

## I

(Meddelanden)

## REVISIONSRÄTTEN

## SÄRSKILD RAPPORT nr 3/2006

## om Europeiska kommissionens humanitära bistånd efter tsunamin samt kommissionens svar

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(2006/C 170/01)

## INNEHÅLL

	Punkt	Sida
FÖRKORTNINGAR .....		2
SAMMANFATTNING .....	I–IX	3
INLEDNING .....	1–7	5
Tsunamin den 26 december 2004 .....	1–3	5
Generaldirektoratet för humanitärt bistånd (GD ECHO) .....	4–5	5
Andra kommissionsinstrument som användes efter tsunamin .....	6–7	5
REVISIONSRÄTTENS GRANSKNING .....	8–11	5
Skäl för att utföra granskningen .....	8	5
Granskningens omfattning och granskningsmål .....	9–10	6
Granskningsmetod .....	11	6
IAKTTAGELSER .....	12–44	7
Var kommissionens reaktion snabb och relevant? .....	12–21	7
Snabb reaktion med lämplig budget .....	12–15	7
Val av partner .....	16–17	8
Det internationella biståndet var för högt i förhållande till partnerernas ekonomiska behov .....	18	8
Olika situationer när det gäller korrekta behovsbedömningar .....	19–21	9
Samordningens effektivitet .....	22–26	10
Samordning av ett stort antal humanitära organisationer .....	22–23	10
God samordning mellan GD ECHO och andra kommissionsavdelningar utom vid akuta hjälpinsatser .....	24–26	10
Övervakningssystemens roll när det gäller att garantera att genomförandet är lämpligt, sker i tid och är effektivt .....	27–39	11
Ett relativt omfattande övervaknings- och kontrollsystem .....	27–33	11
Anpassning av de första insatserna för att garantera relevans .....	34	12
Förseningar på grund av kapacitetsbrist och andra yttre begränsningar .....	35	13
Information om projektgenomförandets effektivitet .....	36–39	13

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
Uppnådda resultat och hållbarhet .....	40–44	14
Projektet bidrog generellt till framgångsrika insatser även om vissa effekter och resultat blev sämre än planerat .....	40–43	14
Tillräcklig hållbarhet gynnas av ett omfattande stöd .....	44	15
SLUTSATSER .....	45–49	16
REKOMMENDATIONER .....	50–54	17
BILAGA: Karta över tsunamins konsekvenser .....		18
<b>Kommissionens svar</b> .....		19

#### FÖRKORTNINGAR

Dipecho	Katastrofberedskapsprogram vid GD ECHO
EU	Europeiska unionen
FAFA	Det ekonomiska och administrativa ramavtalet (Financial and Administrative Agreement)
FN	Förenta nationerna
FPA	Ramavtal om partnerskap (Framework Partnership Agreement)
GAM	Befrielse rörelse i Aceh (Free Aceh Movement)
GD ECHO	Generaldirektoratet för humanitärt bistånd
HIC	Informationscentrum för humanitär hjälp (Humanitarian Information Centre)
LRRD	Att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd (Linking Relief, Rehabilitation and Development)
LTTE	Tamilska befrielse tigrarna (Liberation Tigers of Tamil Eelam)
MIC	Övervaknings- och informationscentrum (Monitoring and Information Centre)
TEC	Koalition för utvärdering av tsunamin (Tsunami Evaluation Coalition)
Undac	FN:s kontor för bedömning och samordning vid katastrofer
Unocha	FN:s kontor för samordning av humanitära frågor

**SAMMANFATTNING**

I. Den 26 december 2004 utlöste en jordbävning utanför norra Sumatras västkust en massiv flodvåg som orsakade omfattande förödelse i många länder runt Indiska oceanen och dödade över 200 000 människor. Det internationella samfundet visade stor generositet och gav över 5 miljarder euro i humanitärt bistånd (se punkterna 1–3).

II. Europeiska kommissionen har ett särskilt generaldirektorat, Generaldirektoratet för humanitärt bistånd (GD ECHO), som ingriper vid humanitära katastrofer. GD ECHO genomför inga hjälpaktioner direkt utan via partner som består av frivilligorganisationer och internationella organisationer, bland annat Förenta nationerna och Röda korset. Efter tsunamin beviljade GD ECHO 123 miljoner euro i humanitärt bistånd (se punkterna 4–6).

III. Revisionsrättens granskning, som utfördes på grundval av en genomgång av dokumentation, intervjuer, besök på plats och en granskning av andra granskningar och utvärderingar, gällde kommissionens humanitära bistånd efter tsunamin. I detta ingick nödhjälp och visst kortsiktigt återanpassningsarbete i överensstämmelse med GD ECHO:s uppdrag, men inget långsiktigt återuppbyggnadsarbete. De viktigaste frågorna i denna rapport är följande (se punkterna 8–11):

- a) Reagerade kommissionen tillräckligt snabbt och på ett relevant sätt på tsunamin?
- b) Samordnades de åtgärder som vidtogs av GD ECHO på ett effektivt sätt med andra kommissionsavdelningars, internationella organisationers och andra länders insatser?
- c) Var GD ECHO:s förfaranden för övervakning och kontroll utformade på ett sådant sätt att de garanterade att projekt som genomfördes av partner var lämpliga och genomfördes i tid och på ett effektivt sätt?
- d) Uppnådde de projekt som genomfördes av GD ECHO:s partner förväntade resultat, och var de kortsiktiga återanpassningsåtgärderna tillräckligt hållbara?

IV. Kommissionens förfaranden möjliggjorde en snabb reaktion på tsunamin. Kommissionen beviljade 3 miljoner euro samma dag som katastrofen inträffade och ytterligare 20 miljoner euro inom fem dagar. Ytterligare 80 miljoner euro beviljades i februari 2005 och 20 miljoner euro i december 2005, vilket totalt blir 123 miljoner euro. Det omfattande biståndet visade sig vara relevant, särskilt med tanke på att övergången från den akuta fasen till återuppbyggnadsfasen blev längre än förväntat (se punkterna 12–15).

V. GD ECHO hade före tsunamin arbetat med projekt med den konfliktdrabbade befolkningen i Sri Lanka. Efter tsunamin valde GD ECHO att arbeta med befintliga partner i Sri Lanka som var väl insatta i landets situation. Det gjorde att GD ECHO kunde finansiera lämpliga projekt, trots den situation med överfinansiering och överetablering som rådde på grund av det stora antalet nyanlända frivilligorganisationer. I Aceh hade inte GD ECHO någon på plats före tsunamin. Eftersom landet är svårtillgängligt och information saknades bestod vissa tidiga projektförslag av en standardreaktion vid en nödsituation. Senare projektförslag från februari 2005 och framåt byggde på mer tillförlitliga behovsbedömningar (se punkterna 16–21).

VI. GD ECHO bistod Förenta nationerna i dess samordningsroll och gav ekonomiskt bistånd för att bristen på tillförlitlig och exakt information om vilka behov som fanns skulle kunna åtgärdas. Ankomsten av ett stort antal humanitära organisationer, ofta med stora summor privata medel, ökade samordningssvårigheterna och ledde till att omfattningen och kvaliteten på stödet varierade. Samordningen med andra kommissionsavdelningar var god när det gällde att garantera en smidig övergång mellan akuta hjälpinsatser och långsiktigt återuppbyggnadsarbete. I både Indonesien och Sri Lanka var dock samordningen problematisk mellan GD ECHO och räddningstjänstmekanismen, som är placerad inom Generaldirektoratet för miljö och ansvarar för samordningen av medlemsstaternas räddningstjänstbistånd (se punkterna 22–26).

VII. GD ECHO:s system för att övervaka och kontrollera projekt består av övervakningsbesök av fältexperter och handläggare, rapporter från partner, besök på plats av GD ECHO:s finans- och revisionsenhet, kontroller före slutbetalning och senare externa granskningar. Förfarandena var utformade på ett sådant sätt att det i regel gick att ändra projekten om behoven förändrades. Det finns dock utrymme att förbättra den jämförande informationen om kostnader, klargöra de organisatoriska arrangemangen och kvantifiera resultaten av projekten (se punkterna 27–39).

VIII. Projekt som finansierades av kommissionen genomfördes, men i vissa fall blev projektens effekter mindre än planerat på grund av inflation och svårigheter att få tag i varor och rekrytera kvalificerad personal. Projekt som förvaltades av GD ECHO:s partner bidrog till att tillgodose befolkningens grundläggande behov i form av tillfällig logi, mat, vatten och sanitär utrustning, hälso- och sjukvård, psykosocialt stöd, barn- och familjevård samt telekommunikationer. Kommissionen finansierar även projekt som ger stöd till katastrofberedskap. Granskningen bekräftade resultaten av andra utvärderingar, det vill säga att nödhjälpsinsatsen var ändamålsenlig, men dåligt samordnad. Det omfattande biståndet gjorde det möjligt för GD ECHO att klara övergången mellan den akuta nödhjälpsfasen, som blev längre än förväntat, och återuppbyggnadsfasen med hjälp av kvalitetsinsatser och att finansiera återanpassningsprojekt inriktade på utveckling. När det gäller hur många stödmottagare som nåddes var dock framgången för kommissionens projekt ibland mindre än vad som ursprungligen var planerat, främst på grund av felaktiga behovsbedömningar. Detta gäller särskilt ett FN-organs projekt del om vatten och sanitär utrustning i Aceh som nådde 100 000 människor, vilket endast motsvarar 5 % av de ursprungligen planerade två miljoner stödmottagarna (se punkterna 40–44).

IX. Följande rekommendationer baseras på revisionsrättens iakttagelser och slutsatser:

- a) Kommissionen bör överväga vilken roll det skulle kunna spela när det gäller att hjälpa drabbade regeringar att hantera givarsamordningen effektivare.
- b) GD ECHO:s och GD Miljös (räddningstjänstmekanismen) roller bör förtydligas så att ett enhetligt arbetsätt kan garanteras.
- c) Längre tid för akuta nödsatser bör övervägas så att det ges tillräckligt med tid för genomförandet.
- d) GD ECHO bör stärka sitt övervakningssystem så att det inbegriper skriftlig återkoppling till samarbetspartnerna efter övervakningsbesök, bättre jämförande information om kostnader, en beskrivning av arrangemangen för genomförandet och information om vad som har gjorts var.
- e) Svårigheterna med tillgång till dokumentation av projekt som genomförts av FN-organ bör beaktas i samband med det ekonomiska och administrativa ramavtalet (FAFA).

## INLEDNING

**Tsunamin den 26 december 2004**

1. Den 26 december 2004 utlöste en jordbävning utanför norra Sumatras västkust en massiv flodvåg som orsakade omfattande förödelse i många länder runt Indiska oceanen och dödade över 200 000 människor. Den indonesiska provinsen Aceh drabbades hårdast av förödelserna med över 160 000 dödade eller saknade, och mer än en halv miljon människor fördrevs från sina hem. Sri Lanka drabbades näst hårdast med cirka 35 000 dödade eller saknade, och en halv miljon människor fördrevs internt. På kartan i *bilagan* visas tsunamins konsekvenser.

