

Tsunami Evaluation Coalition (TEC): Synteserapport om Tsunami-katastrofen: Hvem var det sin katastrofe?

Norsk oversatt versjon av sammendrag¹

Denne rapporten bygger på fem tematiske evalueringsrapporter og bakgrunnsstudier i regi av Tsunami Evaluation Coalition (TEC), samt annen dokumentasjon relatert til jordskjelvet og tsunamiene i Det indiske hav 26. desember 2004. De fem tematiske evalueringene² er:

- Koordinering av den internasjonale tsunamibistanden (inkl. militær–sivil)
- Behovsanalyser i tsunamibistanden
- Virkningen av internasjonal tsunamibistand på lokal og nasjonal kapasitet
- Koblinger mellom nødhjelp, rehabilitering og utvikling (LRRD)
- Internasjonal finansieringsrespons

Synteserapporten er inndelt i tre hoveddeler: innledning (1), katastrofe og respons (2), og endelig konklusjoner og anbefalinger (3). Evalueringen har fokus på den umiddelbare nødhjelpsresponsen og arbeidet de første 11 måneder etter katastrofen. Rapporten har to hovedformål: Å forbedre kvalitet på humanitær bistand knyttet til naturkatastrofer og styrke ansvarlighet i det humanitære systemet overfor befolkninger både i giverland og de rammede landene.³ Informasjon om innhold, metoder og begrensninger knyttet til evalueringsarbeidet beskrives i innledningen.

26. desember 2004 førte et massivt jordskjelv utenfor kysten av Nord-Sumatra til en bevegelse av en 1200 kilometers del av havbunnen. Dette genererte en rekke tsunamier som drepte mennesker i 14 land rundt Det indiske hav. Indonesia, Sri Lanka, Maldivene, India og Thailand ble hardest rammet. Hele kystsoner ble ødelagt av skader forårsaket av tsunamiene, i noen tilfeller opp til 3 kilometer innover i landet. Over 227 000 mennesker mistet livet og cirka 1,7 millioner ble hjemløse. En massiv, mediedrevet global respons resulterte i rundt 13,5 milliarder USD i internasjonal bistand. De totale økonomiske kostnadene av skadene, samt påfølgende tap, ble beregnet til 9,9 milliarder USD i det rammede området, hvor nesten halvparten ble tilskrevet Indonesia. På Maldivene beløp skader og tap seg til fire femdeler av BNP og i Aceh i Indonesia tilsvarte skader og tap nesten hele BNP i provinsen.

¹ Synteserapporten er sluttproduktet av et internasjonalt evalueringssamarbeid koordinert av Tsunami Evaluation Coalition, som flere givere, FN og internasjonale organisasjoner støtter, inkl. Norge. Evalueringene er gjennomført av eksterne konsulentteam og disse står ansvarlig for innholdet i rapportene. Oversettelsen til norsk av synteserapportens sammendrag er gjennomført av Norad og inneholder ikke Norads vurderinger eller kommentarer. For mer informasjon og link til rapporter, se www.tsunami-evaluation.org.

² Alle rapporter er tilgjengelige på TECs nettsted: www.tsunami-evaluation.org

³ Det sistnevnte hovedformålet vil tas opp gjennom andre kanaler på grunnlag av synteserapporten, f.eks. i et mer tilpasset sammendrag av rapporten skrevet for offentligheten, samt i en rekke arbeidsgrupper i berørt region for å validere og skape eierskap til TECs funn.

Sårbarhet i området knyttet til sosioøkonomiske, miljømessige, politiske, psykologiske, samt alders- og kjønnsbaserte faktorer resulterte i mange former for ødeleggelse. Kronisk fattigdom, miljømessig nedbrytning (f.eks. overfisking og avskoging), hjemløshet, ulikheter, liten respekt for menneskerettigheter og langvarig væpnet konflikt forverret følgene av katastrofen.

Selv om deler av Indonesia ble rammet i løpet av 20 minutter, tok det flere timer før bølgene nådde mange av de andre landene. Større kunnskap om tsunamier, alarmberedskap og/eller systemer for varsling kunne ha reddet mange liv, i likhet med en mer motstandsdyktig oppbygging. Det er bemerkelsesverdig at risikoreduksjon og beredskap knyttet til katastrofer, som beviselig er kostnadseffektive og virkningsfulle dersom de utføres riktig, kun mottar en liten del av internasjonal bistand.

