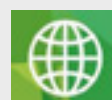


Särskild rapport

**Förvaltade kommissionen
det humanitära biståndet
till konfliktdrabbade
befolkningar i området
kring de afrikanska
stora sjöarna på ett
ändamålsenligt sätt?**



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5010-0	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/877141	QJ-AB-16-014-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-5022-3	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/32888	QJ-AB-16-014-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5067-4	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/867435	QJ-AB-16-014-SV-E

© Europeiska unionen, 2016

Kopiering tillåten med angivande av källan.

För all användning eller återgivning av tabellen på sidan 36 och kartan på sidan 37 måste tillstånd sökas direkt hos innehavarna av upphovsrätten.

Särskild rapport**Förvaltade kommissionen
det humanitära biståndet
till konfliktdrabbade
befolkningar i området
kring de afrikanska
stora sjöarna på ett
ändamålsenligt sätt?**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning III som ansvarar för revision av utgiftsområdet externa åtgärder. Karel Pinxten, som är avdelningens doyen, var föredragande ledamot. Han fick stöd att upprätta rapporten av Gerard Madden (kanslichef), Gérald Locatelli och Beatrix Lesiewicz, (revisionsstöd och kvalitetskontroll), Myriam Cazzaniga (uppgiftsansvarig) och Kim Hublé, Peter Kovacs, Cyril Messein och Roberto Ruiz Ruiz (revisorer).



Från vänster till höger: C. Messein, M. Cazzaniga, K. Pinxten, K. Hublé och R. Ruiz Ruiz.

Punkt

Akronymer och förkortningar

I–IX Sammanfattning

1–10 Inledning

11–12 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

13–55 Iakttagelser

13–31 **Finansieringen fördelas till väl förankrade huvudprioriteringar men är inte tillräckligt tydlig när prioriteringar fastställs på ett senare stadium**

14–17 Kommissionen kartlade behoven i området kring de afrikanska stora sjöarna väl

18–24 Kommissionens åtgärder är lämpliga

25–31 Otillräcklig insyn i förfarandet för att välja ut projekt

32–44 **Överlag är kommissionens övervakning lämplig men den inhämtade informationen skulle kunna utnyttjas bättre**

33–40 I de flesta fall får kommissionen tillräcklig information om projektgenomförandet

41–44 Uppföljningen är otillräcklig

45–55 **De flesta av de granskade projekten gav tillfredsställande resultat**

46–49 Överlag är utfallen positiva men i vissa fall är kommissionens bedömning inte tydligt motiverad

50–52 Kommissionen var lyhörd för förändringar men skulle ha kunnat motivera de förlängningar av projektens varaktighet som beviljats bättre

53–55 Det finns begränsade bevis på att katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd knyts samman

56–63 Slutsatser och rekommendationer

Bilaga I	—	Karta över området kring de afrikanska stora sjöarna
Bilaga II	—	Flyktingar från Demokratiska republiken Kongo i början av 2016
Bilaga III	—	Karta över burundiska flyktingar den 26 januari 2016
Bilaga IV	—	Förteckning över granskade projekt
Bilaga V	—	Granskade del- och slutrapporter
Bilaga VI	—	Ändringar av granskade projekt

Kommissionens svar

Akronymer och förkortningar

05

AGL: de afrikanska stora sjöarna

DRC: Demokratiska republiken Kongo

EAR: reserv för katastrofbistånd

EU: Europeiska utvecklingsfonden

GD Humanitärt bistånd och civilskydd (Echo): generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd (Echo)

GD Internationellt samarbete och utveckling: generaldirektoratet för internationellt samarbete och utveckling

HAP: handlingsplan för humanitära insatser

HIP: plan för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd

IDP: internflyktingar

IHL: internationell humanitär rätt

IO: internationell organisation

LRRD: att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd

NVP: nationellt vägledande program

Ocha: FN:s kontor för samordning av humanitära frågor

utrikestjänsten: Europeiska utrikestjänsten

I Området kring de afrikanska stora sjöarna har de senaste årtiondena drabbats av olika konflikter som har lett till enorma folkförflyttningar med allvarliga humanitära följder. Kommissionen har finansierat humanitära projekt i området sedan 1994 och fortsätter sina insatser för att hantera följderna av konflikterna och oroligheterna.

II För närvarande är Demokratiska republiken Kongo hårdast drabbad med cirka 1,6 miljoner internflyktingar. Ungefär 437 000 kongolesiska flyktingar befinner sig nu i grannländerna, främst i Burundi, Rwanda, Uganda och Tanzania. Oroligheterna i Burundi 2015 ledde till att cirka 236 000 flyktingar lades till det totala antalet flyktingar. Utöver flyktingarna och de fördrivna personerna ges även humanitärt bistånd till lokalbefolkningar som har hamnat i kläm i konflikterna och tar emot flyktingar och fördrivna personer.

III Biståndet består av nödbostäder, livsmedel, hälso- och sjukvård och andra grundläggande tjänster. Kommissionen arbetar i nära samarbete med internationella frivilligorganisationer, FN-organ och andra internationella organisationer för att tillhandahålla biståndet. Det belopp som gick till humanitärt bistånd i området kring de afrikanska stora sjöarna under perioden 2011–2015 uppgick till ungefär 300 miljoner euro.

IV Revisorerna drar slutsatsen att kommissionen överlag förvaltade det humanitära biståndet till den konfliktdrabbade befolkningen i området kring de afrikanska stora sjöarna ändamålsenligt. Kommissionen gjorde en omfattande behovsbedömning och såg till att biståndet var så pass flexibelt att det gick att snabbt reagera vid ändrade förhållanden. Merparten av de granskade projekten var tillfredsställande när det gällde att anta de särskilda utmaningar som uppkom. Men revisorerna konstaterade även en hel del brister.

V Det saknades dokumenterat underlag för de stadier då geografiska prioriteringar fastställdes och projektförslag bedömdes. Därför gick det inte att avgöra om de valda projekten uppfyllde kriterierna och om de lämpligaste projekten valdes ut. När förslagens förtjänster beaktades tittade man inte tillräckligt på deras kostnadseffektivitet.

VI

Övervakningsramen var tillfredsställande med tanke på den svåra arbetssituationen. Partnernas rapporter var dock ofta försenade och därmed mindre användbara. Expertkunskaperna hos kommissionens fältpersonal var till hjälp för de finansierade partnerna men rapporteringen från fältbesöken var inte tillräckligt omfattande. Uppföljningen av problem dokumenterades inte ordentligt, vilket gjorde att man inte kunde garantera att de löstes på ett tillfredsställande sätt. På ett mer övergripande plan saknas rapportering om planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd med en överblick över resultat och draga lärdomar.

VII

Överlag var de granskade projektens resultat tillfredsställande. En partner lyckades dock använda upp det mesta av sin budget utan att uppnå mer än en liten procentandel av de planerade resultaten. I några fall var motiveringen till tidsförlängningar och tilläggsbudgetar inte uppenbar. När det gäller kommissionens egen bedömning av resultat var det i vissa fall oklart hur de hade kommit fram till sina slutsatser utifrån den information som fanns tillgänglig.

VIII

Det råder stor enighet mellan kommissionen och andra givare om att det vore önskvärt att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd (LRRD), men det finns mycket få exempel på att det görs i praktiken. Om man inte mycket aktivt strävar efter det målet finns det risk för att möjligheterna att gå från humanitärt bistånd till utvecklingsbistånd går förlorade.

IX

Vi lämnar ett antal rekommendationer i punkterna 58–63 i rapporten som ska hjälpa kommissionen att förbättra förvaltningen av humanitärt bistånd i området kring de afrikanska stora sjöarna och på andra platser.

01

Området kring de afrikanska stora sjöarna omfattar länderna Burundi, Demokratiska republiken Kongo, Kenya, Rwanda, Tanzania och Uganda (se kartan i **bilaga I**). Det har upplevt några av de senaste årtiondenas värsta konflikter i Afrika. I östra Kongo fortsätter väpnade grupper, bland annat Demokratiska republiken Kongos försvarsmakt (FARDC), att kränka de mänskliga rättigheterna, bedriva utpressning och plundring och begå våldsbrott som våldtäkt, kidnappning och tvångsrekrytering av barn. Den humanitära kris i Demokratiska republiken Kongo som detta har lett till är en av världens mest komplexa och utdragna krissituationer i ett av världens fattigaste länder¹. Presidentvalet i Burundi, som hölls i juli, utlöste en spiral av våld och oroligheter i slutet av april 2015 som tvingade ut hundratusentals människor på vägarna på flykt från sitt land.

¹ Landet ligger på plats 176 av 188 i världen på FN:s utvecklingsprogramms (UNDP) index för mänsklig utveckling för 2014. Burundi ligger på plats 184, Rwanda och Uganda på plats 163 och Tanzania på plats 151.

02

Mot slutet av 2015 fanns det ungefär 1,6 miljoner internflyktingar i Demokratiska republiken Kongo och mer än 437 000 kongolesiska flyktingar (se **bilaga II**) i grannländerna, det vill säga i Burundi, Rwanda, Uganda och Tanzania. I slutet av januari 2016 hade 236 000 burundier flytt från sitt land och befinner sig nu främst i flyktingläger i Rwanda och Tanzania (i **bilaga III** redovisas antalet burundiska flyktingar per land i området).

Bild 1

Bosättning för internflyktingar i Kibabi – Kishusha, Masisi, Nordkivu (6 360 människor i slutet av augusti 2015)



Källa: Europeiska revisionsrätten.

03

I artikel 214 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt fastställs EU:s åtagande att lämna humanitärt bistånd bestående av stöd, nödhjälp och skydd till dem som drabbas av naturkatastrofer eller katastrofer som människan orsakat runtom i världen. Den övergripande politiska ramen för humanitärt bistånd presenteras i stora drag i det europeiska samförståndet om humanitärt bistånd från 2008². I detta politiska dokument fastställs EU:s vision som bygger på gemensamma principer som ska göra de humanitära insatserna mer konsekventa och effektiva och öka kvaliteten på dem.

04

De viktigaste målen (se **ruta 1**) och bestämmelserna för kommissionens genomförande och förvaltning av humanitärt bistånd fastställs i förordningen om humanitärt bistånd från 1996³. Biståndet riktar sig till de mest utsatta befolkningarna och bygger på de humanitära principerna om humanitet, neutralitet, opartiskhet och oberoende. Biståndet omfattar även stöd till skyddet av humanitärt arbete och respekten för humanitära principer och internationell humanitär rätt (IHL).

- 2 Gemensam förklaring från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen (EUT C 25, 30.1.2008, s. 1).
- 3 Rådets förordning (EG) nr 1257/96 av den 20 juni 1996 om humanitärt bistånd (EGT L 163, 2.7.1996, s. 1).

Ruta 1

EU:s humanitära bistånd ska särskilt ha som syfte att⁴

- a) rädda och skydda liv i och efter akuta krissituationer och vid naturkatastrofer där människoliv krävts och som inneburit fysiskt och psykosocialt lidande samt omfattande materiella skador,
- b) ge den hjälp och det stöd som krävs till befolkningsgrupper som drabbats av mer långvariga kriser, [...] särskilt då dessa befolkningsgrupper inte kan få tillräcklig hjälp av sina egna myndigheter eller i de fall då det inte finns några myndigheter,
- c) bidra till finansieringen av transporten av biståndet och till att detta bistånd når fram till sina mottagare [...],
- d) utveckla kortsiktiga rehabiliterings- och återuppbyggnadsarbeten, [...] om möjligt med iakttagande av de långsiktiga utvecklingsmålen,
- e) hantera konsekvenserna av befolkningsomflyttningar (flyktingar, fördrivna eller repatrierade personer) som följd av naturkatastrofer eller katastrofer som framkallats av människan samt att slutföra åtgärderna för att återföra människor [...],
- f) säkerställa en beredskap för risker i samband med naturkatastrofer eller jämförbara extraordinära omständigheter och använda ett lämpligt varnings- och interventionssystem,
- g) stödja civila skyddsåtgärder till förmån för offer för konflikter eller jämförbara extraordinära omständigheter, i enlighet med gällande internationella konventioner.

4 Artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 1257/96.

05

Kommissionens ursprungliga budget⁵ för området kring de afrikanska stora sjöarna för det humanitära biståndet låg på 52 miljoner euro 2011 och 47 miljoner euro 2015. Det belopp som användes efter den kompletterande finansieringen från EU:s reserv för katastrofbistånd (EAR)⁶ eller Europeiska utvecklingsfonden (EUF)⁷ uppgick i genomsnitt till 63 miljoner euro om året (se **diagram 1**). Utöver dessa belopp använde kommissionen varje år cirka 1,8 miljoner euro till sitt fältkontor i Demokratiska republiken Kongo och 7 miljoner euro till lufttransport i området kring de afrikanska stora sjöarna⁸.

06

Som givare av humanitärt bistånd kanaliserar kommissionen sin världsomfattande finansiering via ungefär 200 partner⁹ som den har ingått ett ramavtal om partnerskap med¹⁰ för en period på fyra till fem år. Parterna är internationella frivilligorganisationer, internationella organisationer¹¹ eller FN-organ. I området kring de afrikanska stora sjöarna var uppdelningen följande: 46 % frivilligorganisationer, 7,3 % internationella organisationer och 46,7 % FN-organ. Med hänsyn till det humanitära biståndets specifika karaktär varar de finansierade projekten mellan ett par månader och 18 månader.

07

Varje år bestämmer kommissionen hur det ursprungliga budgetanslaget till humanitärt bistånd ska fördelas i ett beslut om det globala biståndet (*Worldwide Decision*). Förslagen på åtgärder per kris, land eller område samt motsvarande budget beskrivs närmare i planerna för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd och den tekniska bilagan (inbegripet operativa rekommendationer), som fastställs utifrån en behovsbedömning. Planerna används som kravspecifikationer för parterna när de skriver sina finansieringsansökningar.

08

När det gäller området kring de afrikanska stora sjöarna görs det en mer ingående bedömning (eller ett urval) av de mottagna finansieringsansökningarna i början av året. Det kan hända att ytterligare bedömningar görs under året med hänsyn till hur situationen utvecklas. De utvalda projekten varar mellan tre och tolv månader. De kan förlängas med upp till sex månader, till högst 18 månader totalt.

5 Från kapitel 23 02, humanitärt bistånd, livsmedelsbistånd och katastrofberedskap, avsnitt 3 i EU:s allmänna budget.

6 EAR är utformad för att möjliggöra ett snabbt svar på specifika biståndskrav för tredjeländer som inte gick att förutse när budgeten utarbetades. Humanitära insatser prioriteras, men reserven kan även användas till civil krishantering och skydd om det krävs. Beslut om hur den ska användas fattas av rådet och Europaparlamentet på förslag från kommissionen.

