyse giver imidlertid ikke rigtig sikkerhed for produktiviteten, og den ville være mere anvendelig, hvis den indeholdt sammenlignende oplysninger, og der systematisk blev foretaget opfølgingskontrol. Det ville være nyttigt, hvis der systematisk blev udarbejdet sammenlignende oplysninger om omkostningerne, og hvis omkostningerne pr. enhed blev overvåget under gennemførelsen. Navnlig efter en uforudsigelig katastrofe er sådanne oplysninger med til at sikre, at varer og tjenesteydelser erhverves til en rimelig pris. I mellemtiden er ECHO gået i gang med at udbygge sit overvågningssystem, så det automatisk vil kunne beregne omkostningen pr. enhed og forholdet mellem direkte og indirekte støtteomkostninger.

37. I nogle kontrolrapporter er partnernes undertiden komplekse organisatoriske ordninger ikke så detaljeret beskrevet, at man kan se, om partneren selv gennemfører projektaktiviteterne, eller om denne har uddelegeret aktiviteterne til andre ngo'er eller private virksomheder (jf. *tekstboks 8*). Eftersom kun organisationer, der har underskrevet rammeaftalen om partnerskab og den finansielle og administrative rammeaftale, er blevet godkendt som egnede partnere, er det vigtigt at kunne finde frem til de organisationer, som har gennemført ECHO-finansierede projekter, selv om de ikke har været igennem godkendelsesproceduren.

#### **Tekstboks 8**

##### **Partnerne organisatoriske ordninger bør beskrives nærmere i overvågningsrapporterne**

*I Sri Lanka anvendte et FN-agentur private virksomheder til at gennemføre sit bådrepareringsprojekt, og en ECHO-partners vand- og sanitetsaktiviteter blev gennemført af lokale ngo'er.*

*I henhold til overvågningsrapporterne anvendte et FN-agentur i Indonesien ngo'er til at gennemføre projekter, men det fremgik ikke, hvilke ngo'er der var tale om.*

*Der blev ikke redegjort for disse særlige ordninger i overvågningsrapporterne.*

38. ECHO's overvågning sigter mere på resultater end output (dvs. antallet af boliger, der genhuser familier, snarere end antallet af opførte nødboliger). Overvågningsrapporterne sætter ikke systematisk tal på målopfyldelsen for projektaktiviteterne og indeholder heller ikke oplysninger om den formelle godkendelse af det færdige arbejde, såsom nødboliger, latriner eller både. Det er ikke desto mindre vigtigt at have klare oplysninger om, hvilke aktiviteter der er blevet gennemført, og hvor de er blevet gennemført, for ellers kan man ikke aflægge rapport om de opnåede resultater. Det er nødvendigt at have oplysninger om de faktiske output, hvis man skal kunne sikre sig, at varerne og tjenesteydelserne er blevet leveret, og at de var af den krævede standard (jf. tekstboks 9).

#### Tekstboks 9

##### Oplysningerne om output skal forbedres

*I forbindelse med et projekt i Indonesien var det vanskeligt for ECHO's eksperter på stedet at se, hvilke aktiviteter der var blevet finansieret af ECHO. På grund af mange udskiftninger i personalet kunne de ansatte ikke sige præcist, hvad ECHO's midler var blevet anvendt til. Selv om ECHO's eksperter på stedet anmodede om oplysninger, gav det pågældende FN-agentur først detaljerede oplysninger om de gennemførte aktiviteter, da projektet var ved at blive afsluttet.*

*I den foreløbige finansielle rapport om et projekt i Sri Lanka var 1,45 millioner euro eller 85 % af udgifterne opført under budgetposten »fiskeri« uden nærmere oplysninger. Detaljerede finansielle oplysninger vil gøre det nemmere at overvåge projektgennemførelsen effektivt.*

39. Rettens revision bekræftede også bemærkningerne i ECHO's overvågningsrapporter om, at de aktioner, ECHO havde finansieret, generelt var tilstrækkeligt synlige, men at de i nogle tilfælde kunne gøres mere synlige. ECHO var for eksempel ikke tilstrækkelig synlig i projektet vedrørende børnehjemmet i Jantho, Aceh, og i projektet vedrørende vandbehandlingsanlæg, som blev implementeret af et FN-agentur. I den foreløbige rapport fra Tsunami Evaluation Coalition, som evaluerer den samlede internationale tsunamibistand, kritiseres de humanitære agenturer for at fokusere mere på »brand promotion« og for at konkurrere om, hvem der er mest synlig, end på at opfylde støttemodtagernes reelle behov. Aktioner, der gør aktørerne mere synlige, har imidlertid den yderligere fordel, at de er med til at mindske risikoen for dobbeltfinansiering, fordi det klart fremgår, hvem der har finansieret hvad.