Begrensninger og resultater

Utfordringene, omfanget og kompleksiteten som lokale, nasjonale og internasjonale aktører sto overfor i nødhjelpsinnsetningen var enorme. Eksisterende svakheter i katastroferammede lands nasjonale og lokale systemer var en sterk begrensende faktor. Andre hindringer var de pågående væpnede konfliktene i Sri Lanka og Indonesia, irrasjonell og uklar og av og til byråkratisk offisiell politikk og prosedyrer, politisert og sentralisert beslutningstaking, blant annet når det gjaldt mottakerkontroll, samt problemer med korrupsjon og mistillit overfor lokale ledere.

Uklart og restriktivt nasjonalt og regionalt lederskap begrenset den internasjonale responsen i alle de berørte landene i større eller mindre grad. "Bufferzonene," der boligoppbygging til å begynne med var forbudt, og senere tillatt innenfor en viss avstand fra kystlinjen er typiske eksempler. Gjenoppbygging av boliger, tiltak mot fattigdom, risikoreduksjon og re-etablering av inntektsmuligheter er langsomme og komplekse oppgaver som ofte involverer problemstillinger utenfor internasjonale hjelpeorganisasjoners kontroll (og kompetanse), som for eksempel problemer med landrettigheter og -tilgjengelighet, nasjonale fattigdomsomfang og miljø saker.

Begrensende faktorer knyttet til de internasjonale organisasjonene er blant andre: Kvantitet og kvalitet på internasjonalt personell, dårlig tilpassete metoder og verktøy, samt svakt koordineringen. Mangelen på vesentlig, forutsigbare, mangeårige og ikke-øremerket finansiering for utvikling av egnet internasjonal kompetanse er også en stor ulempe, og hadde negativ effekt på tsunamien når organisasjonene forsøkte å trappe opp. En fragmentert tilnærming kom tildels av spredningen av internasjonale organisasjoner og deres insistering på særegne programmer resulterte i fragmentering. Dette begrenset effektiviteten av internasjonale analyser og gjenoppbyggingsaktiviteter, i likhet med en påtagelig mangel på relevant ekspertise, gjennomtrekk blant internasjonalt personell, samt mangel på relevante språkferdigheter. TECs evalueringsrapport antyder at FNs sikkerhetsregler og økonomiske prosedyrer også kan ha hemmet rask utplassering til avsidesliggende områder. For langsomme, overlappende, lite samordnede og upresise analyser la begrensninger på giveres evne til å etterleve prinsipper om god giverånd (Good Humanitarian Donorship-GHD) som å finansiere "i henhold til behov og på grunnlag av behovsvurderinger".

På tross av disse begrensningene ga de betydelige bidragene den rammede befolkningen den sikkerheten de trengte for å begynne å planlegge. Store beløp la grunnlaget for rask gjenoppbygging og noe nyskapende praksis, inkludert større bruk av kontantstøtte enn det som har vært tilfelle i andre nødssituasjoner i utviklingsland. Gapet i koblingene mellom nødhjelp og rehabilitering,⁴ som ofte oppstår i katastroferesponser, ble unngått. Etter et par måneder fantes håndgripelige bevis på bedring. I alle land var barna raskt tilbake på skolen, og helseklinikker og -tjenester var delvis gjenopprettet og i noen tilfeller svært forbedret. I Aceh hadde rundt 500 000 mennesker solid tak over hodet etter seks måneder (om enn for det meste i vertsfamilier, og selv om rundt 70 000 fremdeles bodde i telt). I Sri Lanka var mer enn 80 prosent av ødelagte fiskemarkeder, båter og fiskeutstyr raskt reparert. Turistantallet er på vei opp igjen i Thailand og på Maldivene. I Sri Lanka rapporteres over 70 prosent av husholdningene å ha gjenvunnet stabile inntekter.

Katastrofeberedskap, om enn begrenset, ble utført av enkelte internasjonale organisasjoner, spesielt i Sri Lanka, på Maldivene og i Thailand. Eksempler på god bistandspraksis illustrerer hvordan lokale og nasjonale eierskap til bistandsprogrammer kan støttes gjennom innsiktsfull og sensitiv tilnærming. Disse omfatter forstandig bruk av kontantstøtte, deltakende klage- og registreringsmekanismer, fellesprosjekter, kompetansebygging og personellforflytning mellom nasjonale og internasjonale organisasjoner, respekt for nasjonale rehabiliteringsstandarder, opplæring av nasjonalt personell i organisasjonene samt detaljert rapportering til berørte myndighetene. Svakheter knyttet til den internasjonale innsatsen må ses mot bakteppet av betydelige begrensninger så vel som viktige resultater.