7 En reserv på 204 miljoner euro, cirka 0,7 % av den totala elfte EUF, för perioden 2014–2020, läggs åt sidan för att finansiera humanitära insatser och nödinsatser i AVS-länder endast i händelse av oförutsedda behov som inte kan tillgodoses av de planerade medlen i GD Humanitärt bistånd och civilskydds (Echo) program. GD Humanitärt bistånd och civilskydd (Echo) ansvarar för förvaltningen av reserven och får använda medlen efter överenskommelse med utrikestjänsten och GD Internationellt samarbete och utveckling.

8 Det totala beloppet för kontraktet är högre. Det är för att "Echo Flight" också flyger i andra länder utanför området kring de afrikanska stora sjöarna, t.ex. Mali, Kenya och Tchad på tillfälliga flygningar.

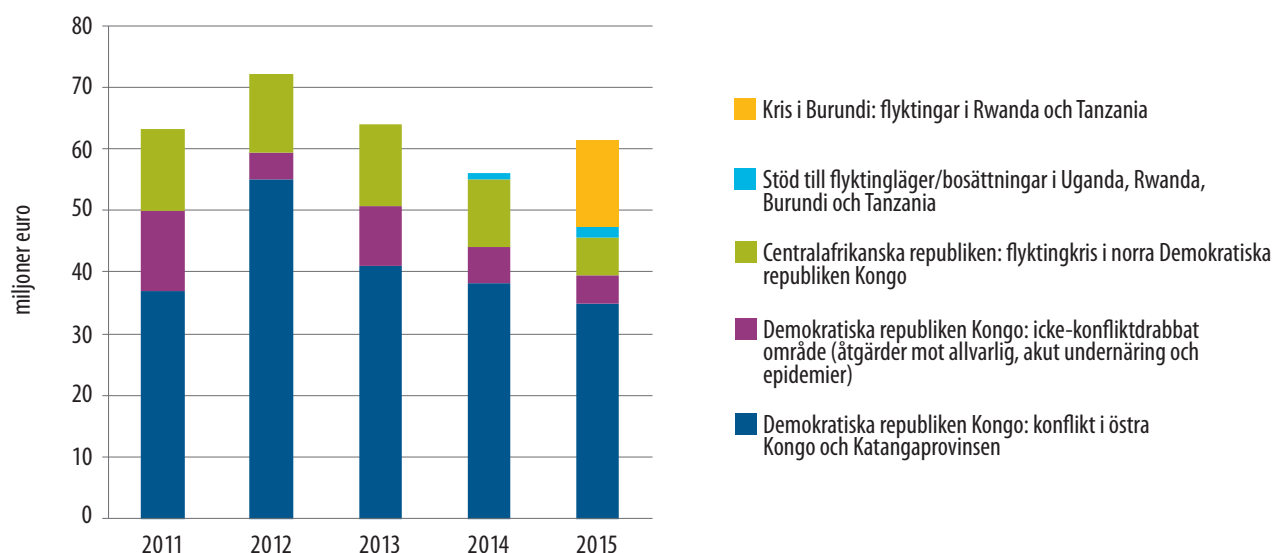
9 Internationella frivilligorganisationer väljs ut via ett särskilt förfarande som genomförs av GD Humanitärt bistånd och civilskydd. Internationella organisationer och FN-organ måste genomgå en bedömning i enlighet med artikel 60 i Europa-parlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1).

10 Ett ekonomiskt och administrativt ramavtal (Fafa) med FN-organ.

11 Internationella rödakorskommittén, Internationella

Diagram 1

Fördelning av HIP-anlagen per huvudområde för perioden 2011–2015



Källa: Europeiska revisionsrätten.

09

En central del av kommissionens insatser är närvaron på fältet. Den har inrättat ett omfattande fältnätverk med kontor i krisområden där EU-finansierat katastrofbistånd tillhandahålls¹². Nätverket har följande huvudfunktioner:

- Förse huvudkontoret i Bryssel med aktuell information om och behovsanalyser för ett bestämt land, en bestämd region eller en bestämd kris.
- Bidra till utvecklingen av strategier för humanitära insatser.
- Ge tekniskt stöd till EU-finansierade humanitära insatser.
- Övervaka genomförandet av EU-finansierade projekt.
- Underlätta givarsamordningen på fältet.

10

I Demokratiska republiken Kongo består fältnätverket av huvudkontoret i Kinshasa, ett lokalkontor i Goma och en underavdelning i Bukavu. Det har fem utlandsstationerade experter (tekniska assistenter) och tolv lokalanställda (nationell personal). Dessutom hjälper flera sektorsexpert (livsmedel, skydd, hälsa m.m.) som är placerade vid det regionala stödkontoret i Nairobi (Kenya) vid behov till med att välja ut, övervaka och bedöma projekt i området kring de afrikanska stora sjöarna¹³.

rödakorsfederationen och Internationella organisationen för migration.

12 I början av 2016 fanns det 48 fältkontor i 40 länder och tolv regionala kontor.

13 Sektorsexpert som ger stöd till landkontoren sitter på regionala kontor. Sedan mitten av 2015 är Kinshasa ett regionalt kontor som ger stöd till Demokratiska republiken Kongo, Angola, Burundi, Rwanda och Tanzania.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

12

11

Vi granskade om kommissionen förvaltade sin finansiering av humanitärt bistånd som riktar sig till konfliktdrabbade befolkningar i området kring de afrikanska stora sjöarna på ett ändamålsenligt sätt. Vid revisionen inriktade vi oss på följande tre huvudfrågor:

- a) Fördelade kommissionen sin finansiering till väl förankrade prioriteringar?
- b) Övervakade kommissionen projekten ordentligt?
- c) Uppnådde projekten sina mål?

12

Revisionen avsåg kommissionens stöd under perioden 2011–2015 till området kring de afrikanska stora sjöarna som omfattar Demokratiska republiken Kongo, Uganda¹⁴, Rwanda, Burundi och Tanzania. Revisionen pågick mellan maj och december 2015 och omfattade följande:

- a) En genomgång av EU:s politiska och strategiska dokument om humanitärt bistånd och annan relevant dokumentation och andra relevanta rapporter.
- b) Intervjuer med kommissionens tjänstemän och företrädare för parterna.
- c) En granskning av 19 projekt för ett ackumulerat belopp på 42,9 miljoner euro (av totalt 164 projekt till en kostnad av 255,3 miljoner euro), som genomfördes under perioden 2011–2014, plus tjänsteavtalet med Echo Flight¹⁵ om lufttransport (se förteckningen i **bilaga IV**). Urvalskriterierna gällde väsentlighet, geografisk och sektorspecifik täckning, genomförandeperiod, typ av bistånd och typ av partner.
- d) Besök i Demokratiska republiken Kongo från den 16 till den 25 september 2015 och i Tanzania, Rwanda och Uganda från den 30 september till den 8 oktober 2015 då vi intervjuade personal på fältet, personal vid EU-delegationer, företrädare för parterna och stödmottagare och även besökte tio projekt på plats.

14 Under programperioden 2015 beslutade kommissionen att ta bort Uganda från HIP för länderna kring de afrikanska stora sjöarna och lägga till landet i HIP för Afrikas horn. Det beror på att ett anslag till Uganda godkändes inom HIP 2015 för området Afrikas horn för att man skulle kunna möta strömmen av flyktingar från Sydsudan. Enligt kommissionens interna regler kan ett land inte få stöd från två HIP.

15 http://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/humanitarian-air-services_en

Finansieringen fördelas till väl förankrade huvudprioriteringar men är inte tillräckligt tydlig när prioriteringar fastställs på ett senare stadium

13

Vi undersökte om kommissionen fördelade det humanitära biståndet till väl förankrade prioriteringar och tittade på hur områdets humanitära behov kartlades, vilka åtgärder som kommissionen planerade och om stödet gick till de mest relevanta projekten.

Kommissionen kartlade behoven i området kring de afrikanska stora sjöarna väl

Behovsbedömningen är evidensbaserad

14

Kommissionen gör årliga behovsbedömningar avseende alla de länder/områden som den redan ger ett ekonomiskt bidrag. Den gör särskilda behovsbedömningar när oförutsedda kriser uppstår, om de så är naturkatastrofer eller katastrofer som människan orsakat. När pågående kriser som redan omfattas av stöd förvärras uppdaterar kommissionen sin ursprungliga behovsbedömning. Det är det viktigaste som görs inför arbetet med den årliga programplaneringen, det vill säga planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd.

15

I området kring de afrikanska stora sjöarna bygger behovsbedömningen på de samlade kunskaperna och erfarenheterna hos det operativa arbetsteamet i Bryssel och fältkontorets team i Demokratiska republiken Kongo. De andra huvudsakliga informationskällorna är i) en rad internationellt tillgängliga indikatorer som gör det möjligt att fastställa ett riskindexvärde per land¹⁶ och ii) intressenterna på fältet, det vill säga FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (Ocha) för Demokratiska republiken Kongo och kommissionens partner och humanitära givare.

16 Se webbsidan: <http://www.inform-index.org/Home>

16

Behovsbedömningen avseende området kring de afrikanska stora sjöarna ger en god överblick över situationen i Demokratiska republiken Kongo, både i konfliktområden och områden utan konflikt, och i grannländerna. De drabbade befolkningarna är enligt bedömningen

- a) internflyktingar i Demokratiska republiken Kongo,
- b) flyktingar, främst centralafrikaner och rwandier i Demokratiska republiken Kongo och kongoleser och burundier i grannländerna,
- c) återvändande personer (internflyktingar eller flyktingar),
- d) värdbefolkningar som behöver hjälp med att hantera inflödet av flyktingar och internflyktingar,
- e) andra lokalbefolkningar som försvagats av konflikterna eller som är mycket sårbara för undernäring eller epidemier i icke konfliktdrabbade områden.

17

De behov som kartlades hos dessa kategorier omfattade många olika områden: skydd, livsmedelstrygghet, födoämnen, hälso- och sjukvård, vatten och sanitära tjänster, andra artiklar än livsmedel som grytor och pannor, kläder, tvål med mera och nödbostäder. Utbildning ingick inte eftersom det inte ansågs vara en tillräckligt prioriterad fråga.

Kommissionens åtgärder är lämpliga

Huvudprioriteringarna var väl förankrade

18

I området kring de afrikanska stora sjöarna är kommissionens övergripande mål att tillgodose akuta behov som uppstår vid folkförflyttningar i konfliktområden och livshotande situationer i icke konfliktdrabbade områden med hjälp av de lämpligaste åtgärdsmekanismerna¹⁷. Det finns fem "strategiska mål" som leder till sex planerade insatser/prioriteringar (se **ruta 2**). De stämmer alla överens med de viktigaste målen för EU:s humanitära bistånd (se punkt 4 i **ruta 1**) och gör att kartlagda mål kan tillgodoses. Alla insatser måste rikta sig till de mest utsatta befolkningarna.

17 Punkt 4 i fjärde versionen av HIP för området kring de afrikanska stora sjöarna, planerad Echo-åtgärd, s. 10.

Huvudprioriteringar:

- a) Minska skyddsrisken och tillgodose skyddsbehov.
- b) Tillhandahålla ett minimum av grundläggande tjänster, hälso- och sjukvård, livsmedel och andra artiklar än livsmedel så snabbt som möjligt i nödsituationer.
- c) Ge stöd till förvaltningen av flyktingläger i området.
- d) Tillhandahålla vattentjänster, hygienrelaterade och sanitära tjänster i riskområden utanför konflikt-drabbade områden.
- e) Prioritera sektorsövergripande strategier.
- f) Ge stöd till samordning, säkerhet och logistik.

19

Kommissionen och givare i allmänhet stöter på de största svårigheterna i Demokratiska republiken Kongo. De gäller den svåra logistiken i ett så stort land, infrastrukturens dåliga skick och regeringens bristande kapacitet och vilja att bidra. Att det saknas partner i vissa delar av landet kan också göra det svårt att ingripa. Slutligen inskränks givarnas verksamheter av säkerhetsbegränsningarna, som beror på de konstanta förändringarna i militära operationer och de väpnade gruppernas förflyttningar som följer av dem, framför allt i de mest avlägsna områdena.

20

Kommissionens åtgärder ligger i linje med lägesanalysen och behovsbedömningen. Båda stämmer överens med de åtgärder som beskrivs i Demokratiska republiken Kongos årliga handlingsplan för humanitära insatser, som tas fram av ett team bestående av företrädare för humanitära organisationer.

En flexibel programplanering och finansiering kan garanteras

21

Kommissionen fastställer inte insatsområden/insatssektorer i planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd eftersom de kanske inte längre är aktuella när det är dags att göra ett urval. Kommissionens finansiering styrs av de mest utsatta befolkningarnas mest akuta behov utifrån parternas erfarenhet på fältet, som bekräftas genom de uppgifter som den humanitära samordnaren delar med sig av och personalens kunskaper. Ytterligare prioriteringar, främst geografiska, görs på urvalsstadiet (se punkt 25).

22

Kommissionen gör en halvtidsöversyn av planerna för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd utifrån det påföljande årets behovsbedömning. Dessutom revideras planen varje gång det anslagna beloppet ändras på grund av att situationen har förändrats. När en ökning av det ursprungliga anslaget godkänns kan den ytterligare finansieringen hämtas från den operativa reserven, ett belopp som motsvarar ungefär 20 % av den årliga budgeten och som lagts undan för oförutsedda nödsituationer. Det kan också hämtas från budgeten för EU:s reserv för katastrofbistånd eller EUF-budgeten.

23

I området kring de afrikanska stora sjöarna har man flera gånger under den granskade perioden utnyttjat denna flexibilitet för att hantera följderna av oförutsedda händelser eller en försämring av situationen (se **diagram 2**). Bara under 2015 ändrades planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd tre gånger, främst på grund av flyktingkrisen i Burundi¹⁸.

