



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 03.09.2004
KOM(2004)583 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**(ECHO – Kontoret for Humanitær Bistand)
Årsberetning 2003**

{SEC(2004)1099}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Generelle policyaspekter	3
2.	Oversigt over ECHO's humanitære operationer.....	4
3.	Horisontale spørgsmål.....	5
3.1.	De kontraktlige forbindelser med partnerne	5
3.2.	Forbindelserne med større humanitære partnere og donorer uden for EU.....	5
3.3.	Forbindelserne med andre EU-institutioner	5
3.4.	Strategisk planlægning, policyforvaltningsredskaber og informationssystemer	5
3.5.	Tværgående strategiske prioriteter: sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD), børn og katastrofeberedskab.....	6
3.6.	Temafinansiering	6
3.7.	Uddannelse og undersøgelser.....	7
3.8.	Kommunikation og information.....	7
3.9.	Budgetmæssige og menneskelige ressourcer, revision og evaluering	7
4.	Udsigter og fremtidsperspektiver	8

1. GENERELLE POLICYASPEKTER

ECHO har efter sin behovsbaserede tilgang til humanitære kriser tilpasset sit finansieringsmønster til den globale udvikling i de humanitære behov. ECHO-bistanden gik i første række til befolkningsgrupper i Afrika (225 mio. EUR) efterfulgt af Asien/Latinamerika (224,2 mio. EUR). Også de besatte palæstinensiske områder modtog betydelige finansieringsmidler på grund af de forringede humanitære vilkår. Hvad angår de nye uafhængige stater, har den humanitære situation for den tjetjenske befolkning ikke bedret sig. Finansieringsniveauet er således fortsat højt (26 mio. EUR). Det er til gengæld lavere i forbindelse med operationer i Europa (7,7 mio. EUR), hvilket som ventet skyldes nedtrapningen på Balkan.

Programmeringen er sket på basis af den globale behovsvurdering med en rangordning af 130 udviklingslande¹. EU-medlemsstaterne, andre donorer og partnere tilslutter sig i store træk denne vurdering. Af budgettildelingen for 2003 blev 64 % (347,6 mio. EUR) af ECHO's budget² givet ud på områder med de største behov mod 49 % i 2002.

ECHO's årlige bistandsstrategi for 2003 viser, at der stadig fokuseres på glemte kriser, som offentligheden og andre donorer ikke længere viser interesse. Blandt sådanne kriser kan nævnes Vestsahara, Den Demokratiske Republik Congo, Myanmar/Burma, Angola, Burundi, Nordkorea, Filippinerne, Nordkaukasus (Tjetjenien), Thailand, Uganda og Yemen. Den samlede bistand til disse kriser var på 119 mio. EUR, hvilket groft taget svarer til 20 % af budgettet (+4 % i forhold til 2002).

ECHO har spillet en central rolle med hensyn til fremme af **principperne og god praksis for humanitær bistand** blandt verdens største donorer og organisationer (Stockholm, juni 2003). Disse principper bekræfter ECHO's grundtanke, at den humanitære bistand skal afpasses efter behovene. De bekræfter også, at civile organisationer skal spille en fremtrædende rolle i gennemførelsen af humanitære aktioner, idet donorerne opfordres til at støtte retningslinjerne fra 1994 for anvendelse af militære og civile midler til katastrofehjælp samt retningslinjerne fra 2003 for anvendelse af militære og civile midler til støtte for FN's humanitære indsats i komplekse nødsituationer (de såkaldte "MCDA-retningslinjer").

I udkastet til forfatningstraktat findes der en specifik bestemmelse om humanitær bistand. Den blev en del af Det Europæiske Råds aftale om forfatningstraktaten i juni 2004 og bekræfter, at humanitære bistandsoperationer skal underlægges folkeretten og principperne om upartiskhed, neutralitet og ikke-diskrimination.

ECHO har ført en bred dialog med ngo'er, der virker på det humanitære område, om vigtige humanitære anliggender, og har samtidig bevist en vilje til en nærmere donorkoordination med sin deltagelse i FN's samordnede hjælpeaktion og sin støtte af Røde Kors- og Røde Halvmåne-familiens hjælpeaktioner. I 2003 ledte ECHO det årlige møde for Den Internationale Røde Kors Komité's donorer og var vært for lanceringen af en FN-hjælpeaktion i Bruxelles.