2. Regeringar och enskilda människor reagerade med en överväldigande generositet. I januari 2006 hade det totala humanitära stödet efter tsunamin nått cirka 5,1 miljarder euro, av vilka 3,4 miljarder euro (67 %) kom från privata givare<sup>(1)</sup>. Om man inbegriper det långsiktiga återuppbyggnadsstödet har totalt 11 miljarder euro utlovats<sup>(2)</sup>.

3. Tsunamin drabbade både Aceh och Sri Lanka mot en bakgrund av långvariga konflikter mellan regeringen och separatistorganisationer. I Aceh har en trettio år lång konflikt mellan den indonesiska regeringen och befrielse rörelsen i Aceh (GAM) krävt 15 000 människors liv. I Sri Lanka har ett inbördeskrig pågått av och till mellan regeringen och de tamilska befrielse tigrarna (LTTE) sedan 1983 som har dödat 60 000 människor. Efter tre år av eld-upphör och efter att 400 000 flyktingar har återvänt hem beräknas cirka 400 000 människor fortfarande vara fördrivna.

**Generaldirektoratet för humanitärt bistånd (GD ECHO)**

4. Europeiska kommissionen har ett särskilt generaldirektorat, GD ECHO, som ingriper vid humanitära kriser. GD ECHO:s uppdrag beskrivs i rådets förordning (EG) nr 1257/96 av den 20 juni 1996 om humanitärt bistånd<sup>(3)</sup>. I uppdraget ingår att rädda och skydda människoliv i krissituationer, utveckla kortsiktiga rehabiliterings- och återuppbyggnadsarbeten, hjälpa de drabbade befolkningsgrupperna att åter uppnå ett minimum av självförsörjning, om möjligt med iakttagande av de långsiktiga utvecklingsmålen, och säkerställa en beredskap för risker i samband med naturkatastrofer.

5. EU:s humanitära bistånd ligger i genomsnitt på omkring 600 miljoner euro per år. Enligt förordning (EG) nr 1257/96 om humanitärt bistånd kan kommissionen göra direkta akuta hjälpinsatser, men i praktiken överläter GD ECHO genomförandet av biståndet till sina partner som består av

frivilligorganisationer och internationella organisationer (t.ex. Internationella rödakorskommittén, Internationella migrationsorganisationen, FN-organisationer). I ramavtalen för partnerskap (FPA) fastställs vilken roll och vilka ansvarsområden de frivilligorganisationer och internationella organisationer (utöver FN-organ) som bedömts vara lämpliga som partner skall ha. Den allmänna rättsliga ramen för förbindelserna mellan GD ECHO och FN-organisationer fastställs i det ekonomiska och administrativa ramavtalet (FAFA).

**Andra kommissionsinstrument som användes efter tsunamin**

6. Som ett komplement till GD ECHO:s insatser användes andra kommissionsinstrument efter tsunamin, bland annat, i inledningsskedet, räddningstjänstmekanismen som inrättades genom rådets beslut 2001/792/EG av den 23 oktober 2001<sup>(4)</sup> och är placerad inom Generaldirektoratet för miljö. Via sitt övervaknings- och informationscentrum utsåg och skickade räddningstjänstmekanismen ut expertteam till den tsunamidrabbade regionen för att de skulle hjälpa till att bedöma situationen och samordna ankomsten och fördelningen av det räddningstjänstbistånd som medlemsstaterna erbjöd.

7. Mer långsiktigt återanpassnings-, återuppbyggnads- och återhämtningsarbete är Generaldirektoratet för yttre förbindelser och byrån för samarbete EuropeAids ansvar, medan GD ECHO ansvarar för de humanitära insatserna som består av akut nödhjälp och kortsiktig återanpassning. Genomförandet av åtgärder som ligger på gränsen mellan akuta hjälpinsatser och mer långsiktigt utvecklingsarbete hanteras med hjälp av processen för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd<sup>(5)</sup>. Mekanismen för akuta ingripanden inrättades genom rådets förordning (EG) nr 381/2001 av den 26 februari 2001<sup>(6)</sup> och är placerad inom GD Yttre förbindelser. Mekanismen syftar till att bidra till denna process genom att medverka till att skapa goda förutsättningar för ett långsiktigt utvecklingsarbete och på så sätt göra det möjligt för kommissionen att ingripa snabbt och smidigt.

**REVISIONSRÄTTENS GRANSKNING****Skäl för att utföra granskningen**

8. Mot bakgrund av det omfattande stödet från institutioner och enskilda människor efter tsunamin och det intresse som Europaparlamentet och rådet har visat beslutade revisionsrätten att granska EU:s humanitära insatser.

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

<sup>(5)</sup> Meddelande från kommissionen om att sammanfoga hjälpaktioner, återhämtnings- och utvecklingsbistånd, KOM(96) 153, och meddelande från kommissionen – Att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd – En utvärdering, KOM(2001) 153.

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

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

<sup>(2)</sup> Källa: UN Office of the Special Envoy for Tsunami Recovery.

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

**Granskningens omfattning och granskningsmål**

9. Denna granskning är begränsad till kommissionens humanitära hjälpinsatser. I dessa ingår akut nödhjälp och visst kortsiktigt återanpassningsarbete i överensstämmelse med GD ECHO:s

uppdrag, men inget långsiktigt återuppbyggnadsarbete. De finansiella beslut som omfattas av granskningen visas i *tabell 1*. Vid granskningen undersöktes även enheter i GD ECHO:s periferi, till exempel räddningstjänstmekanismen, när dessa påverkade GD ECHO:s humanitära insatser.

Tabell 1

**Humanitärt bistånd från kommissionen**

(miljoner euro)

Beslut			Fördelning av finansiering					
Datum	Längd	Belopp	Regionalt	Indonesien	Sri Lanka	Indien	Maldiverna	Thailand
26.12.2004	3 månader	3,0	3,0					
30.12.2004	6 månader	10,0			8,3		1,7	
31.12.2004	6 månader	10,0		10,0				
9.2.2005	18 månader	80,0	13,7	30,5	24,3	10,0	1,0	0,5
15.12.2005	18 månader	20,0		10,0	8,0	2,0		
<b>Beslut totalt</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>Totalbelopp för ingångna kontrakt per 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>Utbetalat totalt per 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>

Källa: GD ECHO.

10. De viktigaste frågor som tas upp i rapporten och som syftar till att fastställa vilka lärdomar man kan dra inför framtida omfattande katastrofer är följande:

- a) Reagerade kommissionen tillräckligt snabbt och på ett relevant sätt på tsunamin?
- b) Samordnades de åtgärder som vidtogs av GD ECHO på ett effektivt sätt med andra kommissionsavdelningars, internationella organisationers och andra länders insatser?
- c) Var GD ECHO:s förfaranden för övervakning och kontroll utformade på ett sådant sätt att de garanterade att projekt som genomfördes av partner var lämpliga och genomfördes i tid och på ett effektivt sätt?

- d) Uppnådde de projekt som genomfördes av GD ECHO:s partner förväntade resultat, och var de kortsiktiga återanpassningsåtgärderna tillräckligt hållbara?

**Granskningsmetod**

11. Granskningen baserades på en genomgång av dokumentation, intervjuer, besök på plats och en granskning av andra granskningar och utvärderingar. GD ECHO:s förvaltnings-, övervaknings- och kontrollsystem bedömdes på central nivå och bekräftades genom besök vid GD ECHO:s fältkontor och hos partner och projekt i Sri Lanka och Indonesien. I *tabell 2* visas de projekt och partner som besöktes på plats. Revisionsrätten valde ut dessa projekt enligt kriterierna åtgärdsområde, plats, belopp, genomförandefas och typ av partner för att få en god överblick. Projekt som redan hade besökts på plats av GD ECHO:s finans- och revisionsenhet besöktes inte på nytt.

Tabell 2

## Humanitära biståndsprojekt som besöktes på plats i Indonesien och Sri Lanka

Finansiellt beslut	Typ av partner	Projektbeskrivning	Kommissionens finansiering i euro
<b>INDONESIEN</b>			
10 miljoner euro	FN-organ	Stöd till barn, vatten och sanitär utrustning	4 000 000
	Frivilligorganisation	Psykosocialt stöd	528 798
	Frivilligorganisation	Rent vatten	550 000
80 miljoner euro	Frivilligorganisation	Förbättra vård och stöd i lokalsamhällen	484 820
	Frivilligorganisation	Nya möjligheter att försörja sig på fiske	476 792
	Frivilligorganisation	Vatten och sanitär utrustning	1 336 266
<b>Totalt värde av projekt som besöktes i Indonesien</b>			<b>7 376 676</b>
<b>SRI LANKA</b>			
10 miljoner euro	Frivilligorganisation	Vatten och sanitär utrustning	571 534
	Frivilligorganisation	Vatten, sanitär utrustning, mat och andra förnödenheter än mat	1 200 000
	Frivilligorganisation	Psykosocialt stöd	672 720
80 miljoner euro	Internationell organisation	Tillfälliga bostäder, registrering och försörjningsmöjligheter	2 067 480
	FN-organ	Fiske och jordbruk	3 900 000
<b>Totalt värde av projekt som besöktes i Sri Lanka</b>			<b>8 411 734</b>

## IAKTTAGELSER

ytterligare ett beslut om 10 miljoner euro till Indonesien den 31 december 2004, båda med en varaktighet på sex månader, vilket blir totalt 23 miljoner euro i bistånd.

## Var kommissionens reaktion snabb och relevant?

## Snabb reaktion med lämplig budget

12. Förfaranden för att rationalisera beslut om humanitärt bistånd antogs av kommissionen 2001 <sup>(1)</sup> och gav generaldirektören vid GD ECHO befogenhet att fatta beslut om primärt katastrofbistånd på upp till 3 miljoner euro för en tremånadersperiod. Den ledamot av kommissionen som ansvarar för humanitärt bistånd fick befogenhet att fatta akuta beslut om upp till 30 miljoner euro direkt för verksamheter som varar upp till sex månader. Dessa förfaranden, tillsammans med GD ECHO:s jourberedskap under semestertider, gjorde att kommissionen snabbt kunde reagera på tsunamin. Ett beslut om akut katastrofhjälp för ett belopp av 3 miljoner euro under tre månader fattades den 26 december 2004, samma dag som katastrofen inträffade. Beslutet omfattade akuta hjälpinsatser i form av tillfällig logi, andra förnödenheter än livsmedel och läkemedel som skulle tillhandahållas av Internationella federationen för rödakors- och rödahalvmåneföreningar. Sedan följde ett beslut om 10 miljoner euro till Sri Lanka och Maldiverna den 30 december 2004 och

13. Den 6 januari gjorde kommissionen utfästelser om ytterligare 100 miljoner euro i humanitärt bistånd vid Jakartakonferensen om tsunamibistånd och begärde därför detta belopp av budgetmyndigheten (parlamentet och rådet). Beloppet godkändes den 19 januari 2005, vilket gjorde att ett beslut kunde fattas om 80 miljoner euro den 9 februari 2005 och ett beslut om 20 miljoner euro den 15 december 2005, båda med en varaktighet på 18 månader.