Ansvarlighet, eierskap og rehabilitering

Katastroferesponsen ble for de meste utført av de berørte menneskene selv, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Så og si all umiddelbar livredning og førstehjelp de første par dagene (i noen tilfeller de første ukene) ble gitt av lokalbefolkningen, ofte hjulpet av det bredere lag av nasjonale grupper og institusjoner, inkludert det nasjonale militæret. Rollen til vertsfamilier er et undervurdert og ofte oversett eksempel. Den internasjonale responsen var mest effektiv da den muliggjorde, forenklet og støttet disse aktørene, og utviste ansvarlige overfor dem. Generelt hadde internasjonalt bistandspersonell mindre suksess med rehabilitering og risikoreduksjon enn med nødhjelpsrelaterte aktiviteter. Det er nødvendig med mer langsiktige og bedre tilpassete tilnærminger, i tettere samarbeid med lokal og nasjonal kapasitet.

I industrialiserte land styres ("eies") respons knyttet til naturkatastrofer av berørte land og samfunn. Støtte av nasjonalt og lokalt eierskap er et kjerneprinsipp innen internasjonal utvikling og humanitær bistand.⁵ Eksepsjonell internasjonal finansiering ga muligheten til en eksepsjonell internasjonal respons. Men påtrykket om å bruke penger raskt og synbart motarbeidet god bruk av lokal og nasjonal kapasitet. TECs undersøkelser finner at mange internasjonale organisasjoner ikke levde opp til sine egne standarder knyttet til respekt for og støtte til lokalt og nasjonalt eierskap: Der

⁴ I motsetning til koblinger mellom rehabilitering og utvikling, som hittil ikke har vært særlig vellykket.

⁵ Som uttrykt i diverse retningslinjer og standarder for humanitær respons, inkludert Good Humanitarian Donorship-initiativet.

lokal og nasjonal kapasitet ble anerkjent, ble de ofte brukt til å styrke internasjonale organisasjoner mer enn lokal respons. . '[L]okale eierforhold... ble undergravd og i noen tilfeller ble lokal kapasitet gjort mer sårbar' (TECs kapasitetsrapport, 2006). Lokal og nasjonal kapasitet og prestasjoner ble marginalisert av en overveldende strøm av ressurssterke internasjonale organisasjoner (samt hundrevis av privatpersoner og private organisasjoner). 'Behandlingen av rammede land som "mislykte stater" var en vanlig feil' (TECs behovsanalyserapport, 2006).

Informasjon er makt. Tilgang til god informasjon muliggjør at berørt befolkning kan definere og kreve ansvarlighet basert på egne forventninger og standarder. Det muliggjør også planlegging av egen innsats for gjenoppbygging. Likevel mislyktes internasjonale organisasjoner hyppig i å informere de berørte på en nøyaktig, betimelig og forståelig måte. 'En tragisk kombinasjon av arroganse og uvitenhet har karakterisert hvordan bistandssamfunnet... misledet folk... Dårlig informasjonsflyt er utvilsomt den største kilden til misnøye, sinne og frustrasjon blant de rammede... [E]nkelte... intervensjoner kan faktisk undergrave fremtidig utvikling... Mangel på informasjon til den rammede befolkningen om gjenoppbyggingsplaner legger stor begrensning på deres kapasitet til å fortsette med egen innsats for rehabilitering og utvikling (TECs LRRD-rapport, 2006).

Andre svakheter en fant var dårlig koordinerte og samordnete analyser, "tilbudsdrevet" og upassende bistand, dårlig tilpasset boligdesign og tiltak for å gjenopprette inntektsbringende arbeid og levebrød, liten forståelse av utviklingsrollen knyttet til inntekt og skatter, svak forståelse for kvinners, småbrukere og mindre entreprenørers situasjon. Slike feil førte til større forskjeller, liten sensitivitet omkring kjønns- og konfliktspekter i programmer, ydmykelser, kulturelle krenkelser og svinn. I tillegg spores bistandsressurser sjelden nøyaktig av det internasjonale systemet. Myten om at "all slags internasjonal hjelp behøves umiddelbart" fyres opp under av manglende forståelse i massemedia og i giversamfunnet.