Vandbehandlingsanlæg i Aceh, Indonesien  
(Kilde: Revisionsretten)

#### Blev resultaterne nået, og var projekterne tilstrækkeligt bæredygtige?

#### Projekterne har bidraget til en generelt positiv reaktion, selv om output og resultater i nogle tilfælde ikke opfyldte forventningerne

40. De projekter, ECHO har finansieret, er blevet implementeret, men inflationen har i nogle tilfælde gjort, at man ikke har nået det forventede output. Nogle aktiviteter kunne desuden ikke gennemføres inden for den tidsfrist, der var fastsat for projektet, fordi det var svært at få fat i materialer og rekruttere kvalificeret personale (jf. tekstboks 10).

#### Tekstboks 10

##### I nogle tilfælde levede projektoutput ikke op til forventningerne

*I forbindelse med et projekt, som ECHO finansierede i Sri Lanka, blev der kun opført 2 018 nødboliger i stedet for de oprindeligt planlagte 2 500. Det skyldes øgede udgifter til materialer og arbejdskraft.*

*I Indonesien kunne en ngo ikke fuldende distributionen af 1 500 000 flasker kemikalier til vandbehandling som følge af problemer i forbindelse med indkøbsprocedurerne. Selv om projektet blev forlænget med tre måneder, var 900 000 flasker endnu ikke blevet distribueret, da projektet blev afsluttet i juli 2005. I sidste ende blev flaskerne distribueret for partnerens egen regning.*

41. De projekter, Kommissionen har finansieret, har bidraget væsentligt til at dække befolkningens basale behov for husly, mad, vand og sanitet, sundhedspleje, psykosocial bistand, børne- og familiepleje og telekommunikation (jf. tekstboks 11). Projekterne har også bidraget til at genskabe eksistensgrundlaget, f.eks.

via levering af både og fiskeudstyr og genopbygning af en udskibningsbro. Men nogle gange nåede projekterne ikke ud til så mange støttemodtagere, som man oprindeligt havde planlagt, hvilket primært skyldtes, at behovene var overvurderet i behovsanalyserne, hvilket igen skyldtes, at der skulle gribes hurtigt ind (jf. punkt 20). Det var tilfældet i forbindelse med et vand- og sanitetsprojekt i Sri Lanka, som kom omkring 37 000 modtagere til gavn i stedet for 50 000, som oprindeligt planlagt. Og navnlig i forbindelse med vand- og sanitetskomponenten i et FN-agenturs projekt i Aceh, der nåede 100 000 mennesker, dvs. kun 5 % af de oprindeligt forventede 2 millioner modtagere. Som følge af denne lave dækning kombineret med problemerne med at identificere projektets output under gennemførelsen, er ECHO bekymret for, at denne partner ikke har den fornødne operationelle kapacitet til at koordinere projekter i vand- og sanitetssektoren.

#### Tekstboks 11

##### Resultaterne af Kommissionens humanitære bistand

Kommissionen har rapporteret, at dens humanitære bistand til Indonesien, Sri Lanka, Indien, Maldiverne og Thailand har bidraget til:

- rent drikkevand og sanitetsfaciliteter til mere end 720 000 mennesker
- ugentlige fødevarerationer til næsten 900 000 fordrevne
- byggematerialer til næsten 140 000 mennesker til reparation eller genopbygning af deres hjem eller til etablering af midlertidige nødboliger
- sundhedsydelse og epidemiologiske datasystemer til gavn for 840 000 mennesker
- psykosocial bistand til mere end 260 000 mennesker
- indkomstgenerering og støtte til sikring af et eksistensgrundlag til omkring 325 000 mennesker.

42. Tsunami Evaluation Coalition (TEC) er et stort evalueringsskema, som ECHO støtter. Sigtet med dette initiativ, som er iværksat af en række hjælpeorganisationer, er at indhøste erfaringer fra den bistand, der er ydet efter tsunamien. TEC har gennemført fem tematiske evalueringer af donorernes indsats, koordinering, behovsanalyser, følgerne for den lokale og nationale kapacitet og sammenkoblingen af nødhjælp, rehabilitering og

udvikling på lang sigt. I TEC's foreløbige rapport konkluderes det, at selv om nødhjælpsindsatsen var dårligt koordineret og ikke produktiv, begrænsede den de ramte befolkningers lidelser effektivt i og med, at der blev sørget for mad, vand og husly. Røde Kors drager i »World Disasters Report 2005« en tilsvarende konklusion: Koordineringen bør forbedres, men som følge af den enorme respons lykkedes det at skaffe hjælp til de fleste overlevende og at undgå yderligere hungersnød eller sygdomme. De besøg på projekterne, som Retten gennemførte som led i revisionen, og alle samtaler med lokale aktører herunder støttemodtagere, bekræftede i det store og hele konklusionerne af disse evalueringer.