14. De första 23 miljonerna euro användes till att finansiera nödhjälpsinsatser, till exempel hälso- och sjukvård, läkemedel, tillfällig logi, system för tidig varning om epidemier, rent vatten och sanitär utrustning, livsmedelsförsörjning, psykosocialt stöd, barnskydd och logistiskt stöd, till exempel satellittelefoner. De efterföljande besluten om 80 respektive 20 miljoner euro finansierar kortsiktig återanpassning som bland annat inbegriper tillfälliga bostäder, förflyttning av internt fördrivna personer, försörjningsmöjligheter, livsmedelssäkerhet, rent vatten och sanitär utrustning, logistiskt och tekniskt stöd samt förebyggande av katastrofer. Bilderna i rapporten visar några av de olika typer av stöd som finansierades av GD ECHO.

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

15. Enligt de principer och den goda praxis för givande av humanitärt bistånd som man beslutade om i Stockholm i juni 2003 bör humanitärt bistånd fördelas efter behov och på grundval av behovsbedömningar. Men efter tsunamin gick de faktiska behoven inte att fastställa utifrån tillgänglig information, och det blev därför nödvändigt att väga en önskan om en insats grundad på kännedom om förhållandena mot kravet på snabbhet. I denna osäkra situation visade kommissionen sitt engagemang genom att göra utfästelser om bistånd, och det omfattande stödet visade sig vara relevant, bland annat på grund av följande faktorer:

- a) Det finansieringsbeslut om 20 miljoner euro som fattades den 15 december 2005 var avsett att tillgodose de behov som återstod under 18 månader från och med januari 2006. Övergången mellan den akuta hjälpfasen och återuppbyggnadsfasen, som från början förväntades vara över före slutet av 2005, blev längre än förväntat eftersom merparten av återuppbyggnadsarbetet ännu inte hade satt igång i slutet av 2005.
- b) I augusti 2005 ändrades beslutet om 80 miljoner euro så att det också inbegrep den konfliktdrabbade befolkningen (se ruta 1).

#### Ruta 1

##### Ett omfattande stöd gör det lättare att garantera en konfliktmedveten insats

Den väpnade konflikten i Sri Lanka ledde till att 800 000 människor fördrevs från sina hem mellan 1983 och 2002. Ett massivt återvändande inleddes efter eldupphöret i februari 2002, och nära 400 000 människor hade återvänt till sina hem när tsunamin inträffade i slutet av 2004. Endast cirka 15 % av den konfliktdrabbade befolkningen drabbades dock direkt av tsunamin, och därför kunde de dra nytta av det generösa stöd som givarsamfundet gav efter tsunamin. Det bistånd som gavs till den tsunamidrabbade befolkningen var mycket högre än det bistånd som den konfliktdrabbade befolkningen i samma område fick. Kostnaden för till exempel tillfällig logi på grund av tsunamin uppgick till 450 euro jämfört med 125 euro för tillfällig logi på grund av konflikten. Livsmedelsstödet varje månad till en tsunamidrabbad familj uppgick till 70 euro jämfört med 10 euro för en konfliktdrabbad familj. Denna diskriminering orsakade förbittring och spänningar i lokalsamhällena.

För att undvika diskriminering av utsatta personer som hade fördrivits före tsunamin ändrade kommissionen beslutet om 80 miljoner euro i augusti 2005 så att det också inbegrep den konfliktdrabbade befolkning som bodde i de tsunamidrabbade områdena.

#### Val av partner

16. Efter samordning med FN och andra givare bestämde sig GD ECHO för att arbeta med befintliga partner, främst i norra och östra Sri Lanka där generaldirektoratet hade arbetat med den

konfliktdrabbade befolkningen före tsunamin ända sedan 1994. Detta arrangemang gjorde att GD ECHO kunde finansiera genomförandet av lämpliga projekt, trots den situation med överfinansiering och överetablering som rådde på grund av det stora antal nyanlända frivilligorganisationer med privata medel som var fast beslutna att inleda projekt i områden som hade överösts med bistånd.

17. Till skillnad från i Sri Lanka hade inte GD ECHO någon partner på plats i Aceh före tsunamin, eftersom internationell personal i humanitära organisationer (med undantag av några få representanter för FN-organisationer och Röda korset) inte hade tillträde till området enligt det undantagstillstånd som utfärdats av den indonesiska regeringen. Efter tsunamin gavs fritt tillträde till Aceh från och med den 28 december 2004. Därför valde GD ECHO partner som kunde arbeta direkt på fältet och hade kunskaper om de olika områden som omfattades av biståndet, till exempel FN-organ för barnskydd, vattenförsörjning, sanitär utrustning samt hälso- och sjukvård. Alla avtal som härrörde från de två besluten om 10 miljoner i katastrofbistånd hade undertecknats med partnerna den 18 januari 2005 för Sri Lanka och den 27 januari 2005 för Indonesien.

#### Det internationella biståndet var för högt i förhållande till partnernas ekonomiska behov

18. De höga internationella bistånd som gavs efter tsunamin översteg vissa partners kapacitet att tillgodogöra sig stödet (se ruta 2). Mer än 360 humanitära organisationer kom till Sri Lanka och 450 till Indonesien med stora summor privata medel. Konkurrensen om resurserna bidrog till att det blev inflation och svårt att få tag i varor och rekrytera kvalificerad personal. Enligt en rapport från byrån för återanpassning och återuppbyggnad (BRR<sup>(1)</sup>) som publicerades ett år efter tsunamin steg priser och löner i Aceh med 30–40 % under 2005.

#### Ruta 2

##### Medel som överstiger partnernas ekonomiska behov: allmän bakgrund

Vissa av GD ECHO:s befintliga partner i Sri Lanka hade inte kapacitet att utnyttja all tillgänglig finansiering från kommissionen på grund av det omfattande biståndet från privata givare. Till exempel kom man överens om ett projekt på endast 570 000 euro med en frivilligorganisation trots att GD ECHO från början hade tänkt tilldela organisationen 1 miljon euro enligt beslutet om 10 miljoner euro. Trots att denna frivilligorganisation har ökat sin kapacitet i Sri Lanka sedan tsunamin har den inte lämnat in något förslag inom ramen för beslutet om 80 miljoner euro. Från oktober 2005 arbetade GD ECHO därför med fyra partner som nyligen hade kommit till Sri Lanka (av sammanlagt 21 partner).

(1) BRR (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) inrättades i april 2005 av Indonesiens regering för att underlätta samordningen av återanpassnings- och återuppbyggnadsarbetet i Aceh och Nias.



I Indonesien hade inte ett FN-organ kapacitet att utnyttja alla medel från kommissionen under det akuta beslutets sex månader långa genomförandeperiod. Många av GD ECHO:s vanliga partner lämnade inte in några projektförslag i Indonesien, eftersom de medel de hade tagit emot från andra givare redan översteg deras kapacitet att tillgodogöra sig stödet.

Denna analys av bristen på kapacitet att utnyttja tillgänglig finansiering bekräftar av en frivilligorganisation. Organisationen understök att dess program endast bör genomföras efter behov och inte för att man vill göra av med överskottspengar. Trots att organisationen slutade att ta emot bistånd avsett för tsunamioffren mindre än en vecka efter katastrofen fick den ändå 110 miljoner euro, ett belopp som kan jämföras med de 25 miljoner euro som krävdes för tsunamiprogrammen för 2005. Givare blev tillfrågade om de gick med på att restriktioner för bidragen hävdades så att pengarna kunde användas till andra katastrofer, och 99 % av dem sa ja. Vid utgången av 2005 hade 65 miljoner euro av de bidrag som ursprungligen var avsedda för tsunamioffren använts till att tillgodose behov på annat håll, till exempel i samband med svältkatastrofen i Niger, konflikten i Darfur och efter jordbävningen i Pakistan.

#### Olika situationer när det gäller korrekta behovsbedömningar

19. I GD ECHO:s tillvägagångssätt med förvaltning av projektcykler betonas vikten av planering och utformning av projekt och analys av behoven för att se till att projektet tillgodoser målgruppens behov. De projektförslag som lämnades in av partnerna analyserades av GD ECHO:s fältexpert<sup>(1)</sup> och också av handläggaren i Bryssel innan de godkändes. GD ECHO:s beslut att arbeta med befintliga partner i Sri Lanka var en garanti för att projektförslagen utarbetades av organisationer som hade kunskap om landet och var väl lämpade att göra behovsbedömningar (se ruta 3). Hos vissa partner ingick behovsbedömningen som en del av själva projektet.

#### Ruta 3

##### Partnerna i Sri Lanka var väl lämpade att utarbeta projektförslag

En rödakorsorganisation var mycket väl lämpad att utarbeta projektet för psykosocialt stöd eftersom det sedan 2003 har bistått Sri Lankas Röda korset vid genomförandet av ett program för psykosocialt stöd i norra provinsen Jaffna, ett projekt som också tar emot stöd från kommissionen. Målgruppen för programmet är internflyktingar efter konflikten.

En frivilligorganisation har funnits på plats under den över 20 år långa konflikten och hade därför ett starkt team på fältet i Sri Lanka och god kännedom om landet.

En annan frivilligorganisation fanns redan på plats i östra Sri Lanka där organisationen genomförde ett GD ECHO-finansierat konfliktrelaterat projekt.

20. I Indonesien var det svårt att göra korrekta behovsbedömningar i den situation som rådde direkt efter tsunamin på grund av den allmänna förvirringen och bristen på tillförlitlig information. Eftersom det var mycket svårt att nå ut till de drabbade områdena, främst på grund av den omfattande förödelsen och delvis på grund av säkerhetsläget, tog det tid för de humanitära organisationerna att etablera sig på fältet. Det var inte förrän i slutet av januari som de flesta organisationerna hade kommit på plats på Sumatras västkust, vilket inverkar på behovsbedömningarnas kvalitet och gjorde att de försenades. Vissa projektförslag som finansierades enligt det akuta beslutet om 10 miljoner euro bestod av en standardreaktion vid katastrofer och inte av insatser som byggde på mer korrekta behovsbedömningar och var anpassade till de särskilda omständigheterna. I juni 2005 anordnade FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (Unocha) ett regionalt seminarium om de lärdomar som dragits efter tsunamin, där bristen på samråd med lokalsamhällena när det gäller de nödhjälpsinsatser och det återhämtningsarbete som utfördes av de humanitära hjälporganisationerna som helhet framhävdes.