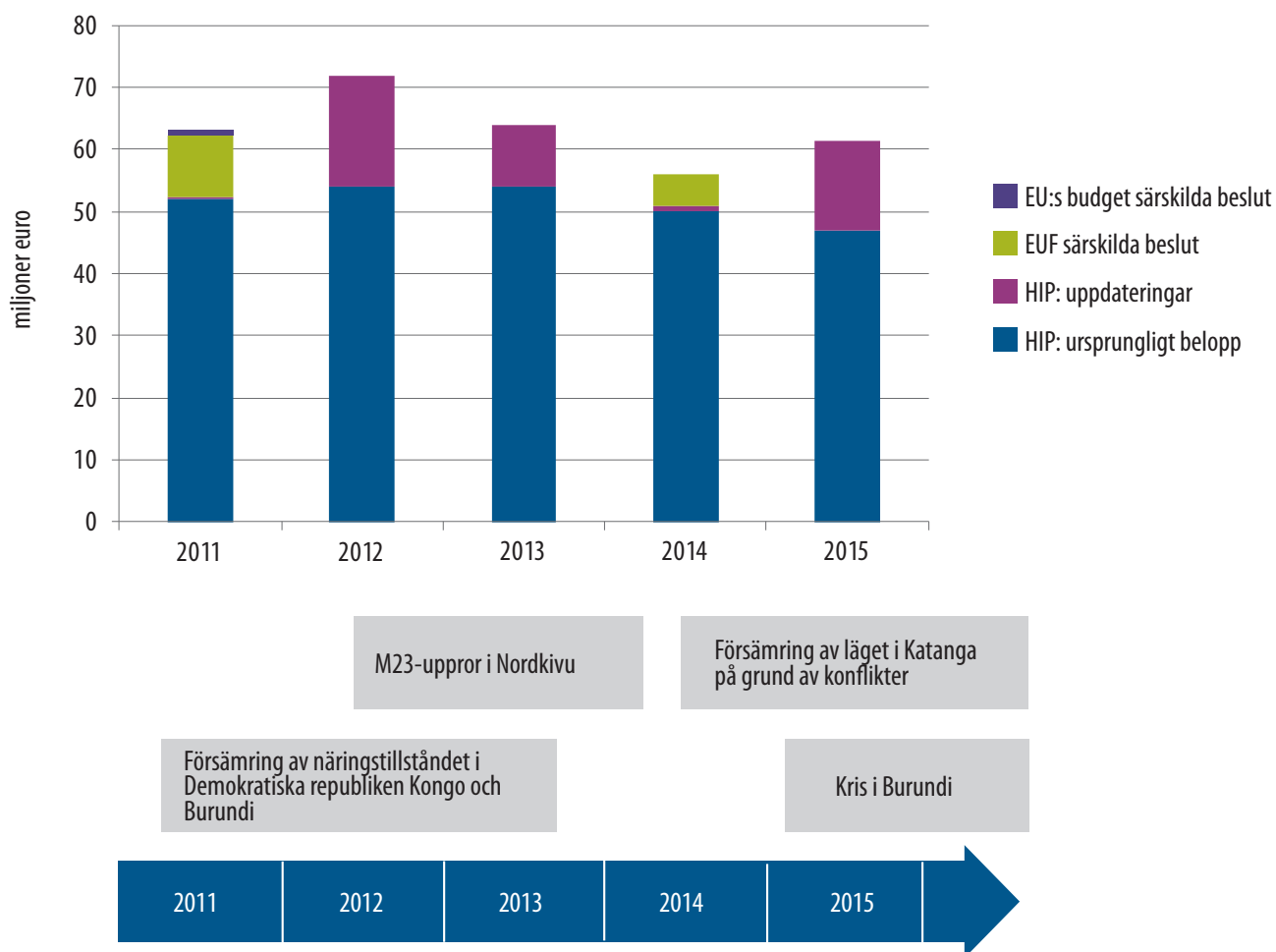
24

Dessutom lägger det operativa teamet i området kring de afrikanska stora sjöarna undan en liten andel av anslaget i planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd (cirka 1,5 miljoner euro 2015) till plötsligt ökade behov under året. Denna andel användes till att skjuta till medel till pågående projekt som förvaldade flyktingläger i Rwanda och Tanzania så fort det blev känt att många burundier var på flykt från sitt land i slutet av april 2015. Det möjliggjorde en snabb reaktion i väntan på att den första ökningen från planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd skulle godkännas, vilket skedde i slutet av maj.

18 Två miljoner euro lades också till det ursprungliga anslaget 2015 för området kring de afrikanska stora sjöarna på grund av inflödet av ungefär 80 000 centralafrikaner till Demokratiska republiken Kongo.

Diagram 2

Budget för området kring de afrikanska stora sjöarna för perioden 2011–2015



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Bild 2

Flyktinglägret Mahama i Rwanda, nybyggt område som tar emot flyktingar från Burundi



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Otillräcklig insyn i förfarandet för att välja ut projekt

Geografiska prioriteringar i konfliktområden dokumenteras inte

25

Det geografiska insatsområde som motsvarar konfliktområdena i planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd är östra Kongo, som inbegriper Nordkivu, Sydkivu och de olika regionerna i den före detta provinsen Katanga. I en så ombytlig miljö som den i Demokratiska republiken Kongo är det omöjligt att på förhand fastställa mer exakt vilka områden som har de mest akuta behoven och de mest utsatta befolkningarna.

26

Enligt kommissionen fastställer det operativa teamet, precis innan de bedömer finansieringsansökningarna, de prioriterade områden som främst ska få stöd utifrån information som samlats in om väpnade grupperns förflyttningar, däribland FARDC, folkförflyttningar och parternas närvaro. Men eftersom detta inte dokumenterades gick det inte att försäkra sig om huruvida de geografiska prioriteringarna hade en tillförlitlig grund och om de utvalda projekten genomfördes i de prioriterade områdena.

Urvalsförfarandet dokumenteras inte ordentligt

27

Under den granskade perioden, 2011–2015, fick kommissionen i genomsnitt 71 finansieringsansökningar om året, efter det första offentliggörandet av planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd, och valde ut ungefär hälften av dem. Beroende på hur situationen utvecklades och tillkomsten av nya/ökade behov under året gav kommissionen till slut stöd till i genomsnitt 40 projekt. Fördelningen av anslaget i planerna genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd visas i **diagram 1**.

28

Partnerna får omfattande vägledning när det gäller finansieringsansökningarna som lämnas in via ett elektroniskt utbytessystem i ett fast format. De operativa teamen i Bryssel och på fältet bedömer och diskuterar dem¹⁹. De presenterar slutresultatet av urvalet i ett internt dokument för beslut. Sedan fyller de i bedömningsdelen avseende de utvalda finansieringsansökningarna i det dokument som används till förvaltningen av projektet. Dokumentet innehåller information om varje viktigt steg i projektcykeln: finansieringsansökan, delrapport, fältbesök, begäran om ändringar och slutrapport.

29

Men bedömningsdelen är inte strukturerad på ett sätt som tydligt visar att man har bedömt kriterierna och de allmänna principerna, som beskrivs närmare i bilagan till planen, för varje förslag. Vissa centrala aspekter som parternas genomförandekapacitet, parternas kunskaper om landet/området, aspekter avseende skydd och motståndskraft nämns inte alls. Vissa allmänna principer bedömdes inte systematiskt eller endast bristfälligt²⁰ i de granskade projekten, som alla var i linje med huvudprioriteringarna och målen i planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd²¹. Utifrån den tillgängliga informationen gick det inte att bedöma de komparativa fördelarna med de inlämnade finansieringsansökningarna och därmed inte heller att dra slutsatsen att de mest relevanta projekten valdes ut.

- 19 De flesta finansieringsansökningar lämnas in runt det vägledande datum som anges i den första versionen av planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd, vanligtvis mot årets slut eller i början av det påföljande året.
- 20 Kommissionens tjänst för internrevision tog också upp de bristfälliga eller ofullständiga projektbedömningarna i sin granskningsrapport om bidragsavtalen med FN-organ och andra internationella organisationer av den 19 juni 2014.
- 21 1) Anpassning till de särskilda behov som gäller kön och ålder. 2) Integrering av insatser som ska öka motståndskraften genom att hitta sätt att minska potentiella risker för utsatta människor och stärka deras försörjningsmöjligheter; i detta ingår även kommissionens rekommendation till parterna att från början utforska möjliga synergieffekter och komplementaritet med utvecklingsaktörer och nationella aktörer. 3) Integrering av skyddsaktiviteter med målet att minska fysisk och psykologisk otrygghet för hotade personer och grupper.

Kostnadseffektiviteten analyseras inte

30

De budgetar som åtföljde finansieringsansökningarna för de granskade projekten specificerades och analyserades inte före urvalet. Således gjorde man ingen bedömning av om de föreslagna kostnaderna för dem var rimliga. När det gäller parterna, som vanligtvis var FN-organ som lade ut verksamhet på entreprenad till genomförandeorgan, fanns det ingen information om hur stor finansiering dessa organ fick. I allmänhet fanns det ingen information om hur stort biståndet till stödmottagarna var.

31

I en miljö där de humanitära behoven är större än någonsin och finansieringsmöjligheterna mindre än någonsin är frågan om effektivitet viktigare än någonsin. När det dessutom saknas ordentliga kontroller för att garantera att budgeten är rimlig på urvalsstadiet är de efterföljande analyserna av budgetgenomförandet av begränsad nytta.

Överlag är kommissionens övervakning lämplig men den inhämtade informationen skulle kunna utnyttjas bättre

32

Vi undersökte om kommissionen fick tillräcklig information i projektrapporterna för att kunna övervaka framsteg och om den i tid vidtog de åtgärder som krävdes.

I de flesta fall får kommissionen tillräcklig information om projektgenomförandet

Det finns en lämplig övervakningsram

33

Ramen grundas på följande:

- En delrapport, som ska lämnas in tre månader innan insatser som varar längre än tio månader avslutas, och en slutrapport, som ska lämnas in senast tre månader efter det att projektet har avslutats och som leder till slutbetalningen (se **bilaga V**).
- Kommissionens personal ska göra minst ett fältbesök per projekt om de säkerhetsmässiga eller logistiska begränsningarna tillåter det²².

22 Eventuella undantag ska motiveras, vilket var fallet med två projekt i vårt urval.

34

Kommissionen gör dessutom regelbundna bedömningar av partnerna som handlar om deras ekonomiska soliditet, i regel en gång om året. Kommissionen övervakar även de revisioner som läggs ut på entreprenad till externa revisionsbyråer vid partnernas huvudkontor och på fältet. Med hänsyn till insatsernas karaktär och varaktighet är den övervakningsram som finns tillfredsställande.

Flera rapporter var försenade och inte av tillräckligt hög kvalitet

35

Del- och slutrapporterna lämnas in i ett fast format via ett elektroniskt utbytes-system. De bör innehålla aktuell information om verksamheten, om de värden som uppnåtts per indikator och finansiell information, särskilt om budgetutnyttjandet, så att kommissionen kan dra en slutsats om hur långt man har kommit med en insats som helhet. Analysen av rapporterna och rapporteringen om fältbesöken registreras i övervakningsdokumentet.

36

Många del- och slutrapporter var kraftigt försenade och kommissionen begärde ingen förklaring till dessa förseningar. Framför allt var det en stor andel av de del- och slutrapporter om projekt som genomfördes av FN-organ och internationella organisationer som inte lämnades in i tid (se **tabell 1**). Att delrapporterna lämnas in så sent gör det svårare för kommissionen att åtgärda problem som eventuellt konstateras.

37

Vi bedömde att kvaliteten på delrapporterna överlag var tillfredsställande, men endast tre av de 18 slutrapporterna²³. I de 15 andra fallen var den ursprungliga information som rapporterades inte tillräcklig för att förklara vilka resultat som hade uppnåtts, varför vissa indikatorer inte kunde användas eller varför en del verksamheter inte hade genomförts. I en del rapporter saknades styrkande underlag för uppgifterna och den finansiella informationen var inte tillräckligt detaljerad. I alla fall utom ett²⁴ begärde kommissionen kompletterande förklaringar från partnerna. De lämnade kompletterande information som i alla fall utom två²⁵ bedömdes vara tillfredsställande.

23 En slutrapport lämnades inte in förrän när revisionen hade avslutats.

24 I ett fall respekterade GD Humanitärt bistånd och civilskydd (Echo) inte tidsfristerna för granskning av slutrapporterna och kunde därför inte skicka en begäran om information.

25 Livsmedelsbistånd till flyktingar i nordvästra Tanzania och spontan förvaltning och samordning av områden i Demokratiska republiken Kongo.

Tabell 1

Inlämning av rapporter

	FN-organ	Internationella organisationer	Frivillig-organisationer	Totalt
Delrapporter				
Totalt antal inlämnade delrapporter	5	3	7	15
Antal försenade delrapporter	2	2	2	6
Procentandel av sena delrapporter	40 %	67 %	29 %	40 %
Genomsnittlig försening (dagar)	32	17	9	19
Slutrapporter				
Totalt antal inlämnade slutrapporter	8	3	8	19
Antal försenade slutrapporter	8	2	3	13
Procentandel av sena slutrapporter	100 %	67 %	38 %	68 %
Genomsnittlig försening (dagar)	34	102	17	41

38

En central del av kommissionens insats i området kring de afrikanska stora sjöarna är att den till skillnad från merparten av de övriga humanitära givarna finns närvarande på fältet (se punkterna 9 och 10). Det gör att den kan samarbeta och utbyta information med partner och få gedigen kunskap om projekten. Kommissionens närvaro på fältet var något som de partner vi träffade under revisionen verkligen uppskattade, och de värderade kommissionspersonalens stöd och expertkunskaper högt.

39

Men en fjärdedel²⁶ av rapporterna från fältbesöken var inte heltäckande eftersom den endast innehöll kommentarer om vissa aspekter men inte behandlade andra frågor som det ekonomiska genomförandet. I några fall analyserades inte den potentiella effekten av problem som upptäckts på resultaten eller budgetgenomförandet (se exemplen i **ruta 3**) och det fanns inga förslag till potentiella korrigerande åtgärder.

26 Totalt gjordes 33 fältbesök vid de 20 granskade projekten. När det gäller nio av dem innehöll övervakningsrapporten endast begränsade kommentarer.

Exempel på när rapporterna från fältbesöken inte innehöll någon analys av vilka följder upptäckta problem får

I två fall förlängdes projekten – ett som skulle förbättra livsmedelssituationen för den konfliktdrabbade befolkningen i Katanga (nr°11) och ett annat som skulle ge fri hälso- och sjukvård till den utsatta befolkningen i Sydkivu (nr°19) – på grund av förseningar i genomförandet vilket till ledde att budgeten underutnyttjades. Förlängningarna beviljades kort innan projekten skulle avslutas.

Rapporterna från de fältbesök som ägde rum kort innan förlängningarna beviljades innehöll inte någon analys av vilken effekt detta skulle få på budgeten och inte heller någon beskrivning av varför en förlängning var nödvändig.

I den sista rapporten från fältbesöket hos livsmedelsprojektet i Katanga nämndes dessutom ingenting om hur projektets målvärden (antal stödmottagare, indikatorer för utdelning och konsumtion av livsmedel osv.) påverkades av det faktum att finansiering från andra givare inte togs emot (den slutliga budgeten motsvarade mindre än 50 % av den ursprungliga budgeten).