43. For så vidt angår fremtidige projekter, finansierer ECHO et FN-projekt med 2 millioner euro over 80 millioner euro-afgørelsen. FN-projektet vedrører katastrofeberedskab og går ud på at udbygge systemerne til tidlig varsel i landene i Det Indiske Ocean. Både Syd- og Sydøstasien modtager støtte under DIPECHO<sup>(1)</sup>-handlingsplanerne og er blevet tildelt omkring 11 millioner euro til katastrofeberedskabsprojekter i lokalsamfundene i 2005-2006. Den workshop, FN's Kontor for Koordinering af Humanitære Anliggender (UNOCHA) afholdt i juni 2005 om de indhøstede erfaringer, viste, at katastrofeberedskabsordninger skal forbedres væsentligt.

#### Det høje bistandsniveau var med til at gøre projekterne bæredygtige

44. ECHO er ansvarlig for den humanitære bistand, der ydes i form af nødhjælp og kortsigtet rehabilitering, mens langsigtet rehabilitering, genopbygning og økonomisk genrejsning henhører under RELEX og AIDCO. Fordi det er forskellige GD'er, der er involveret i disse to faser, og fordi der anvendes forskellige procedurer og mandater, er gråzonen mellem de to faser og processen med at sammenkoble nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD) særdeles vigtig. ECHO stillede så store beløb til rådighed til aktioner efter tsunamien, at det kunne fokusere på andre områder end kun de centrale nødhjælpssektorer såsom fødevarer og vand, sanitet, sundhed og nødboliger. ECHO dækkede også overgangsfasen, der blev længere end forventet, og iværksatte aktioner af høj kvalitet, og finansierede i nogle tilfælde rehabiliteringsprojekter med fokus på udvikling (jf. tekstboks 12).

(1) DIPECHO står for Disaster preparedness in ECHO (katastrofeberedskab i ECHO).



### Tekstboks 12

#### Aktioner af høj kvalitet og aktioner med fokus på udvikling er med til at gøre projekterne bæredygtige

De latriner, som blev bygget i Sri Lanka, vil på grund af deres høje kvalitet sandsynligvis holde lang tid. Endvidere er der etableret hygiejneudvalg i lejerne, hvilket er en bæredygtig politik til hygiejnefremme.

Et projekt for konstruktion af både og en indskibningsbro i Indonesien har fokus på udvikling, hvilket fremmer bæredygtigheden. Tilsvarende havde et projekt, som blev gennemført af et FN-agentur i Sri Lanka, og som omfattede konstruktion af både af høj kvalitet og uddannelse i bedre fisketeknikker, til sigte at gøre Sri Lankas fiskerflåde mere produktiv.

Et ngo-projekt i Indonesien, der vedrørte behandling af vand med kemikalier, og som var finansieret over nødhjælpsafgørelsen om 10 millioner euro, blev efterfulgt af et andet projekt, som blev finansieret af Kommissionen over 80 millioner euro-afgørelsen. Projektet skulle gøre vandforsyningssystemerne mere bæredygtige.

Bæredygtigheden af et ngo-projekt i Indonesien styrkes af, at de fleste aktiviteter i lejerne organiseres af lejrudvalgets medlemmer på frivillig basis.



Bistand til hjemløse: Nødboliger i Sri Lanka  
(Kilde: Revisionsretten)

## KONKLUSION

45. Efter tsunamien den 26. december 2004 var det nødvendigt at finde balancen mellem aktioner, der var godt planlagt, og nødvendigheden af hurtig indgriben. ECHO's procedurer gjorde det muligt at gribe hurtigt ind, og den store støtte på i alt 123 millioner euro viste sig at være berettiget, for den gjorde det muligt for ECHO at opfylde den konfliktramte befolknings behov og

samtidig også hjælpe med at dække overgangsfasen mellem nødhjælp og genopbygning, som blev længere end forventet (jf. punkt 12-15).

46. Beslutningen om at arbejde med eksisterende partnere i Sri Lanka gjorde det muligt for Kommissionen at finansiere implementeringen af projekter, selv om de mange nyankomne humanitære organisationer havde flere penge til rådighed, end de havde behov for. ECHO havde ikke arbejdet i Aceh inden tsunamien og havde derfor ikke pålidelige oplysninger, hvilket resulterede i, at nogle af de projekter, som ECHO indgik aftale om den første måned efter tsunamien, var baseret på standardnødhjælpsforslag og ikke på nøjagtige behovsanalyser. Behovsanalyserne vedrørende de projekter, der blev indgået aftale om fra og med februar 2005, var mere pålidelige, fordi der forelå flere oplysninger, og der var mere tid til at forberede forslagene (jf. punkt 16-21).