21. Behovsbedömningarna i de projekt som godkändes från februari 2005 var mer tillförlitliga eftersom det fanns mer information och mer tid till att utarbeta förslag. Till exempel hade en frivilligorganisation ett nära samarbete med lokalsamhället när det utarbetade sitt båtbyggarprojekt i Aceh och lyckades utforma ett projekt som tillgodosåg stödmottagarnas behov.



Försörjningsstöd: fiskebåtar i Aceh, Indonesien  
(Källa: Revisionsrätten)

<sup>(1)</sup> Fältexpert är den term som används för kommissionens personal för tekniskt stöd inom det humanitära biståndet.

## Samordningens effektivitet

### Samordning av ett stort antal humanitära organisationer

22. FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (Unocha) tog på sig rollen som samordnare av hjälporganisationernas verksamheter med stöd från andra FN-kontor när det gällde de olika sektorer som berördes. FN stötte dock på följande hinder för en effektiv samordning:

- a) Informationen om skador och behov och även om planerade och pågående hjälpaktioner var otillräcklig. Behov av korrekt och tillförlitlig information om antalet internt fördrivna människor och var dessa befann sig i Indonesien fanns så sent som i maj 2005 och är ett exempel på detta problem. Vid Unochas regionala seminarium i juni 2005 om erfarenheterna efter tsunamin påtalades kravet på bättre information, ett problem som kommissionen konstaterade och arbetade för att åtgärda (se ruta 4).
- b) Ett stort antal nyanlända humanitära organisationer, många med stora summor privata medel, agerade ofta oberoende av tillgängliga samordningsrutiner.
- c) De lokala myndigheterna hade försvagats av alla mänskliga och materiella förluster, och det fanns inget fungerande system för att registrera frivilligorganisationer och garantera att de följde standarder eller inarbetade samordningsrutiner. Punkter i EU-ordförandeskapets diskussionsunderlag från december 2005 <sup>(1)</sup> om EU:s insatser efter tsunamin fokuserar på vilken roll det internationella samfundet och EU kan spela för att bistå regeringar när det gäller att hantera givar-samordningen på ett effektivt sätt.

#### Ruta 4

##### GD ECHO konstaterade att det fanns samordningsproblem och arbetade för att åtgärda dem

GD ECHO:s strategi i Indonesien och Sri Lanka var att bistå Förenta nationerna i dess samordningsroll. I detta sammanhang beviljade GD ECHO 1 miljon euro i stöd till Unochas centrum för humanitär information (HIC) så att informationsverktyg för planering, genomförande och övervakning av det humanitära biståndet kunde införskaffas. I sin gemensamma utvärdering av HIC i april 2005 rekommenderade GD ECHO och Unocha att centrumet skall få hjälp att ge en god överblick över de humanitära insatserna och vilka luckor som finns när det gäller behov.

GD ECHO tillhandahöll medel till en frivilligorganisation i Aceh i syfte att samla in och föra in uppgifter om internflyktingar i databasen vid centrumet för humanitär information.

I Sri Lanka finansierade GD ECHO ett projekt som genomfördes av en internationell organisation. Projektet skulle upprätta en central databas för stödmottagare som syftade till att åtgärda problemet med bristen på tydlig information. Från början uppmuntrades projektet av Centrum för nationella åtgärder, som Sri Lankas regering inrättade för att hantera alla insatser efter tsunamin, men det fick inte stöd från de statliga organ som tog över ansvaret för nödhjälps- och återhämtningsarbetet från och med februari 2005. Databasen lades därför på is till september 2005 då registreringen av uppgifter började på nytt under ledning av Sri Lankas regering.

23. Omfattningen av och kvaliteten på det stöd som tillhandahållits av det internationella samfundet varierade kraftigt på grund av samordningssvårigheterna. I Röda korsets rapport om katastrofer i världen 2005 beskrivs hur vissa lokalsamhällen i Aceh överöstes med bistånd medan andra försumrades. Biståndet till hälso- och sjukvårdssektorn i Indonesien var för högt och detsamma gäller leveransen av båtar i Sri Lanka, medan andra insatser var otillräckliga, till exempel saknade fiskebåtar fiskenät. I december 2005, det vill säga ett år efter katastrofen, bodde dessutom cirka 67 000 människor fortfarande i tält i Aceh.

### God samordning mellan GD ECHO och andra kommissionsavdelningar utom vid akuta hjälpinsatser

24. Genom räddningstjänstmekanismen skickades expertteam ut till de områden som hade drabbats hårdast av tsunamin. Dessa hjälpte till att bedöma situationen och samordna räddningstjänstbiståndet från medlemsstaterna när det kom fram och skulle distribueras. Enligt samförståndsavtalet av den 16 mars 2003 mellan GD ECHO och Generaldirektoratet för miljö är det av största vikt att samordningen av insatserna förbättras när det gäller räddningstjänsten och det humanitära biståndet, både centralt och på fältet, för att en god samverkan mellan gemenskapsinsatserna skall uppnås. Förfarandena bör vara utformade på ett sådant sätt att de garanterar ett ömsesidigt utbyte av information under alla stadier av krisen, och möten på fältet mellan GD ECHO och räddningstjänstens samordningsteam bör garantera att verksamheterna kompletterar varandra. I både Sri Lanka och Indonesien var dock räddningstjänstmekanismen inte tillräckligt samordnad med det humanitära biståndet.

25. Vid sitt möte den 27 januari 2005 fokuserade kommittén för humanitärt bistånd på bristerna i samordningen mellan GD ECHO och räddningstjänstens övervaknings- och informationscentrum (MIC). Den ansåg att MIC:s

<sup>(1)</sup> EU:s bidrag till det internationella svaret på tsunamin i Asien 2004: *Achievements, next steps and lessons learned*. Diskussionsunderlag vid högnivåmötet i Bryssel den 20 december 2005, under ledning av Europeiska kommissionen och EU:s ordförandeskap.

verksamhet inte hade begränsats till räddningstjänstinsatser utan delvis sammanfallit med det humanitära området som inte ingår i dess roll och gett intrycket av att den samordnade allt EU-stöd <sup>(1)</sup>.

26. När det gäller övergången till återuppbyggnadsfasen arbetar GD ECHO med andra kommissionsavdelningar för att garantera en smidig och effektiv övergång mellan akut nödhjälp och återuppbyggnad på längre sikt. GD ECHO:s omfattande stöd gjorde det möjligt att hantera övergången mellan nödhjälpsinsatserna och återuppbyggnadsarbetet som blev längre än förväntat (se punkt 15 a). Strategin för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd i Indonesien och Sri Lanka innebär att mekanismen för akuta ingripanden används för att ta fram satellitbilder av tsunamins skadeverkningar, vilka kan vara till hjälp vid planering av återuppbyggnad och katastrofberedskap. Mekanismen för akuta insatser bidrog också till finansieringen av medlingsinsatserna som ledde till en fredsöverenskommelse mellan Indonesiens regering och befrielse rörelsen i Aceh (GAM) i augusti 2005, vilket stärkte grunderna för återuppbyggnadsarbetet.



Sanitært bistånd: Latriner i Aceh, Indonesien  
(Källa: Revisionsrätten)

<sup>(1)</sup> I februari 2005 diskuterade den rådgivande instansen vid FN:s kontor för bedömning och samordning vid katastrofer (Undac) räddningstjänstmekanismen och befarade att den hade fått dubbla roller efter tsunamin. Därför begärde FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (Unocha) tydliga förfaranden för räddningstjänstmekanismens samordnare så att de arbetar enligt de internationellt fastställda mekanismer som finns.

### **Övervakningssystemens roll när det gäller att garantera att genomförandet är lämpligt, sker i tid och är effektivt**

#### **Ett relativt omfattande övervaknings- och kontrollsystem**

27. GD ECHO förfogar över följande instrument vid övervakning och kontroll av projektgenomförandet:

- a) Övervakningsbesök av GD ECHO:s fältexperter och deras rapporter som kompletteras av handläggares övervakningsbesök.
- b) Rapporterna från GD ECHO:s partner.
- c) Besök på plats av GD ECHO:s finans- och revisionsenhet.
- d) Kontroller före slutbetalning och senare externa granskningar av partner.

28. GD ECHO:s fältexperter gjorde övervakningsbesök vid projekt som genomfördes av partner för att se till att genomförandet var lämpligt, sker i tid och är effektivt. På grundval av övervakningsbesöken kan lämpliga åtgärder vidtas på lokal eller central nivå. Till exempel påtalades svårigheterna att rekrytera lokal personal i övervakningsrapporten om ett program för psykosocialt stöd i Sri Lanka som publicerades i april 2005. GD ECHO:s handläggare i Bryssel kontaktade därför den berörda rödakorsförningens huvudkontor för att få en försäkran om att ett samförståndsavtal med Röda korset i Sri Lanka skulle undertecknas så att lokal personal kunde rekryteras till nästa projektfas.

29. Efter tsunamin den 26 december 2004 fanns personal från GD ECHO på plats i Sri Lanka den 27 december 2004 och i Jakarta i Indonesien den 28 december 2004. Den 1 januari 2005 kom de första experterna från GD ECHO fram till Aceh. GD ECHO omplacerade tekniska assistenter från andra regioner, till exempel Sydamerika, Afrika och Mellanöstern för att de skulle bistå vid de första insatserna efter tsunamin. I januari 2005 insåg man att det behövdes permanenta fältexperter, och i april 2005 var de på plats i Aceh. Efter tsunamin lovade kommissionen att öka antalet fältexperter från GD ECHO från 69 till 150 <sup>(2)</sup>. I Sri Lanka gjordes 23 övervakningsbesök vid de nio projekt som finansierades genom det akuta beslutet om 10 miljoner euro. I Indonesien gjordes 13 övervakningsbesök vid de tio projekt som finansierades genom det akuta beslutet om 10 miljoner euro, i de flesta fall efter de nuvarande fältexperternas ankomst i april 2005. GD ECHO:s fältexperter skrev en övervakningsrapport efter varje övervakningsbesök.

<sup>(2)</sup> Meddelande från kommissionen – Förstärkning av EU:s katastrof- och krishantering i tredjeländer, KOM(2005) 153.

30. Det finns inga särskilda riktlinjer för GD ECHO:s fältexperter när det gäller rapportering av övervakningsbesökens resultat. I slutet av varje övervakningsbesök har GD ECHO:s fältexperter ett rapporteringsmöte med partnerens fältteam. Men GD ECHO ger ingen systematisk återkoppling i skriftlig form till partnern om de frågor som kommit upp under besöket och de åtgärder som man kommit överens om. Skriftlig återkoppling skulle göra det möjligt för partnern att i större utsträckning dra nytta av de råd och det stöd som de får efter GD ECHO:s övervakningsbesök och kanske hjälpa dem att lösa de problem som konstaterats.