40

Kommissionen kunde inte förklara hur den använda metoden tillämpades vid valet av de granskade parterna/projekten för något specifikt år under perioden 2011–2015. Att det saknas en tydlig metod för planeringen av revisioner både vid parternas huvudkontor och på fältet kan leda till att revisionens strategi och täckning blir otillräcklig och underlättar inte synergieffekter med den befintliga övervakningsramen.

Uppföljningen är otillräcklig**Det finns ingen konsoliderad rapportering som ger en överblick över genomförandet av planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd****41**

Kommissionen bedömer endast resultat på projektnivå. Det finns ingen överblick över ett bestämt land eller en bestämd plan för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd. Därmed finns det inga aggregerade analyser tillgängliga av planerna för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd och då går det inte heller att göra någon jämförande utvärdering av de olika planerna. Inte heller rapporterar man om de viktigaste lärdomar som dragits, bästa praxis och kommissionens mervärde som konstaterats under genomförandet.

42

Varje år väljer kommissionen ut och utvärderar ett antal tematiska och geografiska insatsområden i linje med sin planerade fleråriga täckning. De senaste utvärderingarna avseende området kring de afrikanska stora sjöarna var landutvärderingar och gjordes 2009 för Burundi, 2010 för Demokratiska republiken Kongo och 2011 för Uganda.

Uppföljningen av konstaterade problem på projektnivå är inte systematisk och dokumenteras inte

43

I förvaltningsdokumentet finns det en särskild ruta för "problem som ska följas upp". Vissa problem som togs upp under fältbesöken och i parternas rapporter nämndes inte i rutan fast det var uppenbart att de behövde åtgärdas. När man angav att det fanns problem som skulle följas upp fanns det dessutom ingenting som visade att de hade tagits upp med projektpartnern. Slutligen fanns det ingenting som visade att problemen hade åtgärdats.

44

"Problem att följa upp" konstaterades särskilt för 14 projekt som vi granskade men endast två partner rapporterade direkt om vilka åtgärder de hade vidtagit. I vissa fall fanns det tecken på att parterna hade vidtagit åtgärder, men det finns ingenting som garanterar att det sker systematiskt.

De flesta av de granskade projekten gav tillfredsställande resultat

45

Vi undersökte om de förväntade projektresultaten uppnåddes enligt planerna och om kommissionen var lyhörd för förändringar på fältet.

Överlag är utfallen positiva men i vissa fall är kommissionens bedömning inte tydligt motiverad

46

Alla de projekt som vi granskade var i linje med kommissionens mål och de åtgärder som planerades för området. Av de 20 granskade projekten visade sig 19²⁷ ha gett tillfredsställande resultat trots att målvärdena endast uppnåddes delvis (se exemplet på ett framgångsrikt projekt i **ruta 4**). Bedömningen av projektresultat bygger på en jämförelse mellan fastställda och uppnådda mål med hänsyn till de särskilda svårigheterna på detta insatsområde.

27 Ett projekt var inte tillfredsställande.

Ruta 4

Exempel på ett framgångsrikt projekt: Snabb reaktion på folkförflyttningar (projekt nr 15):

Projektet är en av kommissionens främsta mekanismer för nödåtgärder i samband med folkförflyttningar i Demokratiska republiken Kongo. Det är ett återkommande projekt och kommissionens finansiering under perioden 2011–2015 uppgick till 31,5 miljoner euro.

Det tillhandahåller stöd till flera sektorer, nödbostäder, andra artiklar än livsmedel (grytor och pannor, kläder, tvål osv.), vatten, sanitära tjänster och hälso- och sjukvård i områden där det inte finns några andra humanitära organisationer. Insatserna består av utdelning av andra artiklar än livsmedel och nödbostäder, vattenförsörjning, sanitära tjänster och hälso- och sjukvård till de mest utsatta befolkningsgrupperna som har flytt från väpnade grupper eller återvändande personer som just har kommit tillbaka till sina byar men har förlorat alla sina ägodelar. Insatserna är i regel begränsade till tre månader.

Från maj till december 2014 gjorde projektet att stöd kunde ges till nära 1,3 miljoner stödmottagare, främst i Nordkivu och Sydkivu, Maniema och Province Orientale.

I genomsnitt gjordes 35 % av insatserna inom 30 dagar från det att beskedet om folkförflyttningen kom jämfört med målet på 40 %.

Trots att en del ursprungliga målvärden endast uppnåddes delvis bedömde kommissionen att projektet var framgångsrikt med tanke på de förhållanden det genomfördes under och antalet mottagare som nåddes.

Bilda 3

Snabba insatser vid folkförflyttningar: utdelning av andra artiklar än livsmedel i Lulingu, Shabundaterritoriet, Sydkivu, människor som hämtar varor



Källa: Europeiska revisionsrätten.

47

I vissa fall där bedömningen var positiv trots att målvärdena endast hade uppnått delvis förklarade inte kommissionen tillräckligt vad som låg till grund till denna ståndpunkt. I fyra fall konstaterade vi att bedömningen av projektens övergripande resultat och av parternas resultat var otillräcklig och saknade en tydlig slutsats om projektet. Det innebar att det inte gick att göra en tydlig logisk koppling mellan kommissionens övergripande slutsats om projektet och de uppnådda resultaten.

48

Av de granskade projekten var det ett som hade otillfredsställande resultat (se **ruta 5**). Enligt kontraktet får kommissionen minska sitt bidrag om ett projekt genomförs dåligt, endast delvis eller försenat om parterna inte lämnar en godtagbar motivering till det. Kommissionen använde det alternativet i ett fall då resultatet var otillfredsställande, men gör det sällan eftersom det är krångligt att tillämpa och kan leda till att budgetmedel går förlorade. Om resultaten och/eller parternas arbetsinsats var otillfredsställande valde kommissionen i första hand att minska det påföljande årets bidrag²⁸ eller avbryta samarbetet med partern²⁹.

28 Det var fallet med åtminstone två partner 2015.

29 T.ex. vid urvalsförfarandet 2015 avslögs tre finansieringsansökningar av GD Humanitärt bistånd och civilskydd (Echo), delvis på grund av problem med genomförandet som hade konstaterats vid Echos övervakning av tidigare finansierade projekt.

Spontan förvaltning och samordning av områden i Demokratiska republiken Kongo (projekt nr 18)

Projektet inleddes 2013 och fick två miljoner euro i finansiering av kommissionen. I slutet av 2015 uppgick finansieringen till denna partner till tre miljoner euro.

Projektet hade följande mål:

- 1) Samla in och sprida information om de förvaltade områdena.
- 2) Förvalta och samordna stöd som vatten, sanitära tjänster, nödbostäder och andra artiklar än livsmedel.
- 3) Digitalt registrera internflyktingarna inom de förvaltade områdena.

Målvärdena för mål nr 1 och 2 uppnåddes till slut, men på grund av förseningar i upphandlingen av utrustning försenades leveransen av andra artiklar än livsmedel med 14 månader. När det gäller mål nr 3 försenades den digitala registreringen med tio månader och nådde endast 25 % av målvärdet. Projektet nådde endast 24 % av det antal stödmottagare som det förväntades omfatta som helhet.

GD Humanitärt bistånd och civilskydd (Echo) ansåg att parternas arbetsinsats var otillfredsställande: kunskaperna i projektledning var begränsade, de administrativa förfarandena var krångliga och övervakningen av genomförandepartnern var otillräcklig. Allt detta hade en negativ effekt på åtgärdens utfall.

Trots det otillfredsställande genomförandet minskade kommissionen sitt bidrag med endast 57 000 euro. Partnern anlätades dessutom igen det påföljande året men fick då ett lägre bidragsbelopp.

Kommissionen upptäckte också icke stödberättigande utgifter, men det inverkar inte på det bidragsbelopp som betalades ut eftersom det totala beloppet på de stödberättigande utgifterna fortfarande var högre än kommissionens maxbidrag.

49

Inom det enda kontrakt i urvalet som tilldelades efter ett anbudsförfarande, nämligen projektet Echo Flight (projekt nr 16), transporterades mer än 10 500 människor och 250 ton varor i Demokratiska republiken Kongo³⁰ från maj 2014 till mars 2015 (11 månader). Via kontraktet garanterade kommissionen sina partner och deras varor ett säkert och snabbt tillträde till avlägsna platser som det skulle vara praktiskt taget omöjligt att nå fram till på annat sätt. På så sätt tillhandahöll kommissionen humanitärt bistånd till utsatta befolkningar och uppfyllde en av huvudprioriteringarna i planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd.

30 Kontraktet innebär att lufttransporttjänster tillhandahålls aktörer inom flygfrakt och humanitära aktörer även i Kenya och andra platser vid behov (Mali, Tchad m.fl.).

Kommissionen var lyhörd för förändringar men skulle ha kunnat motivera de förlängningar av projektens varaktighet som beviljats bättre

50

Ungefär hälften³¹ av projekten i granskningsurvalet varade mellan två och sex månader längre än vad som var planerat från början eller fick en större budget (närmare uppgifter finns i **bilaga VI**). Fem av sju förlängningar av varaktigheten utan en ökad budget beviljades om budgeten var underutnyttjad på grund av förseningar i genomförandet som främst förklarades av externa faktorer. De flesta av budgetökningarna, nämligen fem av sju, gällde ytterligare behov på grund av att situationen hade försämrats eller bristande stabilitet.

51

I ett fall var det främsta skälet till förlängningen att partnern skulle få mer tid till att hantera övergången från kommissionens finansiering till en annan mekanism. Kommissionen medgav själv i bedömningen av partnerns ändringsansökan att den "inte hade prioriterat projektet 2014"³².

52

I två fall beviljades förlängningarna när förseningarna i genomförandet främst var partnerns ansvar. I de fallen beslutade kommissionen att inte återvinna en del av finansieringen och inte omfördela den till andra projekt (se punkt 48). I stället valde den att ge partnerna en möjlighet att genomföra så mycket som möjligt av projektet och därmed se till att stödmottagarna fick stödet. Förlängningen av projektet styrdes dock inte i första hand av prioriterade behov eller mottagarnas utsatthet.

Det finns begränsade bevis på att katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd knyts samman

53

Att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd (LRRD) och förbättra samordningen mellan utvecklingsverksamheter och humanitära insatser är politiska prioriteringar i kommissionens strategi. Men man gjorde ingen analys av vilka program som skulle kunna kombineras och vad som skulle kunna göras i området. Till exempel nämns inte kommissionens eventuella medverkan i utarbetandet av LRRD-strategin för hälsa, som är ett av de särskilda målen i målsektorn för hälsa inom det nationella vägledande programmet inom elfte Europeiska utvecklingsfonden 2014–2020 för Demokratiska republiken Kongo³³.

- 31 Tio av 20 projekt. Ökningar som gäller underskott på betalningsbemyndiganden 2014 är inte medräknade. Alla förlängningar formaliserades i kontraktsändringar.
- 32 Projekt nr 6. Utdrag ur den bedömning av partnerns ansökan om ändring som gjordes av GD Humanitärt bistånd och civilskydds (Echo) tekniska assistent på fältet.
- 33 Se sidorna 10–12 i det nationella vägledande programmet 2014–2020.

54

Under den granskade perioden hittade vi bara ett exempel på att ett humanitärt projekt integrerades i det hälsoprogram som utvecklades inom det nationella vägledande programmet 2014–2020 för Demokratiska republiken Kongo³⁴.

I Uganda får flyktingar en jordlott och vissa rättigheter att delta i den lokala ekonomin³⁵. Stödtjänster för humanitärt bistånd, till exempel hälsovård, användes också av lokalbefolkningen, vilket är bästa praxis för att avlasta de mottagande samhällena och undvika spänningar med flyktingar. Men det fanns inga exempel på synergieffekter med utvecklingsprogrammen. Det kan leda till att det humanitära biståndet ersätter andra hållbara lösningar, som återvändande, vidarebosättning till ett annat land eller lokal integration.

55

Ocha, som är den humanitära samordnaren för Demokratiska republiken Kongo, medgav att mer måste göras för att samordna humanitära aktörer och utvecklingsaktörer. Det fastställdes också som ett prioriterat område för Demokratiska republiken Kongos forum för humanitära givare, den så kallade gruppen för ett gott humanitärt givarskap³⁶ för 2015. I en ny rapport från Världsbanken³⁷ rekommenderade man också att utvecklingsorgan blir mer delaktiga i arbetet med att komma till rätta med tvångsförflyttningar i området kring de stora sjöarna.

34 I planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd 2015 angavs det att kommissionen skulle fortsätta finansiera projektet under 2014 med humanitärt bistånd tills avtalet om finansiering av utvecklingsbistånd hade slutförts.

35 Uganda tog även emot sydsudanesiska och centralafrikanska flyktingar som inte ingick i vår revision i andra delar av landet. Därför är våra kommentarer här begränsade till kongolesiska flyktingars bosättningar.

36 Närmare uppgifter finns på <http://www.ghdinitiative.org/>

37 <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015.1.24356083/forced-displacement-great-lakes-region>, se s. 11.

56

I allmänhet förvaltade kommissionen det humanitära biståndet till konfliktdrabbade befolkningar i området kring de afrikanska stora sjöarna ändamålsenligt. Behovsbedömningen var omfattande och den strategi som användes var så pass flexibel att den snabbt kunde hantera ändrade förhållanden i de konfliktdrabbade områdena. Det fanns extra finansiering tillgänglig för nödsituationer som efterdyningarna av krisen i Burundi. De granskade projekten var främst framgångsrika när det gällde att tillgodose akuta behov.

57

Ett antal brister konstaterades, varav några gällde otillräcklig insyn i viktiga stadier i projektens livscykel. Kommissionens informationssystem för projektförvaltning innehöll visserligen användbara uppgifter om projektens livscykel, men det uppfyller inte informationskraven på vissa särskilda områden.

58

Huvudprioriteringarna för området fastställdes utifrån behovsbedömningarna och finansieringen fördelades i enlighet med dessa prioriteringar. Det gick dock inte att avgöra om de utvalda förslagen låg i de prioriterade områdena eftersom rangordningen av prioriteringarna på ett senare stadium inte dokumenterades. Vi hittade inte heller tillräckligt med underlag som visade att alla relevanta kriterier och allmänna principer hade tillämpats när projektförslagen godkändes eftersom detta inte dokumenterades på ett sätt som medgav insyn. Systemet gav inte tillräckligt med information för att man skulle kunna bedöma projektens komparativa fördelar och avgöra om de lämpligaste projekten valdes ut.