47. De Forenede Nationers funktion som koordinator blev vanskeliggjort af, at der ikke forelå pålidelige oplysninger om behovene, at der kom så mange nye humanitære organisationer til de kriseramte områder, og at de lokale myndigheders kapacitet var begrænset, og det resulterede i, at omfanget og kvaliteten af den bistand, der blev ydet, varierede. Den interne koordinering mellem ECHO og andre kommissionstjenester af sammenkoblingen med genopbygningsfasen har været god. Koordineringen med civilbeskyttelsesordningen var imidlertid problematisk i krisens første faser (jf. punkt 22-26).

48. ECHO har et dækkende system til overvågning og kontrol af projekter, og dette system har generelt gjort det muligt at ændre projekterne, når der opstod nye behov. Partnerne bør imidlertid få skriftlig feedback efter overvågningsbesøgene, der bør systematisk udarbejdes sammenlignende oplysninger om omkostningerne, og der bør gives mere detaljerede oplysninger om partnernes undertiden komplekse organisatoriske ordninger. Overvågningsrapporterne sætter ikke systematisk tal på målopfyldelsen for projektmålene, og i forbindelse med et FN-agenturs projekt i Indonesien var det særligt vanskeligt for ECHO at få klare oplysninger om de aktiviteter, der var blevet gennemført (jf. punkt 27-39).

49. De projekter, Kommissionen har finansieret, har bidraget til at dække befolkningens basale behov for husly, mad, vand og sanitet, sundhed, psykosocial bistand, børne- og familiepleje og telekommunikation. Kommissionen finansierer også projekter, som har til formål at forbedre katastrofeberedskabet. I nogle tilfælde har projektoutput imidlertid ikke opfyldt forventningerne som følge af omkostningsstigninger og problemer med at fremskaffe materialer og rekruttere kvalificeret personale. Nogle projekter, navnlig vand- og sanitetskomponenten i et FN-agenturs projekt i Indonesien, nåede ud til færre støttemodtagere end oprindeligt planlagt, primært fordi behovene var overvurderet i behovsanalyserne. Det høje støtteniveau har været med til at gøre projekterne bæredygtige, og det har gjort det muligt at gennemføre aktioner af høj kvalitet og en række projekter med fokus på udvikling (jf. punkt 40-44).

**ANBEFALINGER**

50. Kommissionen bør overveje, hvordan den kan bistå regeringerne i de katastroferamte lande med at forvalte donorkoordineringen mere effektivt, så det sikres, at behovene opfyldes (jf. punkt 22).

51. ECHO's og GD for Miljø (civilbeskyttelsesordningen) respektive opgaver bør afklares, så der sikres en sammenhængende politik (jf. punkt 24 og 25).

52. Det bør overvejes at forlænge varigheden af nødhjælpsaktioner (f.eks. ni måneder i stedet for seks måneder), så der er tilstrækkelig tid til at gennemføre projekterne (jf. punkt 35).

53. ECHO bør udbygge sit overvågningssystem, så det også omfatter følgende elementer, som kunne indarbejdes i retningslinjerne for kontrollen af projekter:

- a) skriftlig feedback til partnerne efter overvågningsbesøg (jf. punkt 30)
- b) systematisk udarbejdelse af sammenlignende oplysninger om omkostningerne (jf. punkt 36)
- c) en beskrivelse af partnernes gennemførelsesordninger (jf. punkt 37)
- d) oplysninger om, hvilke aktiviteter der er blevet gennemført, og hvor de er blevet gennemført (jf. punkt 38).