Andre problemer identifisert i TECs tematiske evalueringer og bakgrunnsstudier omfatter: Tilsidesetting av myndigheter, samfunn og lokale organisasjoner, utilstrekkelig støtte til vertsfamilier, tilsidesetting av kyndig lokalt personell erstattet av dårlig forberedt internasjonalt personell, dominans av engelsk som arbeidsspråk, manglende anerkjennelse av lokal kapasitet som førte til ineffektiv implementering, mer krevende betingelser for nasjonale og lokale "partnere" enn for internasjonale organisasjoner, "tapping" av personell fra nasjonale og lokale enheter og begrenset deltakelse fra berørt befolkning.

"Rehabilitering" er avhengig av eksisterende kontekst, heller enn tidsbestemt. Den kan også gjennomføres i samme tidshorisont som nødhjelpstiltak. Støtte til rehabilitering og beredskap er nedfelt i målene for humanitær bistand, for eksempel i prinsippene Good Humanitarian Donorship (GHD), Sphere-standarder og Røde Kors' retningslinjer. Selv om det er for tidlig å felle dom over de endelige resultatene av tsunamibistanden og selv om TECs LRRD oppfølgingsstudie, som skal utføres tidlig i 2007, vil gi ytterligere informasjon om fremdriften på bistandsarbeidet – er indikasjoner av foreløpige resultater tilgjengelig. De berørte var takknemlige for tilbudet av gode tiltak som de fikk tilgang til, særlig merkbart i for eksempel at det ble

tatt fatt i forbigående fattigdom og rask overgang fra nødhjelp til rehabilitering.⁶ Men tilbakevendende svakheter inkluderte urimelige kortsiktige løsninger, mangel på kompetanse om rehabilitering hos organisasjonene og liten forståelse av lokal kontekst og bakgrunn, inkludert pågående rehabiliteringsprosesser og dynamikken i væpnede konflikter i Sri Lanka og Indonesia. Gjenoppbygging av samfunn og levebrød tar lengre tid enn å bygge hus og distribuere produkter. Fokuset på fordeling av materiell eiendom, spesielt båter, demonstrerte manglende forståelse om betydningen av ulike leveveier og samfunn.

Den berørte befolkningen klaget ofte over at frivillige organisasjoner (NGOer) kun forholder seg til landsbyledere, og at de fattigste ble marginalisert. I beste fall gjenopprettet den internasjonale responsen ”status quo ante”. I verste fall styrket den dem som var bedre stilt og/eller mer taleføre, som for eksempel fiskere med egne båter, mens de med få eiendeler ble marginalisert, særlig kvinner og fattige.

Virkingen av den internasjonale tilstedeværelsen på fred- og styresett-situasjonen i Aceh anses å ha vært positiv, om enn ikke uttrykkelig planlagt, og heller ikke i samsvar med finansieringsomfanget. Når det gjelder Sri Lanka har dette ikke vært tilfelle.

På tross av fremgang i tidlige varslingsystemer har ikke tsunamiresponsen forbedret lokal beredskap eller vesentlig redusert langsiktig sårbarhet. Hvordan berørte grupper oppfatter og reagerer på risiko i organisering av egen rehabilitering, er så langt ikke tatt opp på en tilfredsstillende måte. I overgangen mellom nødhjelp, rehabilitering og utvikling styres rehabilitering av de berørte selv. Et skift fra det internasjonale samfunnets dominans har vist seg vanskelig å få i gang. Det er rimelig å spørre seg: ”Hvem sin nødssituasjon var det?”

Finansiering

Dette var den raskeste og mest omfattende finansierte katastroferesponsen i historien: 13,5 milliarder USD i humanitær bistand ble donert internasjonalt, inkludert mer enn 5,5 milliarder USD fra befolkningen i industrilandene. Private bidrag var rekordstor. Regjeringer var fleksible og rimelig raske med sine bidrag. Rapportering om bidrag og tiltak, samt betimelige offisielle bidrag, var bedre enn i andre krisesituasjoner. I noen tilfeller ble bidragene omallokert på grunn av mer enn tilstrekkelige ressurser. Revisjoner og evalueringer ble ofte bestilt svært tidlig av de implementerende organisasjonene.