Rekommendation 1 **Kommissionen bör medge större insyn i urvalsförfarandet**

Man bör tydligt dokumentera de viktigaste stadierna i urvalsprocessen för att visa att de lämpligaste förslagen väljs ut och se till att urvalsprocessen medger insyn. Detta bör genomföras till nästa urvalsförfarande.

Slutsatser och rekommendationer

59

Dessutom granskade man inte de budgetar som åtföljer förslagen för att bedöma om kostnaderna var rimliga. I en del fall var faktiskt de budgetar som presenterades otillräckliga, vilket gjorde att de inte gick att bedöma. Det får följder inte bara för godkännandet av projekten utan innebär även att kostnadsanalysen på senare stadier i kontrollsyfte kanske inte underbyggs på ett tillförlitligt sätt.

Rekommendation 2 **Kostnaderna i förslagen bör analyseras bättre innan de godkänns**

Kommissionen bör titta närmare på de föreslagna projektens kostnader och alltid bedöma om de är rimliga. Kommissionen bör i det avseendet insistera på att parterna lämnar in budgetar som innehåller den information som krävs för en analys. En kort checklista skulle kunna upprättas som visar att man följer dessa kontrollsteg. Detta bör genomföras till nästa urvalsförfarande.

60

Med hänsyn till åtgärdernas karaktär är den övervakningsram som finns tillfredsställande eftersom den balanserar GD Humanitärt bistånd och civilskydds (Echo) behov av information med kravet på att minimera den administrativa bördan. Men den information som parterna lämnade i sina halvtids- och slutrapporter var ofta försenad, vilket gjorde att kommissionen inte kunde åtgärda eventuella problem snabbt och dra lärdom inför framtida programplanering. Det fanns tecken på att uppföljning hade gjorts i vissa fall, men det gick inte att försäkra sig om det eftersom problemen och de åtgärder som vidtogs till följd av dem inte dokumenterades systematiskt. Ett viktigt inslag i övervakningen är att det finns fältarbetare på plats, vilket gagnar såväl parterna som kommissionen. Men i vissa fall identifierade inte fältarbetarna viktiga problem i sina rapporter. Överlag är övervakningen lämplig men det krävs en grundligare uppföljning.

Rekommendation 3 **Kommissionen bör tydligt visa i vilken mån de problem som ska följas upp blir lösta.**

Förvaltningsdokumentet för varje projekt bör ses över vid årets slut och innehålla de delar som krävs för att man tydligt ska identifiera de problem som behöver åtgärdas ytterligare och den uppföljning som gjorts.

Rekommendation 4

Partnerna och fältpersonalen bör förbättra sin rapportering så att åtgärder snabbt kan vidtas

Partnerna bör kontinuerligt påminnas om att de ansvarar för att upprätta uttömmande rapporter i god tid. En checklista till fältbesöken bör upprättas för kommissionens personal så att centrala frågor behandlas. Detta bör genomföras senast till årets slut.

61

Det övergripande genomförandet av planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd bedöms inte. Det betyder att de lärdomar som skulle kunna dras i fråga om styrkor och svagheter inte kartläggs för framtida bruk. En sådan bedömning skulle dessutom kunna ge värdefull information för förvaltningen. Vi konstaterade även att ingen utvärdering har gjorts i området kring de stora sjöarna de senaste åren.

Rekommendation 5

Kommissionen bör införa ett samlat rapporteringssystem för genomförandet av planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd

Kommissionen bör införa ett rapporteringssystem för planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd där man kortfattat beskriver den främsta outputen och det främsta utfallet, identifierar de viktigaste lärdomarna och bästa praxis inför de kommande årens planer för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd. Den bör även behandla strategiska frågor som vilken metod som ska användas vid en långvarig kris.

62

Överlag var de granskade projektens resultat tillfredsställande. En partner lyckades dock använda upp det mesta av sin budget utan att uppnå mer än en liten procentandel av några av de planerade resultaten. I några fall var motiveringen till tidsförlängningar och tilläggsbudgetar inte uppenbar. När det gäller kommissionens egen bedömning av resultat var det i vissa fall oklart hur de hade kommit fram till sina slutsatser utifrån den information som fanns tillgänglig.

Rekommendation 6 **Kommissionen bör göra en tydlig koppling mellan ett projekts uppnådda resultat och den bedömning som används vid utbetalning**

Kommissionen bör bättre utforma, strukturera och dokumentera bedömningen av en åtgärd som bara delvis har genomförts och göra en tydlig koppling mellan de uppnådda resultaten och den samlade slutsatsen av ett projekt innan den godkänner slutbetalningen. Detta bör genomföras så snart som möjligt.

Rekommendation 7 **Förlängningar av projektens varaktighet och kompletterande finansiering till projekt bör tydligt motiveras**

Kommissionen bör tydligt motivera kompletterande finansiering och tidsförlängningar som beviljas parterna och reagera kraftfullt mot alla former av undermåliga insatser. Detta bör genomföras till alla framtida ansökningar om förlängningar.

63

Att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd är en uttalad politik från kommissionens sida men vi hittade knappt några bevis på hur den genomförs. I praktiken är det mer sannolikt att humanitärt bistånd används i fall då andra hållbara lösningar som återvändande, vidarebosättning till ett annat land eller lokal integration skulle vara lämpligare.

Rekommendation 8 **Kommissionen bör prioritera att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd**

Alla möjligheter att knyta samman insatser på områdena katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsområdet bör utforskas. Det betyder att denna fråga måste placeras högt upp på dagordningen vid centrala stadier i planeringsprocessen.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel Pinxten som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 10 maj 2016.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
ordförande

Bilaga I

Karta över området kring de afrikanska stora sjöarna



Flyktingar från Demokratiska republiken Kongo i början av 2016

Flyktingar från Demokratiska republiken
Kongo i grannländerna

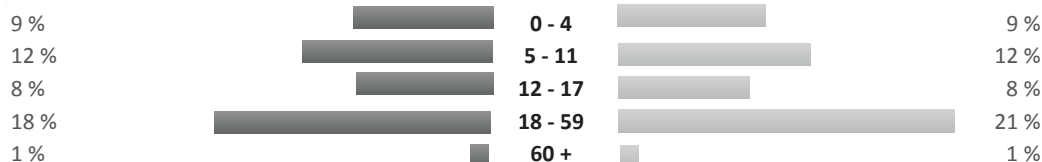
437.347

Demografi

Män (48 %)

Ålder

(52 %) Kvinnor



Flyktingar från Demokratiska republiken Kongo per asylland

Land	Befolkning totalt		
→ Uganda 31 dec 2015	202.289	personer	46,3 %
→ Rwanda 31 jan 2016	74.820	personer	17,1 %
→ Tanzania 27 aug 2014	55.870	personer	12,8 %
→ Burundi 30 sep 2015	54.625	personer	12,5 %
→ Kenya 27 aug 2014	15.626	personer	3,6 %
→ Sydsudan 27 aug 2014	14.628	personer	3,3 %
→ Kongo (Brazzaville) 31 dec 2015	12.267	personer	2,8 %
→ Centralafrikanska republiken 17 feb 2015	5.342	personer	1,2 %
Etiopien 30 jun 2014	966	personer	0,2 %
Sudan 30 jun 2014	914	personer	0,2 %

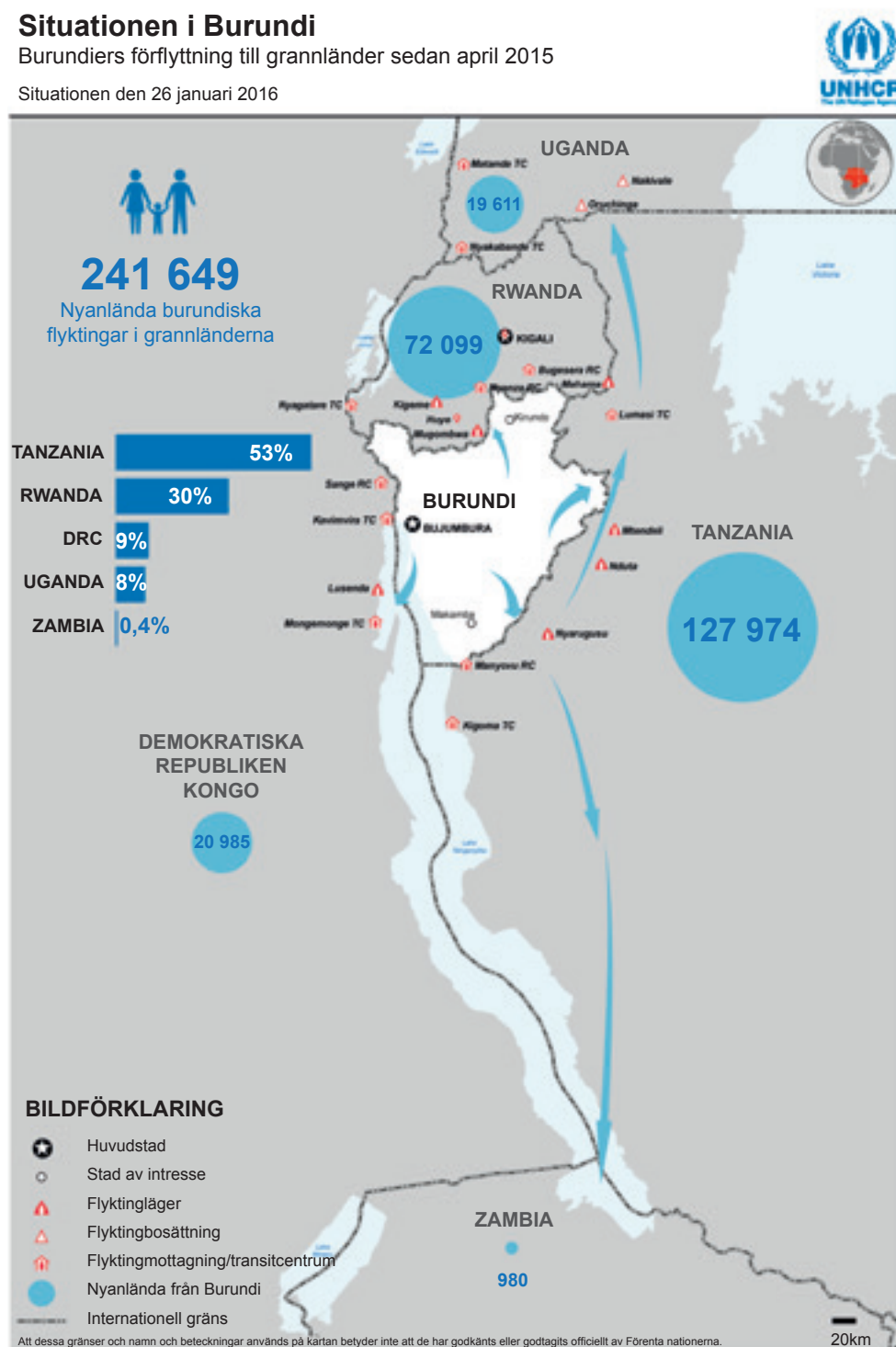
Källa: <http://data.unhcr.org/drc/regional.php>

Karta över burundiska flyktingar den 26 januari 2016

Situationen i Burundi

Burundiers förflyttning till grannländer sedan april 2015

Situationen den 26 januari 2016



Bilaga IV

Förteckning över granskade projekt

Post	Land	Decennium	Typ av partner	Namn på kontraktet	Typ av primärt stöd	Geografiskt område	Ursprungligt		
							Totalt projektbelopp	EU-bidrag	% av finansieringen
1	Regionalt	2014	FN	Stöd till flyktingar i Uganda, Rwanda, Burundi och Tanzania	Livsmedelsförsörjning	Regionalt	42 106 807	1 000 000	2,4 %
2	Burundi	2011	FN	Skydd, omsorg och stöd till flyktingar i Burundi	Skydd	Burundi	2 500 000	1 500 000	60,0 %
3	Burundi	2013	IOM	Återvändande under ordnade förhållanden för och pilotstöd till återintegrering av före detta flyktingar från Burundi från Tanzania till Burundi	Stöd till särskilda insatser	Tanzania, Burundi	2 168 407	1 200 000	55,3 %
4	Uganda	2011	FN	Stöd och olika lösningar för internflyktingar i Uganda	Andra artiklar än livsmedel/nödbostäder	Uganda	6 220 201	2 000 000	32,2 %
5	Tanzania	2012	FN	Livsmedelsbistånd till flyktingar i nordvästra Tanzania	Livsmedelsförsörjning	Tanzania	15 377 015	2 000 000	13,0 %
6	Tanzania	2013	Frivilligorg.	Katastrofbistånd till flyktingar i Nyarugusu-lägret i Tanzania	Hälsovård	Tanzania	1 000 000	1 000 000	100,0 %
7	Regionalt	2014	FN	Skydd och stöd till flera sektorer för flyktingar, återvändande personer och asylsökande i området kring de stora sjöarna	Skydd	Regionalt	18 884 661	1 000 000	5,3 %
8	Dem. rep. Kongo	2014	Frivilligorg.	Utbildning i katastrofbistånd till konfliktdrabbade barn i Demokratiska republiken Kongo	Utbildning	Nordkivu	470 588	400 000	85,0 %
9	Dem. rep. Kongo	2014	Frivilligorg.	Nödåtgärder avseende livsmedelsförsörjning vid folkförflyttningar	Livsmedelsförsörjning	Nordkivu	1 919 227	1 600 000	83,4 %
10	Dem. rep. Kongo	2014	Frivilligorg.		Livsmedelsförsörjning	Sydkivu	1 500 000	1 500 000	100,0 %

Slutligt									
Totalt projektbelopp	EU-bidrag	% av finansieringen	Datum då kontraktet undertecknades	Startdatum	Slutdatum	Längd	Genomförande-partner	Fortsatte det påföljande året	Besök på plats
25 514 479	4 400 000	17,2 %	8.5.2014	1.4.2014	31.12.2014	9 månader	Ja	Ja	Bosättningar i Uganda, läger i Rwanda och Tanzania, projekt från 2015
2 831 287	1 500 000	53,0 %	23.6.2011	1.1.2011	31.12.2011	12 månader	Ja	Ja (a)	
1 940 056	1 125 795	58,0 %	21.2.2013	1.11.2012	31.12.2013	14 månader	Ja	Nej	
2 706 444	2 000 000	73,9 %	23.5.2011	1.1.2011	31.12.2011	12 månader	Ja	Nej	
12 444 048	2 000 000	16,1 %	17.2.2012	1.1.2012	31.12.2012	12 månader	Ja	Ja (a)	
1 450 000	1 450 000	100,0 %	25.3.2013	1.1.2013	30.6.2014	18 månader	Ja	Nej	
21 456 513	6 500 000	30,3 %	12.5.2014	1.1.2014	31.12.2014	12 månader	Ja	Ja	Bosättningar i Uganda, läger i Rwanda och Tanzania, projekt från 2015
470 587	400 000	85,0 %	26.8.2014	1.9.2014	30.9.2015	13 månader	Nej	Nej	
2 619 227	2 300 000	87,8 %	20.5.2014	16.4.2014	30.4.2015	1,5 månad	Nej	Ja	
2 000 000	2 000 000	100,0 %	25.3.2014	1.4.2014	30.6.2015	15 månader	Nej	Nej	

(a) Fortsatte inom det regionala projektet.