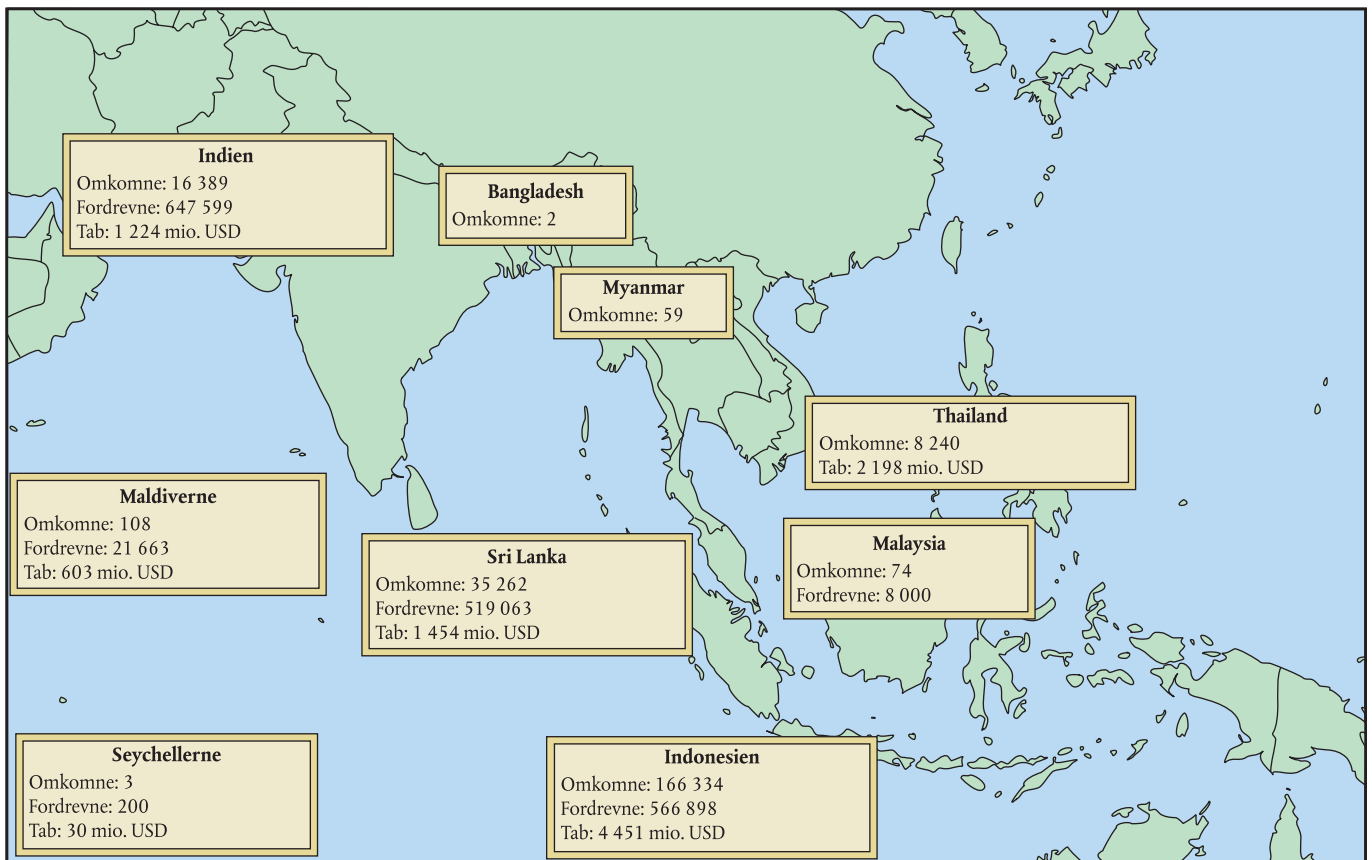
54. Problemerne med at få adgang til oplysninger om de projekter, som blev gennemført af FN-agenturer, bør drøftes inden for rammerne af samarbejdet om den finansielle og administrative rammeaftale (FAFA) (jf. punkt 32 og 41).

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 11. maj 2006.

*På Revisionsrettens vegne*  
Hubert WEBER  
*Formand*

## BILAG

## KORT OVER FØLGERNE AF TSUNAMIEN



Kilde: Tsunami Evaluation Coalition — Foreløbig rapport.

**KOMMISSIONENS SVAR****RESUMÉ**

V. Kommissionen var nødt til at acceptere nogle standardforslag til nødhjælp for at sikre, at bistanden kunne komme hurtigt frem til ofrene. Der forelå først nøjagtige behovsanalyser i anden halvdel af januar 2005, og hvis de humanitære organisationer skulle have ventet på dem, ville de ikke have modtaget Kommissionens støtte før slutningen af januar, hvilket i dette tilfælde ville have været klart uacceptabelt.

VI. Selv om der kan være forekommet visse specifikke problemer i marken, har den samlede koordinering efter Kommissionens opfattelse været bedre end i tidligere katastrofesituationer. I katastrofens kritiske fase holdt Kommissionens tjenestegrene løbende hinanden underrettet og var i kontakt med hinanden mindst to gange dagligt. Desuden sendte de informationsmeddelelser og statusrapporter til hinanden.

VII. Kommissionen noterer sig Rettens forslag om at forbedre de sammenlignende oplysninger om omkostningerne, give mere detaljerede oplysninger om organisatoriske ordninger og sætte tal på målopfyldelsen.

VIII. Det internationale samfunds første nødhjælpsindsats var i almindelighed ikke koordineret godt nok. Netop derfor lagde Kommissionen allerede på et tidligt tidspunkt stor vægt på bl.a. koordinering og behovsanalyse, hvilket var en af grundene til, at dens nødhjælpsindsats var så effektiv. Den oprindelige behovsanalyse i Rettens eksempel byggede på en første beregning, hvor det potentielle antal modtagere blev vurderet til to millioner. At den pågældende FN-støtte kun nåede ud til 5 % af modtagerne, betyder ikke, at de andre 95 % ikke fik nogen hjælp, men snarere at de fik hjælp fra andre organisationer, og at FN's støtte derfor ikke var nødvendig.