31. Informationen från fältexperternas övervakningsbesök kompletteras med informationen i partnernas rapporter. För projekt som pågår i sex månader skall partnern skicka en preliminär slutrapport till GD ECHO en månad innan projektet avslutas och en slutrapport inom sex veckor från det att projektet har avslutats eller tre månader för FN-projekt. När det gäller de akuta besluten om 10 miljoner euro med en varaktighet på sex månader i Sri Lanka och Indonesien lämnade de flesta partner in sina preliminära slutrapporter i tid, men de flesta slutrapporterna var försenade med en eller två månader.

32. Utöver fältexperternas och handläggarnas övervakningsbesök och informationen i partnernas rapporter övervakas också projektgenomförandet av personal vid GD ECHO:s finans- och revisionsenhet som utför kontroller på plats av ett urval projekt. Under 2005 var GD ECHO:s kontroller främst inriktade på insatserna efter tsunamin. Värdet av de projekt som granskades i Sri Lanka och Indonesien uppgick till 19 miljoner euro eller 18 % av de sammanlagt 103 miljoner euro som GD ECHO beviljat till projekt som genomförts efter tsunamin vid utgången av 2005. Vid den kontroll på plats av projekt som genomfördes av ett FN-organ i Indonesien påtalades problem med tillgång till dokumentation. Detta har man visserligen kommit till rätta med, men problemet behöver tas upp vid arbetsmötena om det ekonomiska och administrativa ramavtalet (FAFA) (se ruta 5).

#### Ruta 5

##### Tillgång till FN-dokumentation

GD ECHO hade svårt att få tag i relevant ekonomisk information som krävdes vid ett kontrollbesök på plats i juni 2005 vid ett FN-organens projekt på 500 000 euro för akuta sjukvårdsinsatser i Indonesien, vilket strider mot kraven i det ekonomiska och administrativa ramavtalet (FAFA). Efter diskussioner med FN-organet klargjordes denna fråga, och GD ECHO fick tillgång till relevant dokumentation i november 2005.

33. GD ECHO:s finans- och revisionsenhet utför även slutkontrollen före slutbetalning. Vid denna kontroll beaktas kommentarerna från GD ECHO:s fältexperter och handläggare till partnerens slutrapport och deras rekommendation om betalningen bör göras eller inte. Dessutom baseras denna betalningskontroll i förekommande fall på en förteckning över utgifter, lageruppgifter, upphandlingsförfaranden, personalförteckningar och kopior av fakturor. Vidare ser GD ECHO:s finans- och revisionsenhet till att en oberoende extern granskning av projektdokumentationen utförs vid partnerens huvudkontor av ett urval projekt. Dessa externa granskningar har visat sig vara ett effektivt verktyg för att identifiera icke stödberättigade utgifter som skall återbetalas, främst på grund av att styrkande underlag saknas. Det tar dock lång tid från det att ett projekt avslutas tills den externa granskningen utförs, något som GD ECHO försöker komma till rätta med genom att granska alla partner under en tvåårsperiod.

#### Anpassning av de första insatserna för att garantera relevans

34. I GD ECHO:s förfaranden konstateras att det finns behov av flexibilitet. I artikel 10 i ramavtalet om partnerskap finns enkla förfaranden för att ändra projekt så att de anpassas efter föränderliga behov. Flexibla förfaranden gjorde i allmänhet det möjligt att ändra projekt så att de motsvarade de förändrade behoven och garanterade ett lämpligt genomförande (se ruta 6).

#### Ruta 6

##### Ändring av projekt för att möta föränderliga behov

I juni 2005 i Sri Lanka varnade ett FN-organ för att alltför många små fiskebåtar tillhandahölls, vilket skulle kunna leda till överfiske och långvarigt skada kustfiskeresurserna. I augusti 2005 ändrades projektet så att antalet båtar som skulle repareras eller byggas minskade. I stället levererades 15 000 uppsättningar fiskeredskap.

Under den första månaden efter tsunamin stod det klart att Sri Lankas regering hade tagit emot tillräckligt med läkemedelsbistånd för att möta alla befintliga behov. En frivilligorganisations projekt som finansierades av GD ECHO ändrades därför så att finansieringen kunde omfördelas till psykosocialt stöd och stöd till lokala hälso- och sjukvårdsinrättningar.

Inom ett annat projekt i Sri Lanka ingick distribution av 21 500 ransoner torrmat av mycket näringsrika kex avsedda för barn under fem år som ett led i en beredskapsplan. Kexen behövdes inte, och de 28 000 euro som från början var avsatta till livsmedels säkerhet omfördelades till försörjningsstöd.

*En partner i Indonesien ersatte tält med kök för att stödmottagarnas föränderliga behov skulle tillgodoses.*

*En frivilligorganisations projekt i Indonesien ändrades när det omfattande internationella stödet gjorde att man kunde undvika en svältkatastrof. Det akuta matprogrammet behövdes inte längre och därför ersattes det med ett program för undervisning i näringslära och för extra livsmedelstillförelse.*

### Förseningar på grund av kapacitetsbrist och andra yttre begränsningar

35. När det gällde att genomföra projekt i tid hjälpte GD ECHO projektdeltagarna att komma till rätta med vissa svårigheter som påtalades i övervakningsrapporterna. Till exempel uppgavs i övervakningsrapporten från maj 2005 om ett FN-organs projekt i Indonesien att experter som kunde genomföra insatserna saknades. Åtgärder vidtogs därför centralt inom GD ECHO och FN-organet, vilket ledde till att nödvändig personal rekryterades. Andra förseningar som påtalades i övervakningsrapporterna åtgärdades emellertid inte av parterna under projektets löptid (se ruta 7). Projektens genomförande försenades på grund av att ett stort antal humanitära organisationer som nyligen hade kommit på plats konkurrerade om resurserna. I Sri Lanka berodde förseningarna också på andra yttre begränsningar, till exempel upphävandet av tullbefrielsen på humanitära varor i februari 2005 och byggregrektioner i den buffertzonen som införts av regeringen och som upphävdes i slutet av 2005. Dessa förseningar gjorde merparten av såväl bedömningarna som ett stort antal projekt inaktuella.

#### Ruta 7

##### Exempel på förseningar i parternas genomförande av projekt

*De långsamma upphandlingsförfarandena gjorde att klortabletter saknades till en vattenreningsanläggning i Pramuka, Jantho, i Indonesien, vilket ledde till att den inte började fungera förrän i juni 2005, fyra månader efter att den hade kommit på plats.*

*Leveransen av tillfälliga bostäder i Sri Lanka försenades på grund av att det saknades lämplig mark dit grupper som var förbjudna att återvända till buffertzonen vid kusten kunde förflyttas. Mark som hade tilldelats en internationell organisation för byggändamål tilldelades senare andra aktörer av de lokala myndigheterna.*

*Svårigheterna med upphandlingen och också den tid det tog att bestämma fiskeutrustning gjorde att en partners distribution av fiskenät i Sri Lanka försenades. När frivilligorganisationen var redo för distribution hade andra organisationer redan tillgodosett vissa behov, till exempel i fråga om fiskeutrustning. Detta ledde till ytterligare förseningar eftersom frivilligorganisationen då måste göra nya behovsbedömningar.*

### Information om projektgenomförandets effektivitet

36. Om man skall kunna övervaka att projekten genomförs på ett effektivt sätt krävs information om kostnader, organisatoriska arrangemang och reella effekter. För att insatserna skall kunna göras i tid sker inte urvalet av partners förslag efter en anbudsinfordran när det gäller kostnader. Upphandlingsförfarandena för GD ECHO:s partner granskas under de externa granskningarna vid parternas huvudkontor och under de kontroller på plats som utförs av GD ECHO:s finans- och revisionsenhet. Dessutom innehåller den granskning av projektförslagen som GD ECHO:s fältexperter gör en analys av enhetskostnader som är en av faktorerna när man skall avgöra om huruvida parterna erbjuder varor och tjänster till ett rimligt pris. Analysen har dock ett begränsat värde som garanti för att projekten är effektiva. Den skulle kunna förbättras om man gav jämförande information och gjorde systematiska uppföljningar. Det finns utrymme att ytterligare förbättra den jämförande informationen om kostnader och övervaka enhetskostnaderna under genomförandet. Särskilt efter en oförutsedd katastrof är sådan information en extra garanti för att varor och tjänster erhålls till ett skäligt pris. Under tiden utvecklar GD ECHO sitt övervakningssystem så att det automatiskt skall hjälpa till vid beräkningen av enhetskostnader och förhållandet mellan direkta kostnader och stödkostnader.

37. Vissa övervakningsrapporter innehåller inte tillräckliga uppgifter om de ibland komplicerade organisatoriska arrangemangen, och det framgår därför inte om parternas utför projektarbetet direkt eller om den har lagt ut verksamheter på entreprenad till andra frivilligorganisationer eller privata företag (se ruta 8). Eftersom det endast är undertecknarna av ramavtalen om partnerskap och det ekonomiska och administrativa ramavtalen som har bedömts vara lämpliga partner är det viktigt att identifiera de organisationer som genomför projekt som finansieras av GD ECHO och som inte har varit föremål för en sådan bedömning.

#### Ruta 8

##### Organisatoriska arrangemang måste förklaras bättre i övervakningsrapporterna

*I Sri Lanka bedrevs ett FN-organs båtrepurationsverksamhet av privata företag och en GD ECHO-partners vatten- och sanitetsverksamhet av lokala frivilligorganisationer.*

*I Indonesien kunde inte de berörda frivilligorganisationerna identifieras trots att det uppgavs i övervakningsrapporterna att ett FN-organ använde frivilligorganisationer till att genomföra projekt.*

*Dessa särskilda arrangemang beskrevs inte i övervakningsrapporterna.*

38. GD ECHO:s övervakning är mera inriktad på resultat än på effekter (dvs. antal hem som bebos av familjer och inte antal uppförda tillfälliga bostäder). I övervakningsrapporterna kvantifieras inte resultaten av projektåtgärderna systematiskt och de innehåller inte heller ett formellt godkännande av slutförda arbeten, till exempel tillfälliga bostäder, latriner och båtar. Det är dock viktigt att ha tydlig information om vad som har gjorts var. Det är en nödvändig förutsättning för att man skall kunna rapportera om resultaten. Information om reella effekter är nödvändigt för att garantera att varor och tjänster har tillhandahållits enligt den standard som krävs (se ruta 9).

#### Ruta 9

##### Behov att förbättra information om effekter

När det gäller ett projekt i Indonesien var det svårt för GD ECHO:s fältexperter att identifiera vilka verksamheter som hade finansierats av GD ECHO. Ofta förekom förändringar i personalstyrkan som inte exakt kunde ange vad som hade gjorts med GD ECHO-finansiering. Trots förfrågningar från GD ECHO:s fältexperter gav det berörda FN-organet ingen närmare information om de verksamheter som hade bedrivits förrän projektet var avslutat.