De fleste private bidragene gikk til et dusin hovedaktører. NGOer og Røde Kors-bevegelsen hadde ofte mer finansiering enn tradisjonelle givere og multilaterale organisasjoner. Budsjettrestriksjoner som vanligvis forbindes med humanitær bistand eksisterte ikke. ”Good donorship”-ansvaret ble derfor ikke begrenset til offisielle givere. Få internasjonale organisasjoner prøvde å stoppe innsamlingen av bidrag når grensene var nådd. TECs behovsanalyserapport (2006) oppsummerer virkingen av den omfattende finansieringen på de implementerende organisasjonene slik:

⁶ Det var ingen fastlagt kronologi for dette, da nødhjelpsperioden varierte etter sektor og plassering. Selv om nødhjelpen var formålstjenlig i enkelte sektorer, gikk enkelte raskt videre til rehabilitering.

”Omfanget av finansielle bidrag overgikk ikke bare det overbelastede humanitære systemet og berøvet den for dens unnskyldning om innebygde systemmangler, men førte også til spredning av nye aktører med utilstrekkelig erfaring (og dermed kompetanse), samt at etablerte aktører gikk inn på områder utenfor sine normale aktiviteter. Det relative finansieringsoverskuddet var en hindring for å analysere, koordinere og ta i bruk resultatene av de få kollektive analysene.”

[Både myndigheter og internasjonale organisasjoner feilet i å sikre at finansielle bidrag var ”behovsbasert”. Ubalanse, ikke-behovsdrevet motivasjon (inkludert støtte av NGOer basert i givers land, ikke nødvendigvis betinget av om de hadde en konkurransemessig fordel i forhold til andre NGOer), dårlig sporing av sluttbrukere og utilstrekkelig overvåking var påtagelig i den offisielle giverresponsen. ”Allokering og planlegging, særlig i de første ukene og månedene var drevet av politikk, finansiering og kontekstuell opportuniste, ikke av vurdering av behov” (TECs finansieringsrapport, 2006). For sen overlappende, lite samordnede og upresise analyser var en hindring. Enkelte større givere omgikk FN-mekanismer, for eksempel United Nations Disaster Assessment and Coordination- UNDAC, ved å ta i bruk egne analyser. Allokeringen av midler var omtrent likt delt mellom nødhjelp og rehabilitering og dette gjenspeilte ikke at rehabiliteringsbehov er større.⁷

Mesteparten av de private bidragene syntes å være basert på medierapporter. Offisielle allokeringer var ikke basert på systematisk vurdering av den relative effektiviteten av organisasjonene og deres programmer. Det begrensede antallet organisasjoner med kapasitet til å absorbere omfanget av tilgjengelig finansiering var en begrensning, i likhet med mangelen på systematiske definisjoner og standarder for rapportering av bidrag. Et utall av kontrakter blant internasjonale, nasjonale og lokale organisasjoner forverret disse problemene.

”...standardene for finansiell rapportering blant FN-organisasjoner, Røde Kors-bevegelsen og internasjonale NGOer gjør det humanitære systemet sårbart overfor kritikk.”

(TECs Finansieringsresponsrapport, 2006)

Finansiell rapportering til den berørte lokalbefolkningen på deres eget språk var svak. I tillegg har hver giver et unikt rapporteringsformat, som gjør rapportering kostbar, kompliserer sporing og gir liten verdi. Bistandsdatabaser som UNDP Development Assistance Database (DAD) var velkomne, men utilstrekkelige verktøy.

Selv om tsunamibistanden kanskje ikke har redusert bistanden til andre nødstilfeller, ville den ha bidratt til å øke ressursene til andre humanitære formål dersom mer av den kunne ha blitt omallokert. For tsunamien beløp den totale bistanden seg til over 7100 USD pr berørt person, noe som står i sterk kontrast til for eksempel 3 USD pr. person i flomkatastrofen i Bangladesh i 2004. Det gjeldende internasjonale appellsystemet gir skjev fordeling i finansiering og har liten sammenheng med reelle behov på globalt nivå. World Food Programme (WFP) i Sudan tvinges for øyeblikket til å skjære ned rasjoner til det halve, stått overfor økende underernæring, mens givere

⁷Det bør imidlertid erkjennes at enkelte givere favoriserte gjenoppbygging eller rekonstruksjon over nødhjelpsaktiviteter.

sjenerøst finansierer programmer i Irak eller Afghanistan. Manglende etterfølgelse av kjerneprinsippene for nødhjelp nesten tre år etter innføringen av ”Good Humanitarian Donorship”-prinsippene er slående. Det er behov for ekstern overvåking og kontroll av giveres ansvarlighet. Selvregulering fungerer åpenbart ikke.