IX.

- a) Kommissionen er helt enig i, at det nationale ejerskab spiller en vigtig rolle i katastrofesituationer, og tager hensyn hertil såvel i sin humanitære bistand (krav om at partnerne koordinerer indsatsen med nationale og lokale myndigheder, støtte til De Forenede Nationers Kontor for Koordination af Humanitære Anliggender (UNOCHA) og delegationernes og GD ECHO's samordning på stedet) som i udviklingsprogrammerne.
- b) Kommissionen kan fuldt ud tilslutte sig anbefalingen om, at GD ECHO's og GD Miljø (civilbeskyttelsesordningen) respektive opgaver bør afklares for at sikre en sammenhængende politik.
- c) Kommissionen var allerede klar over, at nogle af de projektkomponenter, som Retten nævner, var forsinkede, og har truffet de nødvendige foranstaltninger (jf. punkt 35). Kommissionen mener ikke, at retsgrundlaget bør ændres for at forlænge varigheden af primære og humanitære nødhjælpsaktioner.

- d) Kommissionen vil forbedre sit overvågningssystem i overensstemmelse med Rettens anbefalinger.
- e) Dette spørgsmål blev afklaret efter drøftelser med de berørte organisationer, og Kommissionen fik adgang til de pågældende dokumenter. Kontrollen af kommissionsfinansierede projekter, der gennemføres af FN-agenturer, var et af punkterne på det møde, som Kommissionens og FN's arbejdsgruppe om den finansielle og administrative rammeaftale (FAFA) holdt i april 2006.

**INDLEDNING**

7. Hvad angår den hurtige reaktionsmekanisme og processen, der sammenkobler nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD), henviser Kommissionen til sit svar på punkt 26.

**BEMÆRKNINGER**

18. Kommissionen følger en behovsbaseret tilgang. Hvis partneren ikke kan udnytte midlerne fuldt ud, skærer Kommissionen støtten ned, selv om det ikke var den oprindelige plan.

22. a) Kommissionen har såvel i Sri Lanka som i Indonesien støttet det pågældende FN-agentur i dets rolle som sektoransvarlig for sikring af eksistensgrundlaget. Takket være disse projekter er det lykkedes at afhjælpe eller begrænse problemerne med dækning, overlappning, mangelfuldheder og konkurrence.

23. Den situation, der beskrives i særberetningen, hvor nogle sektorer fik for meget bistand, mens andre ikke fik nok, har ikke noget at gøre med den humanitære bistand fra Kommissionen.

24.-25. Selv om der kan være forekommet visse specifikke problemer i marken, har den samlede koordinering været bedre end i tidligere katastrofesituationer. I katastrofens kritiske fase holdt Kommissionens tjenestegrene løbende hinanden underrettet og var i kontakt med hinanden mindst to gange dagligt. Desuden sendte de informationsmeddelelser og statusrapporter til hinanden. Kommissionen vil forsøge yderligere at forbedre koordineringen mellem GD ECHO og civilbeskyttelsesordningen i overensstemmelse med Rettens anbefaling.

26. Allerede et par dage efter tsunamien nedsatte Kommissionen en tværtjenstlig gruppe (Tsunami inter-service taskforce — TIST) for at sikre, at alle aspekter af EU's bistand blev koordineret, og navnlig for at sammenkoble nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD).

Ud over de projekter, som Retten nævner, var den hurtige reaktionsmekanisme også med til at finansiere f.eks. samråd med civilsamfundet om genopbygningsplanerne på et tidligt tidspunkt af den nationale regerings planlægning og støtte til at styrke de lokale myndigheders kapacitet til at tage sig af genopbygningen.

Ved udgangen af 2006 vil Kommissionen have afsat i alt 350 mio. EUR til genopbygningsfasen, herunder 12 mio. EUR fra den hurtige reaktionsmekanisme.

30. De landeansvarlige registrerer resultaterne af de kontrolbesøg, der aflægges af Kommissionens personale inden for humanitær og teknisk bistand, i Kommissionens computerbaserede projektovervågningssystem. Når det er nødvendigt, giver GD ECHO (Bruxelles) feedback om projektet til Kommissionens partnere. Kommissionen kan imidlertid godt se, at der er behov for at opstille gældende instrukser i form af specifikke retningslinjer.

31. Kommissionen var klar over, at der var kort frist til at aflægge rapport i. Set på baggrund af katastrofens omfang og de udfordringer, som partnerne på stedet stod over for, blev forsinkelserne imidlertid ikke anset for at spille nogen større rolle.