¹ Se nærmere på http://europa.eu.int/comm/echo/information/strategy/index_en.htm

² Efter denne metode afsættes 8 % af ECHO's samlede budget for 2003 til andre aktiviteter/prioriteter, som støtter/supplerer grundlæggende humanitære aktiviteter (katastrofeberedskab og -forebyggelse, temafinansiering, faglig bistand, revisioner, evalueringer, information).

2. OVERSIGT OVER ECHO'S HUMANITÆRE OPERATIONER

Den humanitære situation på verdensplan var i 2003 fortsat dystert. Civile er stadig det vigtigste mål og ofre for konflikter. Der findes endnu omkring 25 millioner internt fordrevne personer på verdensplan. Flygtningetallet er faldet efter 2 millioner civile tilbagevenden til Afghanistan, men det har ikke mindsket de humanitære behov, da de tilbagevendte også har brug for bistand. Hvad angår naturkatastrofer, konkluderes det i World Disasters Report 2003, at der som helhed betragtet er indtruffet en betydelig stigning i antallet af sådanne katastrofer siden 1990. Færre mennesker er blevet dræbt ved naturkatastrofer, men flere og flere rammes af sådanne katastrofer og har behov for humanitær bistand.

ECHO's respons på humanitære kriser tog form af 100 finansieringsafgørelser til et beløb på 600,3 mio. EUR, hvoraf 586,2 mio. EUR er finansieret via Kommissionens budget og 14,1 mio. EUR med EUF-midler. Set på baggrund af det disponible beløb udgør det en gennemførelsessats på 99 % for forligelsesbevillingerne. I tabellen nedenfor vises den geografiske fordeling af finansieringsafgørelserne i 2003:

Enhed/region	Beløb (1 000 EUR)	i % (afrundet)
ECHO-1: Afrika, Vestindien, Stillehavet	225,285	38 %
Afrikas Horn	50,700	
De store søer	88,000	
Vestafrika	33,185	
Vestindien, Stillehavet, Det Indiske Ocean	1,400	
Det sydlige Afrika	52,000	
ECHO-2: Østeuropa, NIS, Middelhavsområdet, de palæstinensiske territorier	94,003	16 %
NIS (Tjetjenien, Kaukasus, Tadsjikistan...)	39,200	
Det vestlige Balkan	7,660	
De palæstinensiske territorier	38,000	
Middelhavslande	9,143	
ECHO-3: Asien, Irak, Latinamerika	224,199	37 %
Asien	116,949	
Mellemøsten/Nordafrika/Irak	97,139	
Latinamerika	10,111	
Dipecho- Katastrofeberedskab	12,000	2 %
Emnespecifik finansiering	23,196	4 %
Faglig bistand (eksperter & forskudskonti)	16,917	2 %
Støtteudgifter (revisioner, evalueringer osv.)	4,749	1 %
I ALT 2003	600,349	100 %

3. HORIZONTALT SPØRGSMÅL

3.1. De kontraktlige forbindelser med partnerne

ECHO's forbindelser med partnerne blev baseret på et nyt retsgrundlag, som er i overensstemmelse med den finansforordning, der har været i kraft siden den 1. januar 2003, og de fokuserer på klart definerede mål og indikatorer til at måle resultaterne af finansierede operationer. Den finansielle og administrative aftale mellem EU og FN, som regulerer aftaleforbindelserne mellem ECHO og FN, og rammeaftalerne om partnerskab med ikke-statslige organisationer og internationale organisationer (IRKK, IFRC) blev afpudset og trådte i kraft.

Pr. 31. december 2003 havde 177 partnere indgået en rammeaftale om partnerskab eller var i færd dermed.

3.2. Forbindelserne med større humanitære partnere og donorer uden for EU

ECHO drøftede strategiske prioriteter med syv af sine vigtigere partnere i forbindelse med strategisk programmering, som forløb indtil december 2003.

Da USA's og EU's humanitære bistand tilsammen tegner sig for størstedelen af den humanitære bistand i verden, er det vigtigt, at ECHO og de relevante amerikanske myndigheder har velfungerende kontakter og en god koordination. Der er etableret en regelmæssig informationsudveksling (pr. telefon, videokonference) mellem ECHO's direktør og hendes amerikanske modparter.

3.3. Forbindelserne med andre EU-institutioner

Europa-Parlamentet foretog en positiv vurdering af ECHO's fremskridt mod en effektiv levering af bistanden, en forenkling af procedurerne og forsvarlig finansforvaltning i perioden 2000-2001 i en betænkning fra januar 2003 (A5-0433/2002). Efter sit tilsagn om at ville deltage regelmæssigt i parlamentsmøder var ECHO's direktør tilstede ved 6 møder i udviklingsudvalget og i et møde i udenrigsudvalget.

Hvad medlemsstaterne angår, afgav udvalget for humanitær bistand positiv udtalelse om 42 udkast til finansieringsafgørelser og drøftede omkring 55 strategi- og/eller policyanliggender. Der blev desuden taget skridt til at integrere de tiltrædende lande i udvalgets arbejde. Foruden sine ordinære møder mødtes udvalget i de respektive EU-formandskabers hovedstæder til uformelle drøftelser af policyanliggender af almindelig interesse.

3.4. Strategisk planlægning, policyforvaltningsredskaber og informationssystemer

ECHO implementerede Kommissionens strategiske planlægnings- og programmeringsproces og indarbejdede dermed principperne for aktivitetsbaseret management i sin planlægningsproces. ECHO fastlægger sine principper for strategisk programmering i sin årlige bistandsstrategi. Denne er resultatet af en intensiv konsultationsproces, som involverer andre af Kommissionens tjenestegrene, medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og partnere. De indkredsede strategiske prioriteter omsættes i operationelle mål/indikatorer i ECHO's årlige forvaltningsplan. I 2003 blev der endvidere udarbejdet nye indberetningsretningslinjer for ECHO's kontorer i felten efter principper om resultatbaseret management.

ECHO foretog en midtvejsrevision (juni 2003) af sin årlige bistandsstrategi/årlige managementplan for at få et systematisk overblik over, hvilke fremskridt der var gjort med realiseringen af målene. Resultaterne heraf blev præsenteret for ECHO's personale ved det årlige personaleseminar og for medlemsstaterne.

For tredje år i træk blev vurderingen af de globale behov og de glemte kriser benyttet i planlægningsprocessen. Dog kunne der ikke som planlagt udvikles nogen komplet metode for vurdering af aktiviteter med berøring til børn. Hovedårsagen hertil er personaleknaphed og konceptuelle udfordringer i forbindelse med konsekvensanalyse. ECHO har dog udviklet en foreløbig metode for indberetning om børn.

Arbejdet med HOLIS-projektet, det lokale informationssystem, har ført til en justering af IT-miljøet for beslutningsprocedurerne og de nye rammeaftaler om partnerskab. Ngo'erne kan nu indgive deres ansøgninger via Internet. Opgraderingen af IT-applikationen til at forvalte medlemsstaternes finansielle donationer ("14 points") integrerer nu automatisk oplysninger om ECHO-beslutninger og overfører dem til FN's Kontor for Koordinering af Humanitære Anliggender. Arbejdet med udvikling af "Fichop"-applikationen³ skrider frem.

3.5. Tværgående strategiske prioriteter: sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD), børn og katastrofeberedskab

Der blev taget et stort skridt fremad med sammenkoblingen af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD). ECHO's nedtræpning i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Serbien, Armenien, Kenya og Mexico blev fuldført efter planen. Der blev nået en delvis udfasning eller sektorspecifik overdragelse i Afghanistan, Cambodja, Colombia, Den Demokratiske Republik Congo, Indien, Malawi, Sierra Leone, Sudan og Tanzania. Bagslag som i f.eks. Eritrea blev opvejet af forbedringer på andre områder (f.eks. Malawi).

Der er herudover foretaget forbedringer på talrige områder, f.eks. fælles vurderingsmissioner sammen med andre af Kommissionens tjenestegrene eller informationskampagner, f.eks. LRRD-workshoppen, som ECHO tilrettelagde, med deltagelse af 70 tjenestemænd fra Kommissionen og deltagere fra FN, Røde Kors og ngo'er. ECHO vil også få fordel af sit engagement i en tværtjenstlig gruppe for LRRD/DPP (sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling og katastrofeberedskab og -forebyggelse), som blev nedsat i 2003, med forslag om praktiske skridt vedrørende sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling i otte lande og to regioner.

Hvad angår ECHO's virksomhed med berøring til børn og katastrofeberedskab og -forebyggelse, blev der opstillet en foreløbig metode for indberetning af resultater, hvorefter ECHO kan fastslå, at ud af 100 finansieringsafgørelser i 2003

- omfattede 55 støtte til aktiviteter med berøring til børn, og 102 kontrakter fokuserede på eller omfattede aktiviteter med berøring til børn (f.eks. terapeutisk ernæring, vaccination, genindpasning af børnesoldater) til et samlet beløb på 85,7 mio. EUR. Der blev desuden ydet støtte til forskningsvirksomhed med berøring til børn (børn i væbnede konflikter)

- omfattede 24 støtte til katastrofeberedskabsaktiviteter, og 63 kontrakter fokuserede på eller omfattede aktiviteter med berøring til katastrofeberedskab (f.eks. hurtige varslingsystemer og

³ *FichOp* (Fiche Opérationnelle) er ECHO's operationelle redskab til at følge op på humanitære bistandsprojekter.

kapacitetsopbygning i lokalsamfund) til et samlet beløb på 24,1 mio. EUR. ECHO's katastrofeforebyggende aktiviteter blev desuden evalueret, hvilket bevirkede en forbedring af prioritering og benchmarking inden for DPP-aktiviteter.

3.6. Temafinansiering

På grund af det voksende behov for en bedre kvalitet af den humanitære bistand i en verden i forandring, igangsatte ECHO et forsøg med en temaspecifik tilgang til finansiering. Der blev truffet fire finansieringsafgørelser af denne type til støtte af specifikke partnerses særlige mandater (UNHCR, ICRC, UNICEF, OCHA). Disse bidrag sigter mod at styrke det humanitære samfunds reaktionsevne, også hvad angår personalesikkerhed.

3.7. Uddannelse og undersøgelser

ECHO finansierede en undersøgelse vedrørende menneskeskabte kriser og deres indflydelse på fordrivelse af befolkningsgrupper. Resultaterne vil blive benyttet til at lette hurtig varsling og udforme udfasningsstrategier. Der blev desuden finansieret en anden fase af SPHERE-projektet.

ECHO fortsatte sin støtte af nettet for humanitær bistand (NOHA) med tilbud om en etårig multifaglig uddannelse på licentiatniveau i humanitære anliggender.

Ændringen af retsbestemmelserne for ECHO affødte en indgående uddannelsesvirksomhed for at sikre en gnidningsløs omstilling. Uddannelsesinitiativet rettede sig mod såvel hovedkvarteret som personale i felten og hos partnere.

3.8. Kommunikation og information

ECHO udformede sin kommunikationsstrategi for 2004-2005. Hovedformålet er at oplyse om de værdier og principper, der ligger til grund for EU's humanitære bistand, og resultaterne heraf. Den retter sig mod meningsdannere, unge og medierne og anvender i første række audiovisuelle produkter og fotos. Informationsmaterialet på netstedet omfattede også 45 pressemeddelelser, 14 øjenvideberetninger fra felten og 5 'streamede' videofilm. Der blev fremstillet 12 særlige netsektioner ("In the Field") for områder med meget store behov som f.eks. Angola, Irak, Sudan, Uganda og andre.

Der blev til støtte heraf afholdt mediearrangementer forskellige steder i verden. Formålet med alle aktiviteter og produkter var direkte eller indirekte at belyse ECHO's strategiske budskaber i tilslutning til dets politik og mandat.

3.9. Budgetmæssige og menneskelige ressourcer, revision og evaluering

En vedvarende indsats med hensyn til risikostyring og vurderingen af intern kontrol førte til en bedre forståelse af de risici, der er forbundet med finansiering og forvaltning af humanitær bistand. Der blev foretaget en parathedsvurdering af, i hvilket omfang basiskravene for Kommissionens interne kontrolstandarder opfyldes. Den generelle konklusion, som blev bekræftet ved en ajourføring i begyndelsen af 2004, var, at ECHO opfylder disse krav.

For at efterkomme bestemmelserne i den nye finansforordning reviderede ECHO sine finansielle kredsløb og aftalemæssige redskaber med parterne (rammeaftalerne). Til trods for de store iboende risici ved humanitære bistandsoperationer har dette bidraget til at mindske

risiciene til et acceptabelt niveau med hensyn til retmæssighed, lovlighed og forsvarlig finansforvaltning.

ECHO udarbejdede månedsrapporter om budgetgennemførelsen. De omfatter variationsanalyser med en indledende planlægning for hvert land/hver region/hver aktion med henblik på en hurtig opfølgning. Dette omhyggelige tilsyn har bevirket en høj budgetgennemførelsessats og en begrænsning af betalingsforsinkelserne og uindfrie forpligtelser. Gennemførelsessatsen for forpligtelsesbevillingerne var på næsten 100 %, medens tallet for betalingsbevillingerne var på 92 %. Det er et yderst tilfredsstillende resultat, når man tager i betragtning, at en del af budgettet skulle anvendes til hastesager ved årets udgang, og at budgettet for Irak-krisen var usædvanligt stort.

De ECHO-finansierede aktiviteter, som gennemføres af eksterne aktører, er som en del af kontrolvirksomheden underlagt en finansrevision. 2003 var det første komplette gennemførelsesår for ECHO's strategi for ekstern revision med en stærk stigning i antallet af reviderede partnere og projekter og med en god geografisk dækning. For afsluttede projekter fokuserer ECHO's revision på parternes hovedkvarter. For igangværende projekter foregår revisionen i felten.

Til hovedkvarterrevisioner benytter ECHO eksterne revisorer til at gennemgå parternes regnskaber over en periode på to år. I 2003 blev der afsluttet 96 sådanne revisioner, medens 44 stadig er i gang. Efter revisionen i 2003 blev et beløb på 2,3 mio. EUR indledningsvis identificeret som tilbagekræveligt. Der blev foretaget 16 revisioner i felten direkte af ECHO-tjenestemænd af igangværende projekter. Der blev fuldført 6 revisioner af ECHO-kontorer.

ECHO bidrog til implementeringen af en moderne personalepolitik på linje med Kommissionens reform. Prioriteterne lå på to felter: at lette omstilling med egnede nye strukturer til reformen og fremme en resultatbaseret kultur til at forbedre kvaliteten. I denne sammenhæng foregik der en del træningsvirksomhed med berøring til finansielle spørgsmål, beslutningsprocedurerne, og der blev afholdt et midtvejsrevisionsseminar for hele personalet med fokus på drøftelserne om den europæiske konvention. Det andet mål omsattes i en udvælgelse af uddannelsesforanstaltninger, der rangerede fra introduktionskurser for nye medarbejdere, ECHO-partnerses præsentationer til specialuddannelse i ECHO-redskaber som f.eks. rammeaftalerne om partnerskab.

Med hensyn til evalueringer vedtog ECHO nye retningslinjer, således at denne funktion indpasses bedre i den strategiske planlægning og policyudformningscyklussen. Som del heri deltog ECHO i en fælles evaluering af anliggender vedrørende internt fordrevne personer sammen med nogle medlemsstater og andre humanitære aktører. ECHO indledte en undersøgelse af standarder og praksis med hensyn til det humanitære hjælpepersonales sikkerhed tillige med lobbyarbejde til at beskytte det "humanitære rum".

Evalueringerne vedrørte også fortsat geografiske operationer og parternes præstationer, særlig i Serbien, Sudan, Angola og Afghanistan. Resultaterne viste, at de af ECHO finansierede aktioner var i overensstemmelse med kontorets mandat. ECHO foretog også en evaluering af sit samarbejde med UNICEF.

4. UDSIGTER OG FREMTIDSPERSPEKTIVER

Denne beretning offentliggøres i en tid af forandringerne i institutionerne på europæisk plan og i en politisk kontekst, der er kendetegnet af debatter om emner med berøring til global styring og sikkerhed, som kan påvirke både ECHO og det humanitære samfund i almindelighed.

ECHO vil forblive tro mod de grundlæggende principper og værdier, der knytter sig til humanitær bistand, nemlig neutralitet, upartiskhed og uafhængighed. Det er overbevist om, at det mere end nogensinde er vigtigt at holde fast på disse principper, når man betragter dagens tendenser både i en institutionel sammenhæng, hvor visse politiske kræfter søger at anskue humanitær bistand som et udenrigspolitisk redskab eller et instrument til krisestyring, og i de stadig farligere realiteter i felten, hvor humanitære organisationer er blevet skydeskive for de stridende parter. Respekt for disse grundlæggende principper er en grundlæggende forudsætning for, at bistanden kan leveres effektivt, at der opretholdes adgang til nødstedte befolkningsgrupper, at der kan reddes menneskeliv, og at det humanitære personales sikkerhed kan garanteres.

For ECHO er det bedste middel til at bevare det "humanitære rum" en komplet realisering af principper for god donorpraksis, vedvarende forpligtelse til at levere en bistand af høj kvalitet og en åben dialog med andre aktører af betydning.