Internasjonal nødhjelpskapasitet og -kvalitet

Kvaliteten og kapasiteten på det internasjonale nødhjelpen er utilstrekkelig med tanke på omfang og hyppighet av moderne nødssituasjoner. Større og mer konsekvente investeringer i personell, koordinering, analyser og kvalitetskontroll, inkludert sertifisering/akkreditering er nødvendig.

Kapasiteten til det internasjonale systemet for katastroferespons som skal reagere på akutt økning i etterspørsel (“surge response”) er begrenset. Mangelen på karrieremuligheter fører til stort gjennomtrekk og rekruttering av uerfarent personell. På tross av initiativ innen sektoren for å ta opp noen av disse problemene, er relativt få tilstrekkelig opplært og få av dem er fra utviklingsland. Tsunamiresponsen understreket store svakheter i internasjonale personellprofiler, personellkvalitet og -kontinuitet. ”Tapping” av personell fra nasjonal eller lokale organisasjoner kan gi et blandet resultat: Svekking av bidragene fra disse organisasjonene for rehabilitering men på den annen side en potensiell styrking av en internasjonal organisasjons lokale kapasitet og utvikling av de ”tappede” personene. Internasjonal kapasitet er mest effektiv i formålstjenlig kombinasjon med lokal kapasitet: ”Engasjementet blant internasjonale aktører sammen med lokal kapasitet var mest effektivt og virkningsfullt når det var bygget på eksisterende og mer langsiktige samarbeid med lokale aktører” (TECs kapasitetsrapport, 2006).

Utnevnelsen av en profilert spesialutsending for tsunami-responsen ble sett på som positiv. Også koordineringen (både av FN/internasjonale aktører og internt i Røde Kors-bevegelsen) viste en markert forbedring sent i 2005. Likevel viser TEC-rapporten om koordinering utallige eksempler på dårlig koordinering. Tre problemer skiller seg ut: Omfanget av organisasjoner gjorde koordineringen dyrere og mindre effektiv, de betydelige bidragene (spesielt private) reduserte organisasjonenes behov for å koordinere og behovet for raske, håndgripelige, organisasjonsspesifikke resultater fyrte oppunder konkurransen om synlighet, ”mottakere” og prosjekter. Fraværet av avtalte feltrepresentasjonsmekanismer for (velfinansierte) NGOer og dårlige koordinasjonsferdigheter blant enkelte ledere kompliserte koordineringen. Dette ble forverret av de uklare grensene mellom koordinering på operativt nivå (hvem gjør hva) og koordinering på politisk nivå (inkludert felles talerør).

Militæret spilte en nøkkelrolle i katastroferesponsen. Det vil de antakelig fortsatt gjøre globalt, til tross for høye kostnader. Det finnes imidlertid liten felles planlegging og opplæring mellom det militære og tradisjonelle humanitære aktører, og feltkoordinasjonen dem imellom er fortsatt svak.

Akkurat som det fantes en overflod av organisasjoner, var det også en overflod av analyser. De fleste ble utført av organisasjonene for egne behov, og hadde ingen innvirkning på kollektive beslutningstakere. Medierapporter hadde stor påvirkning på giverpolitikken, og erstattet dermed mer formelle analyser. Nesten alle internasjonale analyser satte sin lit til data som var innsamlet fra nasjonale og lokale kilder. Bedre

nasjonal og lokal beredskap ville ha utgjort en stor forskjell. Én enkel autorativ fellesvurdering, i hvert fall mellom FN, Røde Kors og myndighetene var dypt savnet.

”Humanitære organisasjoner har mye å lære av den vellykkede tilnærmingen til internasjonale finansinstitusjoner: Hensiktsmessig samarbeid mellom alle partnere (fremfor alt nasjonale regjeringer), vesentlig tilstrømming av ekspertise og synlighet [og] bruk av analyseteam til å avstemme og samle diverse informasjonskilder.”