32. Problemet med at få adgang til FN-dokumentation er blevet drøftet i FAFA-arbejdsgruppen.

33. Ud over de tsunamiprojekter, der kontrolleres på stedet, gennemgår Kommissionen de bilag, der sendes til partnerens hovedkvarter. Alle partnere revideres som led i en toårs cyklus. Derfor går der i gennemsnit et år, fra projektet afsluttes, til der gennemføres en revision eller kontrol hos partneren af de bilag, der vedrører tsunamiprojekter.

35. Nogle af Kommissionens partnere blev ind imellem forsinkede med at gennemføre visse projektkomponenter. Kommissionens personale med ansvar for humanitær og teknisk bistand (eksperterne på stedet) var allerede stødt på de tilfælde, som Retten beskriver, i forbindelse med projektovervågningen, og dette medførte, at der blev truffet foranstaltninger i hovedkvarteret. Hvad angår det FN-projekt, der nævnes i tekstboks 7, afholdt Kommissionen ikke omkostningerne til vandbehandlingsanlægget i Pramuka. Kommissionen har endvidere bedt partneren om at forbedre de langsommelige indkøbsprocedurer, der var årsagen til forsinkelsen, inden der anmodes om yderligere nødhjælp til vand- og sanitetssektoren.

37. De organisatoriske ordninger beskrives som regel i projektforslagene og analyseres i Kommissionens interne skriftlige vurdering af støtteanmodningerne. Kommissionen vil ikke desto mindre undersøge, hvilke forbedringer der kan gøres.

38. Oplysninger om, hvilke aktiviteter der er blevet gennemført, og hvor de er blevet gennemført, angives i partnernes midtvejsrapporter, foreløbige endelige og endelige rapporter og ikke i overvågningsrapporterne.

Kommissionen er enig med Retten i, at der ikke var tilstrækkelige oplysninger til brug for overvågningen i et af FN-agenturenes tilfælde, men vil gerne påpege, at den traf foranstaltninger på såvel lokalt som centralt niveau, og at den endelige rapport derfor indeholdt detaljerede oplysninger om de pågældende output.

FAFA forpligter ikke automatisk organisationerne til at stille oplysninger til rådighed om specifikke aktiviteter, der finansieres af Kommissionen.

40. Kommissionen er enig i, at visse partnere i nogle tilfælde ikke har nået det forventede output, fordi det var svært at få fat i varer. Alle disse tilfælde blev opdaget under Kommissionens overvågning og har ført til foranstaltninger fra Kommissionens side.

41. I FN's tilfælde blev behovsanalysen foretaget i den første uge efter tsunamien, hvor der kun fandtes få oplysninger, men hvor behovet for at få hjælpen ud var akut. Derfor undervurderede man klart det internationale samfunds reaktion, og hele befolkningen i de ramte områder blev betragtet som støttemodtagere. At den pågældende FN-støtte kun nåede ud til 5 % af modtagerne, betyder ikke, at de andre 95 % ikke fik nogen hjælp, men snarere at de fik hjælp fra andre organisationer, og at FN's støtte derfor ikke var nødvendig.

Kommissionen vil afvente, at partneren forbedrer sin projektforvaltning, før der gives yderligere støtte til vand- og sanitetsaktiviteter i katastrofesituationer. Det skal desuden fremhæves, at partneren efter drøftelser med Kommissionens lokale og centrale personale gav detaljerede oplysninger i den endelige rapport om de aktiviteter, der var gennemført.

42. Kommissionen fik kendskab til problemet på et meget tidligt trin og forsøgte at gøre noget ved det i form af særlige foranstaltninger som dem, der er beskrevet i tekstboks 4. Yderligere forbedringer i koordineringen af nødhjælpsindsatsen vil skulle drøftes sammen med de andre vigtige donorer og aktører på det humanitære område. Kommissionen er da også en af hovedinitiativtagerne til »Good Humanitarian Donorship« og deltager også aktivt i drøftelserne om revisionen af FN's humanitære indsatser.

## KONKLUSION

46. På grund af problemerne med at nå ud til de værst ramte områder i Aceh, var det umuligt at skaffe korrekte behovsanalyser så hurtigt efter katastrofen. Kommissionen var derfor nødt til at acceptere nogle standardforslag til nødhjælp for at sikre, at bistanden kunne komme hurtigt frem til ofrene. Der forelå først nøjagtige behovsanalyser i anden halvdel af januar 2005, og hvis de humanitære organisationer skulle have ventet på dem, ville de ikke have modtaget Kommissionens støtte før slutningen af januar, hvilket i dette tilfælde ville have været klart uacceptabelt.