Enligt den ekonomiska delrapporten om ett projekt i Sri Lanka inordnades 1,45 miljoner euro eller 85 % av utgifterna under budgetrubriken "fiskeri" utan närmare uppgifter. Det skulle vara lättare att effektivt övervaka projektgenomförandet om man hade tillgång till detaljerad ekonomisk information.

39. Vid granskningen bekräftades också uppgifterna i GD ECHO:s övervakningsrapporter, där det framgick att man ansåg att GD ECHO-finansierade åtgärder i regel var tillräckligt synliga även om det i vissa fall fanns utrymme för förbättringar. Till exempel var GD ECHO:s synlighet bristfällig vid centrumet för barnavård i Jantho i Aceh och när det gällde vattenreningsanläggningar som installerats av ett FN-organ. I de preliminära resultaten från utvärderingskoalitionen (TEC) som analyserar de övergripande internationella hjälpinsatserna kritiserar de humanitära organisationer som inriktade sig på märkesreklam och konkurrerade om att synas i stället för att tillgodose stödmottagarnas faktiska behov. Åtgärder för att öka synligheten har dock den extra fördelen att de bidrar till att minska risken för dubbelfinansiering eftersom det tydligt framgår vem som har finansierat vad.

#### Uppnådda resultat och hållbarhet



Vattenreningsanläggning i Aceh i Indonesien  
(Källa: Revisionsrätten)

#### Projektet bidrog generellt till framgångsrika insatser även om vissa effekter och resultat blev sämre än planerat

40. När det gäller effekter har de projekt som finansierades av GD ECHO genomförts, även om inflationen i vissa fall har minskat effekterna av dem, och vissa verksamheter kunde inte utföras inom projektets tidsram på grund av att det var svårt att få tag i varor och att rekrytera kvalificerad personal (se ruta 10).

#### Ruta 10

##### Effekterna av vissa projekt blev mindre än planerat

I Sri Lanka reducerades antalet uppförda tillfälliga bostäder till 2 018 i stället för de 2 500 som det ursprungligen var tänkt i ett GD ECHO-finansierat projekt på grund av ökade kostnader för material och arbetskraft.

I Indonesien kunde inte en frivilligorganisation slutföra distributionen av 1 500 000 flaskor med kemikalier till vattenreningen på grund av upphandlingssvårigheter. Trots att en förlängning på tre månader godkändes hade 900 000 flaskor fortfarande inte delats ut när projektet avslutades i juli 2005. Flaskorna delades till sist ut på parternas egen bekostnad.

41. När det gäller resultat bidrog de projekt som finansierades av kommissionen i väsentlig grad till att tillgodose befolkningens grundläggande behov i form av tillfällig logi, mat, vatten och sanitär utrustning, hälso- och sjukvård, psykosocialt stöd, barn- och familjevård och telekommunikationer (se ruta 11).

Kommissionsfinansierade projekt bidrog också till att återge människor deras försörjningsmöjligheter, till exempel genom att båtar och fiskeutrustning levererades och en lastkaj återuppbyggdes. Men när det gäller antalet stödmottagare som nåtts av hjälpen blev projektens framgång inte alltid lika stor som det var planerat från början, främst på grund av en överskattning i behovsbedömningarna vilket berodde på att det krävdes snabba insatser (se punkt 20). Detta var fallet med ett vatten- och sanitetsprojekt i Sri Lanka som nådde cirka 37 000 stödmottagare i stället för 50 000 som det var planerat från början. Vatten- och sanitetsdelen i ett FN-organs projekt i Aceh nådde 100 000 människor, vilket endast motsvarar 5 % av de två miljoner stödmottagare som man ursprungligen planerade nå. Som en följd av denna låga täckning, i kombination med svårigheterna att identifiera effekterna av projektet under genomförandet, är GD ECHO nu tveksamt till denna partners operativa kapacitet att ansvara för samordningen när det gäller vatten- och sanitetssektorn.

#### Ruta 11

##### Resultat av kommissionens humanitära bistånd

*Kommissionen har rapporterat att dess humanitära bistånd till Indonesien, Sri Lanka, Indien, Maldiverna och Thailand har bidragit till att följande har tillhandahållits:*

- Rent dricksvatten och sanitär utrustning till över 720 000 människor.
- Matrasoner varje vecka till nära 900 000 fördrivna människor.
- Byggmaterial till nära 140 000 människor för reparation eller återuppbyggnad av bostäder eller till uppförande av tillfälliga bostäder.
- Hälso- och sjukvårdstjänster och epidemiologiska datasystem till förmån för 840 000 människor.
- Psykosocialt stöd till mer än 260 000 människor.
- Skapande av inkomstmöjligheter och av försörjningsstöd till cirka 325 000 människor.

42. Ett viktigt initiativ är koalitionen för utvärdering av tsunamin (TEC) som GD ECHO deltar i. Det är en ett samarbete mellan hjälporganisationer för att lära från insatserna efter tsunamin. Koalitionen har gjort fem tematiska utvärderingar om givarnas respons, samordning, behovsbedömningar, inverkan på lokal och nationell kapacitet och sambandet mellan akuta insatser och återanpassning och långsiktig utveckling. I de första resultaten av TEC-utvärderingarna drar man slutsatsen att akutinsatserna generellt sett visserligen var dåligt samordnade och ineffektiva men

att de var ändamålsenliga när det gällde att begränsa lidandet genom att mat, vatten och tillfällig logi tillhandahölls. I Röda korsets rapport om katastrofer i världen 2005 drar man på liknande sätt slutsatsen att den enorma responsen efter tsunamin gjorde att man lyckades ge stöd till de flesta överlevande och förhindra hungersnöd och sjukdomsspridning, även om samordningen måste förbättras. De besök vid projekt som utfördes under revisionsrättens granskning och intervjuerna med samtliga lokala aktörer, inbegripet stödmottagare, bekräftade i hög grad slutsatserna i dessa utvärderingar.

43. När det gäller den framtida utvecklingen finansierar GD ECHO ett projekt på 2 miljoner euro med medel från beslutet om 80 miljoner euro som stöd till ett FN-projekt avseende katastrofberedskap som skall stärka systemen för tidig varning i området runt Indiska oceanen. Både Syd- och Sydostasien får stöd via Dipechos<sup>(1)</sup> handlingsplaner och har tilldelats cirka 11 miljoner euro till gemenskapsbaserade projekt för katastrofberedskap under 2005 och 2006. Vid det seminarium Unocha anordnade i juni 2005 om de lärdomar som dragits påtalade man att katastrofberedskapsmekanismerna måste förbättras avsevärt.

#### Tillräcklig hållbarhet gynnas av ett omfattande stöd

44. GD ECHO ansvarar för humanitära insatser i form av akuta nödsatser och återanpassning på kort sikt, medan ansvaret för återanpassning på lång sikt, återuppbyggnad och återhämtning ligger hos GD Yttre förbindelser och Europeaid. Eftersom flera generaldirektorat, förfaranden och uppdrag är inblandade i dessa två faser är gråzonen mellan dem och processen för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd särskilt viktig. Det omfattande stöd som blev tillgängligt efter tsunamin gjorde det möjligt för GD ECHO att inte bara inrikta sig på grundläggande akutinsatser som tillhandahållande av mat och vatten, sanitär utrustning, hälso- och sjukvård och tillfällig logi utan också att hantera övergångsfasen som blev längre än förväntat genom kvalitetsinsatser och i vissa fall finansiering av återanpassningsprojekt med utvecklingsinriktning (se ruta 12).

(1) Dipecho står för katastrofberedskap inom GD ECHO.

## Ruta 12

**Insatser av hög kvalitet och projekt med utvecklingsinriktning gör det möjligt att garantera hållbarhet**

*I Sri Lanka bör de latriner som byggts ha en lång livslängd tack vare den höga kvaliteten. Vidare är inrättandet av hygienkommittéer i lägren ett hållbart arbetssätt för att främja hygien.*

*I Indonesien har ett projekt som gäller byggande av båtar och en lastkaj en stark utvecklingsinriktning vilket förstärker hållbarheten. På liknande sätt syftade ett FN-organs projekt i Sri Lanka till att förbättra den srilankesiska flottans effektivitet genom att man byggde båtar av hög kvalitet och gav utbildning i bättre fiskemetoder.*

*En frivilligorganisations projekt i Indonesien avseende vattenrening med kemikalier finansierades enligt det akuta beslutet om 10 miljoner euro. Det följdes av ett projekt finansierat av kommissionen enligt beslutet om 80 miljoner euro och gällde mer hållbara vattenförsörjningssystem.*

*Hållbarheten i en frivilligorganisations projekt i Indonesien underlättades av att de flesta verksamheterna i lägren organiserades av medlemmar i kommittén på frivillig basis.*



Stöd till hemlösa: tillfälliga bostäder i Sri Lanka  
(Källa: Revisionsrätten)

**SLUTSATSER**

45. Efter tsunamin den 26 december 2004 blev det nödvändigt att väga en önskan om en välplanerad insats mot kravet på snabbhet. GD ECHO:s förfaranden möjliggjorde en snabb reaktion, och det omfattande stödet på 123 miljoner euro visade sig vara relevant. Det gjorde att GD ECHO också kunde tillgodose den konfliktdrabbade befolkningens behov och samtidigt bistå

insatser under övergången mellan akuta hjälpinsatser och återuppbyggnaden som blev längre än förväntat (se punkterna 12–15).

46. Beslutet att arbeta med befintliga partner i Sri Lanka gjorde att kommissionen kunde finansiera genomförandet av projekt trots att ett stort antal humanitära organisationer nyligen hade kommit till området med medel som översteg deras behov. I Aceh hade GD ECHO ingen partner på plats före tsunamin, och det saknades tillförlitlig information, vilket medförde att vissa projekt som godkändes av GD ECHO månaden efter tsunamin baserades på ett förslag till standardreaktion efter katastrofer och inte på en korrekt behovsbedömning. Behovsbedömningarna av projekt som godkändes från och med februari 2005 var mer tillförlitliga eftersom det fanns mer information tillgänglig och mer tid att utarbeta förslag (se punkterna 16–21).

47. Förenta nationernas samordningsroll blev svår på grund av att det saknades information om behoven, det kom ett stort antal humanitära organisationer till området och att de lokala myndigheterna saknade kapacitet, vilket ledde till att det stöd som gavs varierade i omfattning och kvalitet. Den interna samordningen mellan GD ECHO och andra kommissionsavdelningar var god vid övergången till återuppbyggnadsfasen. Samordningen med räddningstjänstmekanismen var dock problematisk under de första stadierna av insatserna (se punkterna 22–26).