Slutbetalningen har inte gjorts, beloppet är fortfarande preliminärt

Bilaga IV

							Ursprungligt		
Post	Land	December	Typ av partner	Namn på kontraktet	Typ av primärt stöd	Geografiskt område	Totalt projektbelopp	EU-bidrag	% av finansieringen
11	Dem. rep. Kongo	2014	FN	Förbättra livsmedelsförsörjningen för den konfliktdrabbade befolkningen i Katangaprovinzen	Livsmedelsförsörjning	Katanga	19 600 436	2 000 000	10,2 %
12	Dem. rep. Kongo	2014	Frivilligorg.	Hälso- och sjukvårdsstöd till utsatta och konfliktdrabbade befolkningar i Nordkivu	Hälsovård	Nordkivu	1 070 000	1 070 000	100,0 %
13	Dem. rep. Kongo	2014	Frivilligorg.		Hälsovård	Katanga	1 000 000	1 000 000	100,0 %
14	Dem. rep. Kongo	2014	FN	Samordning och främjande av humanitära insatser	Samordning	Alla i Dem. rep. Kongo	9 757 642	500 000	5,1 %
15	Dem. rep. Kongo	2014	FN	Snabba åtgärder vid folkförflyttningar	Andra artiklar än livsmedel/nödbostäder	Nord- och SydKivu, Orientale och Katanga	19 220 882	6 000 000	31,2 %
16	Dem. rep. Kongo	2014	Privat företag	Echo Flight	Transport	Dem. rep. Kongo Kenya, Tchad, Mali	10 000 000	10 000 000	100,0 %
17	Dem. rep. Kongo	2014	IO	Skydd, spårning och primär hälso- och sjukvård/psykosociala program	Skydd	Nord- och SydKivu, Orientale och Katanga	12 482 677	1 000 000	8,0 %
18	Dem. rep. Kongo	2013	IO	Stöd till den konfliktdrabbade befolkningen i Demokratiska republiken Kongo – spontan hantering och samordning av områden	Skydd	Östra Dem. rep. Kongo med fokus på Nordkivu	2 465 336	2 000 000	81,1 %
19	Dem. rep. Kongo	2014	Frivilligorg.	Gratis hälso- och sjukvård till utsatta befolkningar som är i behov av akuta hälso- och sjukvårdsinsatser och humanitära insatser (Sydkivu i Demokratiska republiken Kongo)	Hälsovård	Sydkivu	2 217 327	1 000 000	45,1 %
20	Dem. rep. Kongo	2014	Frivilligorg.		Hälsovård	Sydkivu	1 379 110	600 000	43,5 %
förteckning totalt								38 370 000	
totalt minus Echo Flight								28 370 000	

Slutligt									
Totalt projektbelopp	EU-bidrag	% av finansieringen	Datum då kontraktet undertecknades	Startdatum	Slutdatum	Längd	Genomförande-partner	Fortsatte det påföljande året	Besök på plats
9 471 094	2 000 000	21,1 %	12.6.2014	1.5.2014	31.3.2015	11 månader	Ja	Ja	
1 300 000	1 300 000	100,0 %	24.3.2014	1.4.2014	31.3.2015	12 månader	Nej	Ja	Hälsocentrum i Kibabi och Rubaya, projekt från 2015
1 140 000	1 140 000	100,0 %	23.2.2014	1.1.2014	31.3.2015	15 månader	Nej	Ja	
9 520 675	1 500 000	15,8 %	3.4.2014	1.1.2014	31.12.2014	12 månader	Nej	Ja	Möten med företrädare i Bukavu, Goma och Kinshasa, projekt från 2015
19 220 882	6 000 000	31,2 %	4.7.2014	1.5.2014	31.12.2014	8 månader	Ja	Ja	Utdelning av andra artiklar än livsmedel i Lulingu, projekt från 2015
12 400 000	12 400 000	100,0 %	30.4.2014	1.5.2014	31.3.2015	11 månader	e.t.	Ja	Transport Bukavu till Lulingu, Lulingu till Goma, Goma till Kinshasa, kontrakt från 2015
13 691 333	3 000 000	21,9 %	3.4.2014	1.1.2014	31.12.2014	12 månader	Ja	Ja	Psykologiskt stöd, Rutshuru och Nyamilima, sjukhus för krigskirurgi i Goma, Nordkivu, projekt från 2015
2 400 481	2 000 000	83,3 %	16.10.2013	1.9.2013	31.12.2014	16 månader	Ja	Ja	Bosättningar för internflyktingar Kibabi, Kibabi-Kishusha och Bulengo (Goma), projekt från 2015
2 217 327	1 500 000	67,6 %	3.6.2014	2.5.2014	28.2.2015	10 månader	Ja	Ja	Lulingu sjukhus, projekt från 2015
1 840 142	750 000	40,8 %	24.2.2014	1.1.2014	31.3.2015	15 månader	Ja	Ja (b)	Panzi sjukhus Bukavu, projekt från 2015
	55 265 795								
	42 865 795								

(b) Projektet fortsatte men med en annan partner från och med 2015, den genomförande partnern är fortfarande densamma.

Granskade del- och slutrapporter

Typ av partner	Namn på kontraktet	Typ av primärt stöd	EU-bidrag	Tidsfrist	Inlämningsdatum	Försening i dagar
1	Regional	2014	FN	Stöd till flyktingar i Uganda, Rwanda, Burundi och Tanzania	Livsmedelsförsörjning	4 400 000
2	Burundi	2011	FN	Skydd, omsorg och stöd till flyktingar i Burundi	Skydd	1 500 000
3	Burundi	2013	IOM	Återvändande under ordnade förhållanden för och pilotstöd till återintegrering av före detta flyktingar från Burundi från Tanzania till Burundi	Stöd till särskilda insatser	1 200 000
4	Uganda	2011	FN	Stöd och olika lösningar för internflyktingar i Uganda	Andra artiklar än livsmedel/nödbostäder	2 000 000
5	Tanzania	2012	FN	Livsmedelsbistånd till flyktingar i nordvästra Tanzania	Livsmedelsförsörjning	2 000 000
6	Tanzania	2013	Frivilligorg.	Katastrofbistånd till flyktingar i Nyarugusu-lägret i Tanzania	Hälsovård	1 450 000
7	Regionalt	2014	FN	Skydd och stöd till flera sektorer för flyktingar, återvändande personer och asylsökande i området kring de stora sjöarna	Skydd	6 500 000
8	Dem. rep. Kongo	2014	Frivilligorg.	Utbildning i katastrofbistånd till konfliktdrabbade barn i Demokratiska republiken Kongo	Utbildning	400 000
9	Dem. rep. Kongo	2014	Frivilligorg.	Nödåtgärder avseende livsmedelsförsörjning vid folkförflyttningar	Livsmedelsförsörjning	2 300 000
10	Dem. rep. Kongo	2014	Frivilligorg.	Nödåtgärder avseende livsmedelsförsörjning vid folkförflyttningar i Kivu	Livsmedelsförsörjning	2 000 000
11	Dem. rep. Kongo	2014	FN	Förbättra livsmedelsförsörjningen för den konfliktdrabbade befolkningen i Katangaproinsen	Livsmedelsförsörjning	2 000 000
12	Dem. rep. Kongo	2014	Frivilligorg.	Hälso- och sjukvårdsstöd till utsatta och konfliktdrabbade befolkningar i Nordkivu	Hälsovård	1 300 000
13	Dem. rep. Kongo	2014	Frivilligorg.	Integrerade åtgärder vid folkförflyttningar i norra Katanga	Hälsovård	1 140 000

Delrapport			Slutrapport			(belopp i euro)		
Tidsfrist	Inlämnings-datum	Försening i dagar	Tidsfrist	Inlämnings-datum	Försening i dagar	Datum för begäran om inställelse av betalning	Datum då svar mottogs från partnern	Tillräcklig förklaring i partnersns svar
e.t.	e.t.	e.t.	31.3.2015	21.5.2015	51	29.6.2015	3.8.2015	Ja
30.9.2011	25.11.2011	56	31.3.2012	7.6.2012	68	6.7.2012	24.9.2012	Ja
30.6.2013	19.7.2013	19	31.3.2014	23.9.2014	176	27.10.2014	22.12.2014	Ja
31.7.2011	29.7.2011	-2	31.3.2012	2.4.2012	2	har inte skickats	e.t.	e.t.
30.9.2012	28.9.2012	-2	31.3.2013	24.4.2013	24	21.5.2013	4.7.2013	delvis
30.9.2013	27.9.2013	-3	30.9.2014	30.9.2014	0	e.t.	e.t.	e.t.
30.9.2014	8.10.2014	8	31.3.2015	22.5.2015	52	23.6.2015	27.7.2015	Ja
30.6.2015	30.6.2015	0	31.12.2015	5.1.2016	5,00	19.1.2016	18.2.2016	Ja
31.1.2015	16.1.2015	-15	31.7.2015	31.7.2015	0	2.9.2015	1.10.2015	Ja
31.12.2014	29.12.2014	-2	30.9.2015	30.9.2015	0	3.11.2015	23.11.2015	Ja
e.t.	e.t.	e.t.	30.6.2015	4.8.2015	35	18.9.2015	13.10.2015	Ja
e.t.	e.t.	e.t.	30.6.2015	30.6.2015	0	31.7.2015	31.8.2015	Ja
1.1.2015	16.1.2015	15	30.6.2015	6.7.2015	6	31.7.2015	19.8.2015	Ja

Typ av partner	Namn på kontraktet	Typ av primärt stöd	EU-bidrag	Tidsfrist	Inlämningsdatum	Försening i dagar
14	Dem. rep. Kongo	2014	FN	Samordning och främjande av humanitära insatser	Samordning	1 500 000
15	Dem. rep. Kongo	2014	FN	Snabba åtgärder vid folkförflyttningar	Andra artiklar än livsmedel/nödbostäder	6 000 000
16	Dem. rep. Kongo	2014	Privat företag	Echo Flight	Transport	12 400 000
17	Dem. rep. Kongo	2014	IO	Skydd, spårning och primär hälso- och sjukvård/psykosociala program	Skydd	3 000 000
18	Dem. rep. Kongo	2013	IO	Stöd till den konfliktdrabbade befolkningen i Demokratiska republiken Kongo –spontan hantering och samordning av områden	Skydd	2 000 000
19	Dem. rep. Kongo	2014	Frivilligorg.	Gratis hälso- och sjukvård till utsatta befolkningar som är i behov av akuta hälso- och sjukvårdsinsatser och humanitära insatser (Sydkivu i Demokratiska republiken Kongo)	Hälsovård	1 500 000
20	Dem. rep. Kongo	2014	Frivilligorg.	Medicinskt och psykosocialt stöd till personer som överlevt sexuellt våld och kvinnor i behov av specialiserad gynekologisk vård i Sydkivu	Hälsovård	750 000

Delrapport			Slutrapport			(belopp i euro)		
Tidsfrist	Inlämningsdatum	Försening i dagar	Tidsfrist	Inlämningsdatum	Försening i dagar	Datum för begäran om inställelse av betalning	Datum då svar mottogs från partnern	Tillräcklig förklaring i partners svar
30.9.2014	30.9.2014	0	31.3.2015	7.4.2015	7	e.t.	e.t.	e.t.
e.t.	e.t.	e.t.	31.3.2015	30.4.2015	30	10.6.2015	10.7.2015	Ja
Entreprenören upprättar månatliga verksamhetsrapporter där han eller hon sammanfattar sitt resultat. Verksamhetsrapporten kommer ungefär en månad efter rapporteringsperiodens slut. Slutrapporten lämnades i tid tillsammans med fakturan.								
30.9.2014	24.9.2014	- 6	31.3.2015	20.3.2015	-11	e.t.	e.t.	e.t.
31.5.2014	16.6.2014	16	31.3.2015	29.4.2015	29	1.6.2015	25.6.2015	delvis
2.12.2014	31.10.2014	-32	2.6.2015	2.6.2015	0	17.7.2015	17.8.2015	Ja
30.9.2015	3.10.2015	3	30.6.2015	10.8.2015	41	24.9.2015	21.10.2015	Ja

Bilaga VI

Ändringar av granskade projekt

Post	Land	December	Typ av partner	Namn på kontraktet	Geografiskt område	EU-bidrag		Startdatum	Längd (månader)			
						Ursprungligt	Slutligt		Slutdatum 1	Ursprungligen	Slutdatum 2	Slutligt
1	Regionalt	2014	FN	Stöd till flyktingar i Uganda, Rwanda, Burundi och Tanzania	Regionalt	1 000 000	4 400 000	1.4.2014	31.12.2014	9	31.12.2014	9
2	Burundi	2011	FN	Skydd, omsorg och stöd till flyktingar i Burundi	Burundi	1 500 000	1 500 000	1.1.2011	31.12.2011	12	31.12.2011	12
3	Burundi	2013	IOM	Återvändande under ordnade förhållanden för och pilotstöd till återintegrering av före detta flyktingar från Burundi från Tanzania till Burundi	Tanzania, Burundi	1 200 000	1 125 795	1.11.2012	30.9.2013	11	30.12.2013	14
4	Uganda	2011	FN	Stöd och olika lösningar för internflyktingar i Uganda	Uganda	2 000 000	2 000 000	1.1.2011	31.12.2011	12	31.12.2011	12
5	Tanzania	2012	FN	Livsmedelsbistånd till flyktingar i nordvästra Tanzania	Tanzania	2 000 000	2 000 000	1.1.2012	31.12.2012	12	31.12.2012	12
6	Tanzania	2013	Frivillig-org.	Katastrofbistånd till flyktingar i Nyarugusu-läget i Tanzania	Tanzania	1 000 000	1 450 000	1.1.2013	31.12.2013	12	30.6.2014	18
7	Regional	2014	FN	Skydd och stöd till flera sektorer för flyktingar, återvändande personer och asylsökande i området kring de stora sjöarna	Regionalt	1 000 000	6 500 000	1.1.2014	31.12.2014	12	31.12.2014	12
8	Dem. rep. Kongo	2014	Frivillig-org.	Utbildning i katastrofbistånd till konfliktdrabbade barn i Demokratiska republiken Kongo	Nordkivu	400 000	400 000	1.9.2014	30.9.2015	13	30.9.2015	13
9	Dem. rep. Kongo	2014	Frivillig-org.	Nödåtgärder avseende livsmedelsförsörjning vid folkförflyttningar	Nordkivu	1 600 000	2 300 000	16.4.2014	15.1.2015	9	30.4.2015	12.5
10	Dem. rep. Kongo	2014	Frivillig-org.	Nödåtgärder avseende livsmedelsförsörjning vid folkförflyttningar i Kivu	Syd-kivu	1 500 000	2 000 000	1.4.2014	31.12.2014	9	30.6.2015	15

- Ökning av budgeten i samband med underskott på betalningsbemyndiganden 2014
- Förlängning av varaktighet i fall då medel fortfarande fanns tillgängliga mot slutet av ett projekt
- Ökning av budgeten i samband med nya/ytterligare behov
- Projekt med ökad finansiering och/eller förlängning av varaktighet

(belopp i euro)

Ändring nr	Datum för ändringsansökan	Datum för under- tecknande av ändring	Syfte			Logisk grund				
			Ytterligare finansiering	Förlängning	Annat	Ökning på grund av underskott på betalningsbemyndiganden	Ytterligare behov kartlagda	Försenat genomförande/kvarstående budget	Tid beviljas till avslutandet	Annat
1	12.6.2014	2.7.2014	X			X				
2	28.11.2014	12.12.2014			X					X
e.t.										
1	22.8.2013	30.9.2013		X	X			X ext. fakt.		
1	27.7.2011	2.12.2011			X					X
e.t.										
1	19.12.2013	27.12.2013	X	X					X	
1	25.6.2014	10.7.2014	X			X				
e.t.										
1	25.6.2014	9.7.2014	X	X			X			
2	13.3.2015	15.4.2015		X				X ext. fakt.		
1	10.6.2014	20.6.2014	X	X			X			
2	27.2.2015	11.3.2015		X				X ext. fakt.		