47. Selv om der kan være forekommet visse specifikke problemer i marken, har den samlede koordinering efter Kommissionens opfattelse været bedre end i tidligere katastrofesituationer. I katastrofens kritiske fase holdt Kommissionens tjenestegrene løbende hinanden underrettet og var i kontakt med hinanden mindst to gange dagligt. Desuden sendte de informationsmeddelelser og statusrapporter til hinanden.

48. Kommissionen noterer sig Rettens forslag om at forbedre de sammenlignende oplysninger om omkostningerne, give mere detaljerede oplysninger om organisatoriske ordninger og sætte tal på målopfyldelsen. FN-projektet i Indonesien er ikke et eksempel på svagheder i overvågningssystemet, men en svaghed i denne partners kapacitet til at opbygge en ordentlig projektförvaltning. Efter drøftelser med Kommissionens lokale og centrale personale gav partneren i den endelige rapport detaljerede oplysninger om de aktiviteter, der var gennemført.

49. Med hensyn til det projekt, som Retten henviser til, blev partnerens behovsanalyse foretaget i den første uge efter tsunamien, hvor der kun var få oplysninger til rådighed, og hvor der var et presserende behov for at få hjælpen ud. At den pågældende FN-støtte kun nåede ud til 5 % af modtagerne, betyder ikke, at de andre 95 % ikke fik nogen hjælp, men snarere at de fik hjælp fra andre bistandsorganisationer, og at FN's støtte derfor ikke var nødvendig.

#### ANBEFALINGER

50. Kommissionen er helt enig i, at det nationale ejerskab spiller en vigtig rolle i katastrofesituationer. I krisesammenhæng arbejder Kommissionen gennem FN-systemet og har støttet OCHA (finansielt og operativt) i dets rolle som koordinator, hvilket omfatter kontakt til nationale myndigheder. I marken foregår Kommissionens koordinering og udveksling af oplysninger med de nationale myndigheder gennem delegationerne og, når det drejer sig om mere tekniske spørgsmål, gennem Kommissionens personale med ansvar for humanitær og teknisk støtte på stedet. De partnere, der modtager støtte fra Kommissionen, skal desuden sørge for koordinering med nationale og lokale myndigheder.

Kommissionen er også enig i, at regeringernes kapacitet til at forvalte donorkoordineringen bedst kan støttes på forhånd gennem strukturelle udviklingsprogrammer (f.eks. i forbindelse med at man forbedrer et lands beredskab over for naturkatastrofer).

51. Kommissionen kan fuldt ud tilslutte sig Rettens anbefaling om, at GD ECHO's og GD Miljø's (civilbeskyttelsesordningen) respektive opgaver bør afklares.

Dette spørgsmål blev drøftet i maj 2002 og førte til et aftalememorandum mellem GD ECHO og GD Miljø i marts 2003. På baggrund af de erfaringer, der er opnået siden da, og Rettens anbefalinger, vil der blive truffet følgende foranstaltninger:

For det første vil Kommissionen sørge for bedre at informere de institutioner og organisationer, der arbejder med international nødhjælp, om de forskellige roller og opgaver, der gælder for Fællesskabets humanitære bistand, som varetages af GD ECHO, og for Fællesskabets civilbeskyttelsesordning, som varetages af GD Miljø, og om de andre specifikke ressourcer, der kan stilles til rådighed under sidstnævnte ordning for personer, der har været udsat for alvorlige naturkatastrofer. Desuden er de berørte tjenester i Kommissionen ved at udarbejde en fælles note om dette emne til Kommissionens delegationer i tredjelandene.

For det andet vil Kommissionen rette sig efter de vigtigste anbefalinger fra Udvalget for Humanitær Bistand og Civilbeskyttelsesudvalget, navnlig med hensyn til behovet for at finjustere retningslinjerne for monitorerings- og informationscentrets operationer.

52. Kommissionen var allerede klar over, at nogle af de projektkomponenter, som Retten nævner, var forsinkede, og har truffet de nødvendige foranstaltninger (jf. punkt 35). Kommissionen mener ikke, at retsgrundlaget bør ændres for at forlænge varigheden af primære og humanitære nødhjælpsaktioner.

53. Kommissionen vil forbedre sit overvågningssystem i overensstemmelse med Rettens anbefalinger.

d) Selv om det er rigtigt, at GD ECHO (og alle andre humanitære aktører) nu lægger større vægt på at evaluere resultater og virkninger, betyder det efter Kommissionens opfattelse ikke, at GD ECHO ikke overvåger projektaktiviteterne i tilstrækkelig høj grad.

Oplysninger om, hvilke aktiviteter der er blevet gennemført, og hvor de er blevet gennemført, angives desuden i partnernes midtvejsrapporter, foreløbige endelige og endelige rapporter og ikke i overvågningsrapporterne.

54. Sagen er blevet indberettet for FN og blev drøftet på FAFA-arbejdsgruppens møde i april 2006.