48. GD ECHO har ett omfattande system för att övervaka och kontrollera projekt, vilket i allmänhet gjorde att projekt kan ändras så att de tillgodosåg föränderliga behov. Det finns dock utrymme att ge skriftlig återkoppling till partnererna efter övervakningsbesöken, förbättra informationen om jämförande kostnader och klargöra de ibland komplicerade organisatoriska arrangemangen. I övervakningsrapporterna kvantifieras inte uppfyllelsen av projektmål systematiskt, och när det gäller ett FN-organs projekt i Indonesien var det särskilt svårt för GD ECHO att få tydlig information om de verksamheter som hade utförts (se punkterna 27–39).

49. De kommissionsfinansierade projekten bidrog till att befolkningens grundläggande behov tillgodosågs i form av tillfällig logi, mat, vatten och sanitär utrustning, hälso- och sjukvård, psykosocialt stöd, barn- och familjevård och telekommunikationer. Kommissionen finansierar även projekt som skall förbättra katastrofberedskapen. Vissa projekt har dock fått mindre effekt än planerat på grund av ökade kostnader och svårigheter att få tag i varor och rekrytera kvalificerad personal. Vissa projekt, särskilt ett FN-organs vatten- och sanitetsprojekt i Indonesien, nådde färre stödmottagare än vad som ursprungligen var planerat främst på grund av en överskattning i behovsbedömningarna. Projekten har kunnat bli hållbara tack vare det omfattande stödet som har möjliggjort insatser av hög kvalitet och ibland med utvecklingsinriktning (se punkterna 40–44).



**REKOMMENDATIONER**

50. Kommissionen bör överväga vilken roll den skulle kunna spela när det gäller att hjälpa drabbade regeringar att hantera givarsamordningen effektivare för att garantera att behoven tillgodoses (se punkt 22).

51. GD ECHO:s och GD Miljös (räddningstjänstmekanismen) roller bör förtydligas så att ett enhetligt arbetssätt kan garanteras (se punkterna 24 och 25).

52. Längre tid för akuta nödsatser (t.ex. nio månader i stället för sex månader) bör övervägas så att det ges tillräckligt med tid för genomförandet (se punkt 35).

53. GD ECHO bör stärka sitt övervakningssystem så att det inbegriper följande delar som skulle kunna införlivas i riktlinjerna för övervakningen:

- a) Skriftlig återkoppling till samarbetspartnerna efter övervakningsbesök (se punkt 30).
- b) Information om jämförande kostnader (se punkt 36).
- c) Beskrivning av arrangemangen för genomförandet (se punkt 37).
- d) Bättre information om vad som har gjorts var (se punkt 38).

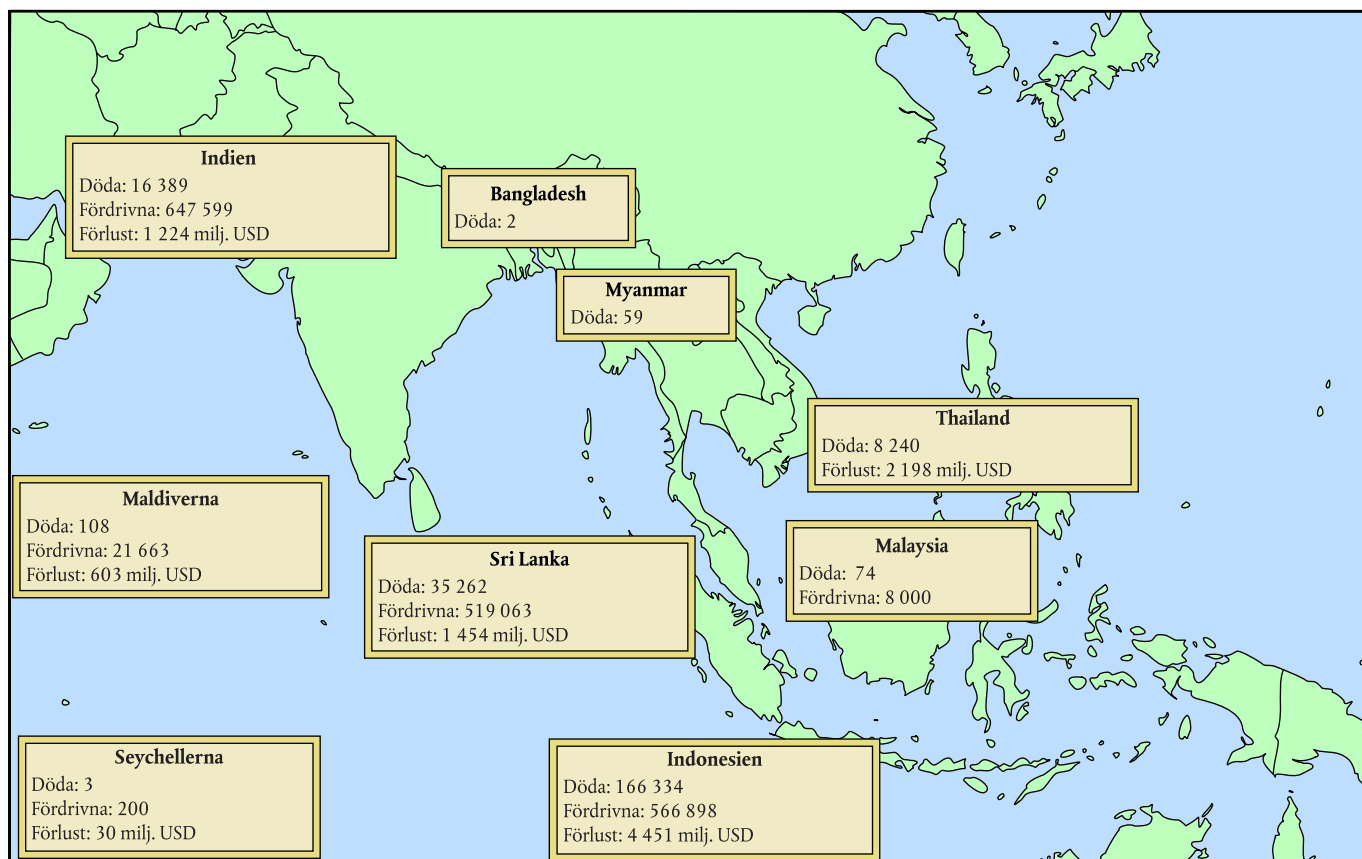
54. Svårigheterna att få tillgång till dokumentation av projekt som genomförs av FN-organ bör beaktas inom ramen för det ekonomiska och administrativa ramavtalet (se punkterna 32 och 41).

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 11 maj 2006.

För revisionsrätten  
Hubert WEBER  
Ordförande

## BILAGA

## KARTA ÖVER TSUNAMINS KONSEKVENSER



Källa: Koalitionen för utvärdering av tsunamin – preliminära resultat.

**KOMMISSIONENS SVAR****SAMMANFATTNING**

V. Det var oundvikligt att kommissionen godtog vissa projektförslag i form av standardreaktioner vid en nödsituation för att se till att biståndet kom fram snabbt till de drabbade. Tillförlitliga behovsbedömningar blev tillgängliga först under andra halvan av januari 2005 och att vänta på dessa skulle ha inneburit att humanitära organisationer inte skulle ha fått medel från kommissionen förrän i slutet av januari. Under rådande omständigheter skulle det ha varit helt oacceptabelt.

VI. Kommissionen anser att den övergripande samordningen har varit bättre än vid tidigare katastrofer, om man bortser från att det kan ha förekommit vissa specifika problem ute på fältet. Under den första kritiska tiden informerade kommissionens avdelningar varandra regelbundet med i genomsnitt två kontakter per dag och de utbytte informerande noter och lägesrapporter.

VII. Kommissionen noterar revisionsrättens förslag att vidareutveckla jämförande information om kostnader, klargöra de organisatoriska arrangemangen och kvantifiera resultaten av projekten.

VIII. I allmänhet var det internationella samfundets första nödhjälpinsatser inte tillräckligt samordnade. Det var skälet till att kommissionen i ett tidigt skede lade stor vikt vid bland annat samordning och behovsbedömning, vilket bidrog till effektiviteten i vår hjälpinsats. Den ursprungliga behovsbedömningen i revisionsrättens exempel byggde på en första beräkning där den befolkning som potentiellt kunde dra nytta av projektet uppskattades till två miljoner. Det faktum att FN-organet endast nådde 5 % av biståndsmottagarna innebär inte att resterande 95 % inte har fått någon hjälp utan snarare att de fick hjälp av andra organ, vilket gjorde att FN:s bistånd inte behövdes.

IX.

- a) Kommissionen erkänner vikten av det nationella egenansvaret när det gäller att hantera katastrofer och tar upp denna fråga både inom ramen för det humanitära biståndet (krav på partner att samordna med nationella och lokala myndigheter, stöd till FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (Unocha) samt delegationernas och GD ECHO:s samordning på fältet) och i utvecklingsprogrammen.
- b) Kommissionen instämmer i revisionsrättens rekommendation att klargöra rollerna för GD ECHO och GD Miljö (räddningstjänstmekanismen) så att ett enhetligt arbetssätt kan garanteras.
- c) Kommissionen har redan kartlagt förseningarna i de delar av projekten som revisionsrätten tar upp och har vidtagit nödvändiga åtgärder (se punkt 35). Kommissionen anser inte att det är lämpligt att ändra den rättsliga grunden för att förlänga tiden för de första akuta nödsatserna och det påföljande humanitära katastrofbiståndet.

- d) Kommissionen kommer att bygga ut sitt övervakningssystem för att på det mest lämpliga sättet tillmötesgå revisionsrättens rekommendationer.
- e) Efter diskussioner med de berörda organisationerna har frågan klargjorts och kommissionen har fått tillgång till relevant dokumentation. Kontrollen av de kommissionsfinansierade projekt som drivs av FN-organ var ett ämne som togs upp på det möte som kommissionens och FN:s arbetsgrupp för det ekonomiska och administrativa ramavtalet höll i april 2006.

**INLEDNING**

7. När det gäller mekanismen för akuta ingripanden och processen för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd, se kommissionens svar under punkt 26.

**IAKTTAGELSER**

18. Kommissionens policy bygger på en behovsbaserad strategi. Om en partner inte kan utnyttja ett anslag fullt ut, sänker kommissionen anslaget även om den ursprungliga planen sade något annat.

22. a) I såväl Sri Lanka som Indonesien har kommissionen stött det berörda FN-organet i dess roll som sektorsansvarig för återställande av försörjningsmöjligheter. Till följd av dessa projekt mildrades eller begränsades problem med täckning, överlappning, luckor och konkurrens i de båda länderna.

23. Den situation som beskrivs i den särskilda rapporten med för mycket bistånd till vissa sektorer och otillräckligt bistånd till andra gäller inte det humanitära bistånd som kommissionen tillhandahåller.