[kilde] (TECs behovsanalyse, 2006)

Kvalitet og kapasitet er tett forbundet, og alle større nødhjelpsresponser har stilt spørsmålsteget ved kvaliteten på innsatsen. Flere ”kvalitetsinitiativ” har oppstått i løpet av det siste tiåret, hovedsakelig som reaksjon på Rwanda-evalueringen. Til tross for viktige grep, betyr mangelen på håndhevingsmekanismer for kvalitet at samme problemer oppstår i nødresponser (for eksempel Rwanda-, Kosovo- eller Mitch-responsene). Det er enighet om at det for eksempel var altfor mange organisasjoner av alle typer i Indonesia og Sri Lanka, det være seg NGOer, bilaterale, multilaterale eller Røde Kors-organisasjoner. Antallet aktører hvis primære institusjonelle motivasjon ikke er humanitær, økte også, for eksempel militære og kommersielle foretak. En av grunnene til denne utviklingen er den enkle tilgangen uerfarne og inkompetente aktører har til humanitære operasjoner.

De tilbakevendende problemene sett i Rwanda og i andre nødresponser, og organisasjonenes manglende evne til å oppfylle sine formelle forpliktelser til for eksempel Sphere- eller GHD-prinsipper, kan være tegn på at de forskjellige kvalitetsinitiativene ikke har tilstrekkelig innvirkning. Kvaliteten som leveres av en vanlig bedrift drives av kundene. Den samme kvalitetsmodellen brukes ikke i bistanden. Den største potensielle pådriveren for kvalitet bør være tilbakemelding til giversamfunnet om kvaliteten på organisasjonens operasjoner. Offentlig kunnskap er imidlertid ofte begrenset til materiellet som produseres av organisasjonenes kommunikasjonsavdelinger og/eller media, som fokuserer enten på disse organisasjonenes kilder eller på enkeltstående dramatiske emner i stedet for å presentere en omfattende analyse av situasjonen. Denne mangelen på informasjonsflyt fra de berørte menneskene til giversamfunnet om kvaliteten på responsen betyr at det er lite *eksternt* påtrykk om forbedring i det humanitære systemet.

Dersom det fantes et vesentlig eksternt påtrykk for endring, ville ikke så mange av problemene innenfor den humanitære bistanden forblitt uløst så lenge. Den begrensede virkningen av eksisterende frivillige kvalitetsinitiativ antyder at det er usannsynlig at man vil se noen store forbedringer i kvaliteten på humanitære responser.⁸ Det er nødvendig med et regulerende system for å tvinge organisasjoner til å sette berørt befolkningen i sentrum for organisatorisk effektivitet, og for å gi detaljert og nøyaktig informasjon til giversamfunnet og skattebetalere om resultatene av bistanden, inkludert berørte befolkningers syn på den bistanden.

⁸ På det aller første møtet som tok beslutningen om temaene som skulle evalueres av TEC, foreslo et av TECs medlemsorganisasjoner å inkludere en tematisk evaluering av virkningen *på grunnlag* av de forskjellige sektorenes kvalitetsinitiativ. Dette ble imidlertid ikke tatt opp av noen organisasjon.

Hovedanbefalinger

Under fremkommer de fire hovedanbefalingene fra TEC-evalueringen. På linje med TEC-rapportene er de primært rettet mot internasjonale aktører. Del 5 i synteserapporten presenterer anbefalingene mer detaljert, og forklarer begrunnelsen for dem og analyserer konsekvensene de vil ha. Vedlegg E presenterer videre en liste over ”pådrivere” for anbefalingene, oppdelt etter internasjonal aktør.

[anb]1 Det er behov for å tenke nytt når det gjelder humanitær bistand, og flytte fokus fra levering av tjenester til bedre tilrettelegging for at berørte samfunn settes i stand til selv å styre nødhjelp og rehabilitering etter egne prioriteringer

[anb]2 Alle aktører i det internasjonale nødhjelpssystemet bør strebe etter bedre koblinger og sammenheng til andre aktører, inkludert til aktører i berørte land.

[anb]3 Det internasjonale nødhjelpssystemet bør etablere et akkrediterings- og sertifiseringssystem for å skille ut organisasjoner som holder en profesjonell standard i en bestemt sektor.

[anb]4 Alle aktører må bidra til at det gjeldende finansieringssystemet gjøres upartisk og mer effektivt, fleksibelt og åpent og slik at det i større grad opererer i tråd med etablerte prinsipper om god giverånd.