Bilaga VI

Post	Land	December	Typ av partner	Namn på kontraktet	Geografiskt område	EU-bidrag		Startdatum	Längd (månader)			
						Ursprungligt	Slutligt		Slutdatum 1	Ursprungligen	Slutdatum 2	Slutligt
11	Dem. rep. Kongo	2014	FN	Förbättra livsmedelsförsörjningen för den konfliktdrabbade befolkningen i Katangaprovinzen	Katanga	2 000 000	2 000 000	1.5.2014	31.12.2014	8	31.3.2015	11
12	Dem. rep. Kongo	2014	Frivillig-org.	Hälso- och sjukvårdsstöd till utsatta och konfliktdrabbade befolkningar i Nordkivu	Nordkivu	1 070 000	1 300 000	1.4.2014	31.12.2014	9	31.3.2015	12
13	Dem. rep. Kongo	2014	Frivillig-org.	Integrerade åtgärder vid folkförflyttningar i norra Katanga	Katanga	1 000 000	1 140 000	1.1.2014	31.12.2014	12	31.3.2015	15
14	Dem. rep. Kongo	2014	FN	Samordning och främjande av humanitära insatser	alla i Dem. rep. Kongo	500 000	1 500 000	1.1.2014	31.12.2014	12	31.12.2014	12
15	Dem. rep. Kongo	2014	FN	Snabba åtgärder vid folkförflyttningar	Nord- och SydKivu, Prov. Orientale Katanga	6 000 000	6 000 000	1.5.2014	31.12.2014	8	31.12.2014	8
16	Dem. rep. Kongo, Kenya, Mali, Tchad	2014	privat företag	Echo Flight	Dem. rep. Kongo, Kenya, Tchad, Mali	10 000 000	12 400 000	1.5.2014	31.1.2015	9	31.3.2015	11
17	Dem. rep. Kongo	2014	IO	Skydd, spårning och primär hälso- och sjukvård/psykosociala program	Nord- och SydKivu, Prov. Orientale och Katanga	1 000 000	3 000 000	1.1.2014	31.12.2014	12	31.12.2014	12
18	Dem. rep. Kongo	2013	IO	Stöd till den konfliktdrabbade befolkningen i Demokratiska republiken Kongo – spontan hantering och samordning av områden	Östra Dem. Rep. Kongo, fokus på Nordkivu	2 000 000	2 000 000	1.9.2013	1.9.2014	12	31.12.2014	16
19	Dem. rep. Kongo	2014	Frivillig-org.	Gratis hälso- och sjukvård till utsatta befolkningar som är i behov av akuta hälso- och sjukvårdsinsatser och humanitära insatser (Sydkivu i Demokratiska republiken Kongo)	Sydkivu	1 000 000	1 500 000	2.5.2014	31.12.2014	8	28.2.2015	10
20	Dem. rep. Kongo	2014	Frivillig-org.	Medicinskt och psykosocialt stöd till personer som överlevt sexuellt våld och kvinnor i behov av specialiserad gynekologisk vård i Sydkivu	Sydkivu	600 000	750 000	1.1.2014	31.12.2014	12	31.3.2015	15

- Ökning av budgeten i samband med underskott på betalningsbemyndiganden 2014
- Förlängning av varaktighet i fall då medel fortfarande fanns tillgängliga mot slutet av ett projekt
- Ökning av budgeten i samband med nya/ytterligare behov
- Projekt med ökad finansiering och/eller förlängning av varaktighet

(belopp i euro)

Ändring nr	Datum för ändringsansökan	Datum för under- tecknande av ändring	Syfte			Logisk grund				
			Ytterligare finansiering	Förlängning	Annat	Ökning på grund av underskott på betalningsbemyndiganden	Ytterligare behov kartlagda	Försenat genomförande/kvarstående budget	Tid beviljas till avslutandet	Annat
1	28.11.2014	18.12.2014		X				X partner		
1	6.6.2014	7.7.2014	X	X			X			X
2	30.12.2014	30.1.2015			X					X
1	7.11.2014	10.12.2014		X				X ext. fakt.		X
2	15.12.2014	23.12.2014	X				X			
1	23.6.2014	4.7.2014	X			X				
e.t.										
1	e.t.	28.10.2014	X			X				X
2	e.t.	30.1.2015	X	X		X				X
1	24.6.2014	3.7.2014	X			X				
1	31.7.2014	11.8.2014		X				X partner		
1	23.6.2014	7.7.2014	X				X			
2	17.12.2014	22.12.2014		X				X ext. fakt.		
1	25.6.2014	10.7.2014	X	X			X		X	X

Sammanfattning

V

Mer formell dokumentation om överensstämmelsen med de obligatoriska kriterierna skulle vara användbar. De geografiska prioriteringarna justeras dock fortlöpande med hjälp av kommissionens fältpersonal i forum för humanitär samordning och genom skriftliga veckovisa uppdateringar om den humanitära situationen. Kommissionen analyserar om den övergripande budgetstrukturen är rimlig och fullständig och överensstämmer med de föreslagna åtgärderna.

VI

Beroende på kommunikationskanalerna i allmänhet och de övervakningsverktyg som har inrättats av kommissionen är det inte möjligt att göra en systematisk koppling mellan sent inlämnade rapporter och problem som upptäcks sent.

VII

När det gäller motiveringar till tidsförlängningar och tilläggsbudgetar påpekar kommissionen att FichOp¹ för varje projektändring innehåller en motivering till förlängningen av projektets löptid enligt tillämpliga förfaranden.

VIII

Att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd (LLRD) är fortfarande en prioritering, men hindren för genomförandet av detta koncept i Demokratiska republiken Kongo är avsevärda, vilket man måste vara medveten om. Generaldirektoratet för internationellt samarbete och utveckling (Devco) och generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd (Echo) samarbetar nära för att se till att katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd knyts samman och för att utbyta information om den humanitära situationen i de olika områdena, vilket t.ex. har lett till ett program för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd i Demokratiska republiken Kongo inom elfte EUF.

Iakttagelser

17

Från och med 2016 har utbildning i nödsituationer blivit en prioritering för humanitära biståndsinsatser världen över, med ett anslag på 4 procent av den sammanlagda budgeten.

Bristande insyn i projekturvalsskedet

Kommissionen anser att detta handlar om otillräcklig formell dokumentation snarare än bristande insyn.

¹ FichOp ("fiche opérationnelle") är ett verktyg som används av generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd (Echo) för att dokumentera alla viktiga aspekter av den operativa analys och den uppföljning som fältexperter, handläggare, assistenter och finansansvariga gör av de humanitära åtgärderna under åtgärdens löptid, och används – i ett senare skede – för statistiska ändamål och verifieringskedjor. Det nämns i punkt 28 i denna rapport.

26

De geografiska prioriteringarna justeras konstant genom våra fältexperters deltagande i alla forum för humanitär samordning. Dessutom görs veckovisa skriftliga uppdateringar av den humanitära situationen, vilka ger information om de senaste situationsuppdateringarna. Den informationen matas sedan in i programarbetet.

När det gäller kommissionens närvaro på fältet, dess nära samordning med andra aktörer och tydliga inträdeskrav för kommissionens insatser (tvångsförflyttade befolkningar till följd av väpnade konflikter som ger upphov till akuta humanitära behov), råder det inget tvivel om att de utvalda projekten hör till de prioriterade områden som främst ska få stöd. Alla projekt som inlämnas inom ett prioriterat område väljs dock inte systematiskt om eventuella andra obligatoriska kriterier inte är uppfyllda och/eller det råder brist på finansiering.

Dessutom väljer kommissionen allt oftare partner för beredskap och åtgärder för nödsituationer i brett definierade geografiska områden för att ta hänsyn till alla utsatta områden ("hotspots") som utvecklas i östra Kongo under året.

29

FichOp-riktlinjerna, som godkändes av ledningen i mars 2016, ger vägledning om förslag på analyser som underlag för de slutsatser som ska rapporteras.

När det gäller de allmänna principer som inte bedömdes systematiskt påpekar kommissionen att markörer för kön och ålder/motståndskraft infördes först nyligen, och är obligatoriska sedan juli 2014 respektive januari 2015. Trots detta motsvarar det prov som tagits av revisionsrätten (alla projekt utom ett inleddes före den 1 juli 2014) en period då dessa markörer inte hade införts ännu.

När det gäller skydd förekom det mycket sällan att den komponenten inte bedömdes uttryckligen i handläggningen av ansökningarna.

30

När det gäller detaljnivån för de budgetar som åtföljde finansieringsansökningarna anser kommissionen att de budgetar som lämnas av dess partner är tillräckligt detaljerade för att bedöma om de föreslagna kostnaderna är rimliga. Detaljnivån fastställs i de allmänna villkoren och i riktlinjerna för ramavtal om partnerskap (FPA) samt i det ekonomiska och administrativa ramavtalet (Fafa).

Kommissionen analyserar bland annat den övergripande budgetstrukturen och om budgeten överensstämmer med de föreslagna åtgärderna. Kommissionens avdelningar analyserar om budgeten är rimlig och fullständig (även anslagsfördelningen) samt om den överensstämmer med de föreslagna åtgärderna. Historiska riktmärken om sådana finns tillgängliga eller lokal marknadsinformation används som hjälp.

31

Se kommissionens svar på punkt 30.

33 b)

Kommissionen vill tillägga att nästan hälften av de granskade projekten hade övervakats i två omgångar.

36

Sent inlämnade delrapporter leder inte systematiskt till att kommissionens förmåga att lösa eventuella identifierade problem begränsas. Det finns andra kommunikationskanaler och övervakningsverktyg, och det är därför inte möjligt att göra en systematisk koppling mellan sent inlämnande av rapporter och lösning av sådana problem som kan identifieras redan innan delrapporterna tas emot.

Kommissionen har en övergripande övervakningsram som omfattar fältbesök. De regelbundna fältbesöken, som utförs av experter inom humanitärt arbete, utgör det viktigaste verktyget för bedömningen av huruvida förväntade åtgärder/resultat verkligen genomförs enligt planerna (lägeskontroll). Fältbesöken kompletteras med fortlöpande dialog på fältnivå med parterna. Genom sin närvaro på fältet kan kommissionen snabbt identifiera och följa upp problem med den berörda partnern.

39

Finansiella uppgifter finns inte alltid tillgängliga på fältet under de besök som utförs av kommissionens personal. Det är skälet till att "ekonomiskt genomförande" oftast inte rapporteras i FichOp. Kommissionen kommer att överväga hur den ska hantera denna fråga.

Ruta 3 – Exempel på när rapporterna från fältbesöken inte innehöll någon analys av vilka följder upptäckta problem får

När det gäller FN:s livsmedelstrygghetsprojekt i Katanga, som omfattar flera givare, görs budgetövervakningen av åtgärden på nationell nivå, inte provinsnivå. FN-organet skickar ut en finansieringsförfrågan för hela året. Bidrag från andra givare inkommer fortlöpande och utvecklas regelbundet under året, så partnern kan lämna uppgifter om hela budgeten för åtgärden först i slutet av året, när alla bidrag har registrerats. Därför fanns inte ekonomiska uppgifter tillgängliga under det fältbesök som gjordes av kommissionens personal och därför var det inte heller möjligt att dra några slutsatser om den aspekten.

Dessutom är bestämmelserna i det ekonomiska och administrativa ramavtalet (Fafa) tillämpliga på åtgärder som omfattar flera givare. I sådana fall anses de totala bidragsberättigande kostnader som anges i de särskilda villkoren utgöra en uppskattning som kan utvecklas under åtgärdens genomförande, t.ex. om förväntade bidrag från andra givaren inte blir av. Ändringar i den övergripande åtgärdsbudgeten ger i sig inte upphov till ändringar av kommissionens bidrag. Därför informerade inte partnern kommissionen formellt om ändringarna i den övergripande åtgärdsbudgeten och var inte heller skyldig att lämna in en ändringsbegäran. För åtgärder som omfattar flera givare som utgörs av internationella organisationer eller FN-organ kan partnern ensidigt uppdatera siffrorna under nästa rapporteringsskede för att avspegla budgetändringen.

40

Den nuvarande revisionsstrategin löpte ut vid årsslutet 2015, och en ny revisionsstrategi för perioden 2016–2020 (inklusive en ny provtagningsmetod) väntar på godkännande av Echos högsta ledning. Syftet med den nya metoden är mycket riktigt att öka synergierna med övervakningsramen, särskilt genom att beakta riskanalyser av partner och åtgärder från de operativa enheterna.

42

En utvärdering av Demokratiska republiken Kongo planerades under 2016, men den upphörde att vara en prioritering till följd av den pågående resultatgranskningen. Den kommer sannolikt att läggas till utvärderingsprogrammet för 2017.