24–25. Det kan visserligen ha förekommit vissa specifika samordningssvårigheter ute på fältet, men den övergripande samordningen har förbättrats jämfört med tidigare katastrofer. Under det akuta skedet informerade kommissionens avdelningar varandra regelbundet med i genomsnitt två kontakter om dagen och de utbytte informerande noter och lägesrapporter. Kommissionen kommer att sträva efter att ytterligare förbättra samordningen mellan GD ECHO och räddningstjänstmekanismen enligt revisionsrättens rekommendation.

26. Bara några dagar efter tsunamin tillsatte kommissionen en intern arbetsgrupp (*Tsunami inter-service taskforce*) för att se till att alla aspekter av EU-biståndet samordnades, i synnerhet för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd.

Förutom de projekt som revisionsrätten nämner omfattade andra projekt som finansierades genom mekanismen för akuta ingripanden ett samråd med det civila samhället om återuppbyggnadsplaner efter tsunamin i ett tidigt skede av den nationella regeringens förberedelser samt stöd till en förstärkning av lokala myndigheters kapacitet att hantera återuppbyggnaden.

I slutet av 2006 kommer kommissionen att ha anslagit totalt 350 miljoner euro till återuppbyggnadsfasen, varav 12 miljoner från mekanismen för akuta ingripanden.

30. Resultaten av de övervakningsbesök som utförs av kommissionens personal för humanitärt och tekniskt stöd registreras i kommissionens datoriserade projektövervakningssystem som sköts av handläggare. När så bedöms nödvändigt ger GD ECHO (Bryssel) feedback till kommissionens partner. Kommissionen inser dock behovet av att gällande instruktioner sammanställs i form av särskilda riktlinjer.

31. Kommissionen var medveten om de korta tidsfristerna för rapporteringen. Med tanke på katastrofens omfattning och de utmaningar som partnererna på plats stod inför ansågs dessa förseningar inte spela någon större roll.

32. När det gäller tillgång till FN-organens dokumentation har detta problem tagit upp inom ramen för arbetsgruppen för det ekonomiska och administrativa ramavtalet.

33. Vid sidan av de tsunamiprojekt som kontrolleras på fältet granskar kommissionen det underlag som återförs till partnerns högkvarter. Alla partner granskas som ett led i en tvåårig revisionscykel. Därför går det i genomsnitt ett år mellan avslutandet av ett projekt och genomförandet av en revision eller kontroll av underlaget som rör tsunamiprojekt hos partnererna.

35. Vissa av kommissionens partner drabbades av sporadiska förseningar i genomförandet av vissa delar av projekten. De fall som revisionsrätten beskriver har redan kartlagts av kommissionens personal för humanitärt och tekniskt stöd (fältexperter) i samband med projektövervakningen och ledde till att högkvarteret vidtog åtgärder. När det gäller det FN-projekt som beskrivs i ruta 7 ersatte kommissionen inte kostnaderna för vattenreningsanläggningen i Pramuka. Kommissionen har dessutom begärt att partnerorganisationen moderniserar sina långsamma upphandlingsförfaranden som orsakade förseningar innan den kan ansöka om ytterligare katastrofhjälp till vatten- och renhållningssektorn.

37. De organisatoriska arrangemangen beskrivs vanligtvis i projektförslagen och analyseras i kommissionens interna skriftliga utvärdering av ansökningar om finansiering. Kommissionen åtar sig dock att undersöka vad som kan förbättras.

38. Information om vad som gjorts var finns i partnernas halvtidsrapporter, preliminära slutrapporter och slutrapporter och inte i övervakningsrapporterna.

Kommissionen håller med revisionsrätten om att det inte fanns tillräckligt med information tillgänglig vid övervakningen i fråga om ett FN-organ, men skulle vilja framhålla att kommissionen vidtog åtgärder både på fältet och högkvarternivå och resultatet blev att slutrapporten innehöll noggranna uppgifter.

Enligt det ekonomiska och administrativa ramavtalet måste organisationer inte automatiskt tillhandahålla information om de specifika verksamheter som kommissionen finansierar.

40. Kommissionen instämmer i att vissa partner ibland har uppnått sämre resultat än vad som ursprungligen förväntades till följd av svårigheter att få tag på varor. Alla dessa incidenter upptäcktes av kommissionens övervakning och har lett till åtgärder från kommissionens sida.

41. I FN:s fall gjordes behovsbedömningarna veckan efter flodvågen då få uppgifter fanns tillgängliga men behovet att få ut hjälp var akut. Det fick till följd att man i bedömningen uppenbart underskattade det internationella samfundets gensvar och identifierade hela befolkningen i de drabbade områdena som mottagare. Det faktum att FN-organet bara nådde 5 % av mottagarna innebär dock inte att övriga 95 % inte fick någon hjälp utan snarare att de fick hjälp av andra organisationer. Därmed behövdes FN:s bistånd inte.

Kommissionen kommer att invänta de förbättringar som partnern skall göra i fråga om projektstyrning innan man tillhandahåller ytterligare finansiering av vatten- och renhållningsinsatser i nödsituationer. Det bör dessutom framhållas att efter diskussioner med kommissionens personal på plats och med högkvarteret tillhandahöll partnern i sin slutrapport noggrann information om genomförda insatser.

42. Kommissionen fick insikt i problemet i ett mycket tidigt skede och bidrog till att lösa det genom sådana specifika åtgärder som beskrivs i ruta 4. Ytterligare förbättringar av samordning av katastrofhjälp måste tas upp i diskussioner med de andra stora givarna och aktörerna på det humanitära området. I detta avseende är kommissionen en av huvudaktörerna i initiativet *Good Humanitarian Donorship* och deltar även aktivt i diskussionerna om översynen av FN:s humanitära insatser.

## SLUTSATSER

46. På grund av svårigheterna att nå de mest drabbade områdena i Aceh var det omöjligt att göra korrekta behovsbedömningar snabbt efter katastrofen. Det var därför oundvikeligt att kommissionen godtog vissa förslag till standardreaktioner efter katastrofer för att se till att biståndet snabbt nådde de drabbade. Korrekta behovsbedömningar blev tillgängliga först under andra halvan av januari 2005 och att vänta på dessa skulle ha inneburit att humanitära organisationer inte hade fått finansiering från kommissionen förrän i slutet av januari, vilket hade varit oacceptabelt under rådande omständigheter.

47. Kommissionen anser att det kan ha förekommit vissa specifika samordningssvårigheter på fältet, men den övergripande samordningen har förbättrats jämfört med tidigare katastrofer. Under den första kritiska tiden informerade kommissionens avdelningar varandra regelbundet med i genomsnitt två kontakter per dag och de utbytte informerande noter och lägesrapporter.

48. Kommissionen noterar revisionsrättens förslag att vidareutveckla jämförande information om kostnader, klargöra de organisatoriska arrangemangen och kvantifiera resultaten av projektet. FN-projektet i Indonesien är inte ett exempel på svaghet i övervakningssystemet, utan på en svaghet hos denna partner när det gällde att införa en ändamålsenlig projektstyrning. Efter diskussioner med kommissionens personal på plats och högkvarteret tillhandahöll partnern i sin slutrapport noggrann information om genomförda insatser.

49. När det gäller det projekt som revisionsrätten nämner gjordes partnrens behovsbedömning veckan efter flodvågen då mycket få uppgifter fanns tillgängliga och behovet att få ut biståndet var mycket stort. Det faktum att FN-organet endast nådde 5 % av biståndsmottagarna innebär inte att resterande 95 % inte har fått någon hjälp utan snarare att de fick hjälp av andra organ. Därmed behövdes inte FN:s bistånd.

#### REKOMMENDATIONER

50. Kommissionen erkänner vikten av det nationella egenansvaret när det gäller att hantera katastrofer. I krissammanhang arbetar kommissionen via FN-systemet och har stött Unocha (ekonomiskt och operativt) i dess samordningsroll som inbegriper att ansvara för samordningen med de nationella myndigheterna. På fältet samordnar och utbyter kommissionen information med nationella myndigheter via delegationerna och, när det gäller mer tekniska frågor, via kommissionens personal för humanitärt och tekniskt stöd på fältet. Dessutom är partner som får finansiering av kommissionen skyldiga att samordna sin verksamhet med nationella och lokala myndigheter.

Kommissionen konstaterar även att regeringarnas kapacitet att hantera samordningen av givarna vid katastrofer bäst kan stödjas på förhand genom strukturella utvecklingsprogram (till exempel i samband med att man förbättrar ett lands beredskap att hantera naturkatastrofer).

51. Kommissionen instämmer helt i revisionsrättens rekommendation att rollerna för GD ECHO och GD Miljö (räddningstjänstmekanismen) bör klargöras.

Rollerna för de två avdelningarna diskuterades i maj 2002, vilket resulterade i ett samförståndsavtal mellan GD ECHO och GD Miljö i mars 2003. Mot bakgrund av erfarenheterna sedan dess och revisionsrättens rekommendationer kommer följande åtgärder att vidtas:

För det första kommer kommissionen att tydligare informera de institutioner och organisationer som arbetar med internationell katastrofhjälp om de olika rollerna och uppgifterna för gemenskapens humanitära bistånd som förvaltas av GD ECHO respektive för gemenskapens räddningstjänstmekanism som förvaltas av GD Miljö och om de andra och specifika resurser som mekanismen kan tillhandahålla de som drabbas av allvarliga naturkatastrofer. Dessutom är en gemensam not om detta ämne från de berörda avdelningarna i kommissionen till delegationerna i tredjeländer under utarbetande.

För det andra är kommissionen fast besluten att tillmötesgå de viktigaste rekommendationerna från såväl kommittén för humanitärt bistånd som räddningstjänstkommittén, i synnerhet när det gäller behovet att ytterligare finslipa direktiven för Övervaknings- och informationscentrums insatser.

52. Kommissionen har redan kartlagt förseningarna i vissa delar av de projekt som revisionsrätten nämner och vidtagit nödvändiga åtgärder (se punkt 35). Kommissionen menar att det inte är lämpligt att ändra den rättsliga grunden för att förlänga tidsperioden för de första akuta nödsatserna och det påföljande humanitära katastrofbiståndet.

53. Kommissionen kommer att bygga ut sitt övervakningssystem för att på det mest lämpliga sättet tillmötesgå revisionsrättens rekommendationer.

d) Kommissionen anser att det visserligen stämmer att GD ECHO (och alla andra humanitära aktörer) har ändrat inriktning mot utvärdering av resultat och effekter, men att detta inte innebär att GD ECHO inte övervakar projektverksamheten i tillräckligt hög grad.

Information om vad som har gjorts var finns dessutom i partnernas halvtidsrapporter, preliminära slutrapporter och slutrapporter, i stället för i övervakningsrapporterna.

54. Saken har rapporterats till FN och diskuterades på mötet för arbetsgruppen för det ekonomiska och administrativa ramavtalet i april 2006.