44

Detta område kräver helt klart vissa anpassningar till det nuvarande informationssystemet (APPEL), och kommissionen kommer att undersöka möjligheter att rätta till denna brist.

47

De FichOp-riktlinjer som kommissionen godkände i mars 2016 bör leda till en mer konsekvent informationsnivå i bedömningarna.

48

Förfarandet för att minska kommissionens bidrag till följd av dåligt, endast delvis eller försenat genomförande används sällan.

Det är svårt att exakt bedöma huruvida otillfredsställande resultat beror på dåligt genomförande eller har att göra med förhållandena (ändrade förhållanden, brist på tillgång, dålig säkerhet eller logistiska begränsningar).

Enligt bestämmelserna i de nya ramavtalen om partnerskap 2014 får kommissionen minska bidraget om åtgärden inte genomförs eller genomförs dåligt, endast delvis eller försenat. Kommissionen har förstärkt och förtydligat de interna förfarandena för att se till att eventuella minskningar är rättsligt sunda och står i proportion till felets allvar och omfattning. När resultaten inte har uppnåtts innehåller den certifierade korrigering som lämnas av utanordnaren en bilaga med en motivering till att bidraget minskats på grund av undermåliga insatser eller en motivering som grundas på *force majeure*-argument.

Risken för att tillämpningen av förfarandet vid undermåliga insatser kan leda till att budgeterade medel går förlorade är dock mycket liten, eftersom eventuella indragna belopp kan göras tillgängliga för andra projekt inom genomförandetiden för den relaterade planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd (24 månader). Att eventuellt indragna medel återutnyttjas framgår av Echos genomförandegrad, som har legat stabilt kring 98 procent under årens lopp.

Ruta 5 – Spontan förvaltning och samordning av områden i Demokratiska republiken Kongo (projekt nr 18)

Beloppet 57 300 euro beräknades baserat på de totala kostnaderna för resultat 3 (572 998 euro), som endast uppnåddes delvis till följd av förseningar i genomförandet. Kommissionen har tillämpat en sats för undermåliga insatser på 10 procent, förutom avdraget för icke stödberättigande kostnader.

Partnern anlitas mycket riktigt följande år, eftersom den är den utsedda partnern för CCCM (samordning och förvaltning av läger) på nationell nivå och därför är en nyckelpartner för att lösa problem med tvångsförflyttade befolkningar i konfliktområden. Kommissionen beslutade dock att minska sitt bidrag, men valde att behålla ett visst stöd av strategiska skäl.

51

Omständigheten att antalet flyktingärenden hade minskat betydligt under åren (från 250 000 till mindre än 70 000 personer) föranledde kommissionen att rationalisera sitt stöd via det ansvariga organet (ett minskat ärendantal leder till en minskning av antalet finansierade partner).

Eftersom kommissionen hade beviljat stöd i flera år till partnern för denna åtgärd var det önskvärt med en smidig strategi för utträde/överlämnande till det ansvariga organet för att minska de negativa effekter detta kunde få för stödmottagarna (säkerställa kontinuitet för grundläggande hälsovårdstjänster). Därför beviljades en ändring med en förlängning av kontraktet i sex månader och med ytterligare finansiering på 450 000 euro för den relaterade planen för genomförande av åtgärder för humanitärt bistånd 2013, med användning av tillgängliga medel.

52

Förlängningen av den nämnda åtgärden styrdes i första hand av prioriterade behov och mottagarnas utsatthet. Orsaken till att kommissionen godtar sådana förlängningar har alltid varit stödmottagarnas behov. Genom att partnern får ytterligare tid på sig har kommissionen tydligt prioriterat att tillgodose stödmottagarnas omedelbara behov. Alternativet återvinning eller omfördelning till andra projekt hade tagit alltför lång tid och de rådande behoven hade inte tillgodosetts. Detta ansågs inte vara ett realistiskt alternativ.

53

Kommissionens generaldirektorat Echo och Devco bedriver ett nära samarbete för att utforska alla möjliga alternativ för att säkerställa LRRD (engelsk förkortning för att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd) och utbyter vanligen information om den humanitära situationen i olika delar av Demokratiska republiken Kongo. Detta är fortfarande en prioritering för kommissionen, men i Demokratiska republiken Kongos fall finns det stora hinder för genomförandet av LRRD.

När det gäller Demokratiska republiken Kongo genomför kommissionen sitt utvecklingsarbete i Cotonouavtalets anda, där den kongolesiska regeringen har det främsta ansvaret och fastställer prioriteringarna. Den enda målsektorn med en teoretiskt möjlig koppling till kommissionens humanitära bistånd är målsektorn för hälsa. Regeringens policy är att fokusera utvecklingsarbetet och det bilaterala biståndet på konfliktfria områden, eftersom de verkar glömmas bort av de internationella aktörerna i jämförelse med konflikttrabbade områden i öst. Det är en naturlig reaktion från utvecklingsaktörernas och de nationella myndigheternas sida att inrikta sig på de konfliktfria områdena, eftersom de är stabila och säkra och projekten inte riskerar att överges på grund av våld. Investeringar i stabila områden kan därför inverka på fattigdomsminskningen. Dessutom anses konfliktområdena i öst (som kommissionen fokuserar sitt humanitära bistånd på) med rätta gynnas av att de flesta biståndsorganisationerna finns närvarande (icke-statliga organisationer), medan mycket få organisationer finns närvarande i resten av landet för att arbeta med strukturella problem och kronisk fattigdom. Kommissionen kan inte förväntas inleda LRRD-diskussioner i områden där det finns en risk för att projekten överges på medellång sikt eller allvarligt påverkas av en nödsituation. Den enda del i öst där det har rått relativ stabilitet under de senaste fem åren är de områden i Haut Uele och Bas Uele (i norra delen av Province Orientale) som tidigare kontrollerades av LRA (Herrens motståndarmé), och det är just där som en framgångsrik LRRD-övergång har förhandlats fram mellan kommissionens avdelningar. I de övriga delarna av östra Kongo där kommissionen har humanitärt bistånd fortsätter instabiliteten, och vi kan inte visa ett enda område på kartan som är fritt från väpnade grupperns aktivitet, dödande och/eller tvångsförflyttningar i mer än ett år i taget.

I ett sådant sammanhang är möjligheterna därför begränsade i sig, men när villkoren uppfylls geografiskt sett (områden som blir stabila) och passar med regeringens prioriteringar/målsektorer (hälsa) och prioriterade områden (Kasaï Oriental, Lomami, Kasaï Central, norra Kivu, Ituri, Haut Uelé och centrala Kongo) uppmuntras LRRD starkt. Detta scenario har faktiskt uppstått en gång under den granskade perioden (se ovan).

Mer nyligen har Devcos och Echos engagemang i diskussionerna om överföring av stöd till Panzi-sjukhuset i södra Kivu-provinsen materialiserats i ett Devco-projekt på 3 miljoner euro (som finansieras inom programmet för globala allmänna nyttigheter och utmaningar). Målet för denna åtgärd är att anpassa sjukhuset till standarden för de allmänna sjukhus som stöds av det nationella hälsoprogrammet inom ramen för EUF, så att det kan ingå i programmet i framtiden.

Andra LRRD-initiativ genomförs i konfliktfria områden (när det gäller livsmedelsotrygghet i Kasaï-provinserna samt inom hälso- och vattensektorerna i koleradrabbade områden).

54

Med tanke på den rådande situationen i östra Kongo, särskilt säkerhetsaspekterna, har det hittills inte varit möjligt att genomföra fler än ett LRRD-projekt (hälsa). Kommissionen kommer dock att fortsätta att utnyttja alla befintliga möjligheter till LRRD (t.ex. ett initiativ i södra Kivu till stöd för Panzi-sjukhuset, eller det uppdrag till norra Kivu som övervägs av EU-delegationen i Demokratiska republiken Kongo). Kommissionen har rekryterat en hälsospecialist för att fortsätta att undersöka alla möjliga LRRD-möjligheter.

När det gäller Uganda påpekar kommissionen att landets regering har tagit fram en utvecklingsplan som omfattar flyktingar. Planen sammanför humanitära aktörer och utvecklingsaktörer för att undersöka långsiktiga lösningar för flyktingarna, med deltagande av värdsamhällena.

55

Det faktum att denna fråga inte blir löst, utan återkommer varje år som en prioritering, tyder på att det finns ett antal begränsningar/problem som gör det omöjligt att lösa den.

Flera generationer av erfarna utvecklingsexperter och humanitära experter har arbetat hårt för att komma runt problemet, utan större framgång. Förenta nationernas stabiliseringsuppdrag i Demokratiska republiken Kongo (Monusco), som har en särskild stabiliseringsenhet, har upprättat planer och genomfört möten under de två senaste åren för att stabilisera områden som har befriats från M23-upproret, men har trots detta inte ett enda projekt att visa upp, för att inte nämna att tidigare M23-områden i dag hör till de minst säkra platserna för biståndsarbetare (och är ännu mindre lämpliga för utvecklingsaktörer som har en lägre gräns för risktagande).

De underliggande problem som förhindrar framsteg med LRRD är desamma som har konstaterats av olika avdelningar hos kommissionen: situationer med konflikter, osäkerhet och tvångsförflyttade befolkningar som inte möjliggör utvecklingsåtgärder. LRRD kan endast genomföras när vissa minimivillkor är uppfyllda, och sådana förhållanden råder inte i de konfliktområden där Echo har arbetat.

Slutsatser och rekommendationer

57

Kommissionen anser att detta handlar om otillräcklig formell dokumentation snarare än bristande insyn.

Rekommendation 1

Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen anser att detta handlar om otillräcklig formell dokumentation snarare än bristande insyn.

Kommissionen har redan vidtagit åtgärder i detta avseende genom att godkänna FichOp-riktlinjerna i mars 2016. Ett fortbildningsprogram kommer även att tas fram för att säkerställa att personalen är insatt i och kan följa riktlinjerna.

59

Detaljnivån för de budgetar som lämnas av kommissionens partner fastställs i de allmänna villkoren och i riktlinjerna för ramavtal. Denna detaljnivå anses tillräcklig för att bedöma om de föreslagna kostnaderna är rimliga. Att öka informationsnivån skulle inte ge något verkligt mervärde.

Rekommendation 2

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionen konstaterar å ena sidan att budgeten, som per definition ingår i de allmänna villkoren och i riktlinjerna för kommissionens FPA-och Fafa-partner, är tillräckligt detaljerade för en bedömning av om de kostnader som krävs för att uppnå målen är rimliga. Kommissionens avdelningar analyserar redan om budgeten är rimlig, fullständig (även uppdelningen) och överensstämmer med de föreslagna åtgärderna. Historiska riktmärken om sådana finns tillgängliga eller lokal marknadsinformation används som hjälp.

Å andra sidan kan det behövas en checklista för att dokumentera analysen eller kortfattade riktlinjer för handläggning.

60

Sent inlämnade delrapporter från partner hindrar inte systematiskt kommissionens förmåga att snabbt lösa eventuella problem som tas upp och dra lärdomar för den framtida programplaneringen. När det gäller den kommunikations- och övervakningsram som kommissionen har inrättat tillsammans med sina partner kan ingen systematisk koppling göras mellan sent inlämnade rapporter och eventuella problem med tidig identifiering av problem. Regelbundna fältbesök av kommissionens personal utgör ett verktyg för att bedöma huruvida förväntade åtgärder/ resultat verkligen genomförs enligt planerna (lägeskontroll). Fältbesöken kompletteras med fortlöpande dialog på fältnivå med partnererna.

Rekommendation 3

Kommissionen godtar rekommendationen och kommer att undersöka möjligheter att förbättra det interna rapport-systemet i det avseendet.

Rekommendation 4

Kommissionen godtar rekommendationen att övervakningsbesöken bör leda till en systematisk bedömning av viktiga frågor. De FichOp-riktlinjer som infördes i mars 2016 innehåller ett avsnitt om övervakning för att ge vägledning om övervakningsbesök till kommissionens personal. Kommissionen planerar att anordna utbildningstillfällen för att se till att riktlinjerna används systematiskt. Kommissionen anser dock att det är överflödigt att införa en checklista.

61

En utvärdering av Demokratiska republiken Kongo planerades under 2016, men den upphörde att vara en prioritering till följd av den pågående resultatgranskningen. Den kommer sannolikt att läggas till utvärderingsprogrammet för 2017.

Rekommendation 5

Kommissionen godtar rekommendationen och kommer att undersöka alternativ för att genomföra den, med hänsyn till effektiviteten i den övergripande rapporteringsstrukturen.

Rekommendation 6

Kommissionen godtar denna rekommendation, men anser att den redan har vidtagit åtgärder i detta avseende genom att godkänna FichOp-riktlinjerna i mars 2016. Riktlinjerna bör leda till en mer konsekvent informationsnivå i bedömningarna och till att göra den koppling som krävs mellan de uppnådda resultaten och den samlade slutsatsen.

Rekommendation 7

Kommissionen godtar att det krävs tydliga motiveringar till ytterligare finansiering och tidsförlängningar. Det finns i själva verket redan en lämplig ram för detta. Alla tidsförlängningar och all ytterligare finansiering till projekt godkänns på grundval av motiveringar som lämnas av partnern i fråga. Bedömningen av motiveringarna, som görs av fältpersonal och personal på huvudkontoret, registreras sedan i FichOp för godkännande av ledningen.

Rekommendation 8

Kommissionen godtar rekommendationen om att prioritera att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd, och kommer att fortsätta att arbeta på olika sätt för att omvandla detta till konkreta åtgärder.

Detta övergripande mål står fortfarande högt upp på kommissionens dagordning, men de särskilda förhållandena i Demokratiska republiken Kongo gör att det är ytterst svårt att uppnå det, eftersom det är svårt att övervinna hindren.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(*) Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas/Revisionen inleds	28.4.2015
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	15.3.2016
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	10.5.2016
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	2.6.2016

Revisorerna drar slutsatsen att kommissionen överlag förvaltade det humanitära biståndet till den konflikt-drabbade befolkningen i området kring de afrikanska stora sjöarna ändamålsenligt. Finansieringen fördelades till väl förankrade huvudprioriteringar men detta var inte tillräckligt tydligt på ett senare stadium när ytterligare prioriteringar fastställdes och projekt valdes ut. Det gick inte att avgöra om de lämpligaste projekten hade valts ut. Överlag var kommissionens övervakning lämplig men den inhämtade informationen kunde ha utnyttjats bättre. Slutligen levererade merparten av de granskade projekten tillfredsställande resultat med tanke på de särskilda utmaningarna i regionen.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån