



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.1.2000
COM(2000)11 endelig

DISKUSSIONSOPLÆG FRA KOMMISSIONEN

**“KOMMISSIONEN OG DE IKKE-STATSLIGE ORGANISATIONER:STYRKELSE
AF PARTNERSKABET”**

1. INDLEDNING

Partnerskabet mellem Europa-Kommissionen og NGO'erne er gennem de sidste to årtier blevet udbygget på alle fronter. Dette udbyggede partnerskab har dækket en bred vifte af områder, fra dialog om og gennemførelse af politikker til projekt- og programforvaltning, både inden for EU og i EU's partnerlande. Det er resultatet af en række faktorer, som griber ind i hinanden og har relation til ændringer og udviklinger inden for selve EU-institutionerne samt udviklinger inden for NGO-organisationerne. I takt med at Europa-Kommissionen har fået tildelt nye arbejdsopgaver på en række nye områder, er der opstået et stigende antal NGO'er, der opererer i og uden for Europa, og deres arbejdsopgaver har fået større bredde. Denne tendens kan ses i det stigende antal nationale NGO'er, der danner eller tilslutter sig europæiske sammenslutninger og netværk, som ofte har base i Bruxelles. Med udvidelsen af EU i en ikke alt for fjern fremtid og den skærpede offentlige opmærksomhed omkring EU-forhold er der ingen grund til at tro, at denne proces vil gå i stå, snarere tværtimod.

Selv om det klart fremgår af Kommissionens nuværende praksis, at den er villig til at bevare og styrke sit partnerskab med NGO'erne, har de benyttede strukturer og procedurer ikke holdt trit med denne udvikling. På nuværende tidspunkt anslås det, at Kommissionen hvert år tildeler over 1 000 mio. EUR direkte til NGO-projekter, og af disse anvendes størstedelen inden for eksterne relationer til udviklingssamarbejde, menneskerettigheder, demokratiprogrammer og især humanitær bistand (i gennemsnit 400 mio. EUR). Af andre større tildelinger kan nævnes det sociale område (omtrent 70 mio. EUR), uddannelsesområdet (omtrent 50 mio. EUR) og miljøområdet inden for EU. Flere hundrede NGO'er i Europa og på verdensplan modtager tilskud fra EU. Kommissionen har således ydet et væsentligt bidrag til den støtte, som den europæiske offentlighed yder til NGO'er, og har derved understreget, at det fortsat er af stor betydning at yde en høj grad af offentlig støtte til NGO'erne.

Kompleksiteten i EU's politikker samt det stigende antal regulativer og finansieringskilder (budgetposter) kombineret med de seneste problemer med finansiell sikkerhedsstillelse har skabt en høj grad af usikkerhed blandt NGO'erne omkring samarbejdet med Kommissionen. Både Kommissionen og NGO'erne ønsker at bringe samarbejdet tilbage på rette kurs. Dette initiativ har sin baggrund i NGO'ernes erkendelse af, at mange politikker nu reelt afgøres på EU-plan, samt i de forøgede midler, som stilles til rådighed for NGO'erne fra EU. Med en ny Kommission, som er indstillet på forandring og reform, er tiden nu inde til et nyt initiativ.

Kommissionen har for nylig igangsat en vidtrækkende administrativ reformproces, som bl.a. har til formål at sikre en mere serviceorienteret forvaltning og en forbedret forvaltningskultur i Kommissionen. Der vil blive gjort en større indsats for at øge gennemsigtigheden og ansvarliggørelsen over for de vigtigste samarbejdspartnere, ligesom der vil ske en effektivisering ved f.eks. at sikre hurtigere udbetaling af tildelte midler til alle tilskudsmodtagere. Disse målsætninger er afspejlet i diskussionsoplægget, som repræsenterer et skridt fremad med opgaven med at definere og forbedre et samarbejde, som helt åbenlyst er i konstant udvikling.

1.1. DISKUSSIONSOPLÆGGETS FORMÅL

Dette dokument har to hovedformål. For det første søger det at give et overblik over de eksisterende relationer mellem Kommissionen og NGO'erne, herunder også de nuværende problemer. For det andet sigter det mod at finde metoder til at udbygge disse relationer ved at

se nærmere på de foranstaltninger, der er nødvendige for at forbedre og styrke de bestående relationer mellem Kommissionen og NGO'erne.

Diskussionsoplægget behandler navnlig spørgsmålet om Kommissionens støtte til NGO'ernes aktiviteter og ser på, hvordan dialogen og høringen kan forbedres. Det behandler også spørgsmålet om, hvordan man bedst organiserer EU's finansiering af NGO-forvaltede aktiviteter, og foreslår måder, hvorpå man kan opnå en mere sammenhængende strategi for samarbejdet i hele Kommissionen, som hidtil har været sektoropdelt.

Samtidig er det dog således, at dialogen og samarbejdet mellem Kommissionen og NGO'erne fungerer godt på visse områder. Disse kan tjene som eksempel inden for andre områder. Formålet med at se på relationerne mellem Kommissionen og NGO'erne er under alle omstændigheder ikke at lægge bånd på relationerne i de tilfælde, hvor de fungerer tilfredsstillende, men snarere at udbrede enhver form for "god praksis" til alle sektorer.

Nogle medlemsstater har også på nuværende tidspunkt eller har for nylig haft spørgsmålet om samarbejdet med NGO'erne op til overvejelse, og deres forslag har været et nyttigt input i dette diskussionsoplæg.

Diskussionsoplægget har også til formål at tjene som ny inspiration i den løbende proces med intern og ekstern vurdering af, hvordan Kommissionen samarbejder med NGO'erne. Selv om oplægget udgør en første grundlæggende redegørelse for Kommissionens langsigtede principper og dens engagement i NGO-sektoren, står det klart, at der skal udformes konkrete forslag som et integreret led i den overordnede administrative reformproces.

1.2. FÆLLES KARAKTERISTIKA VED IKKE-STATSLIGE ORGANISATIONER

NGO'erne er ofte blevet beskrevet som yderst forskelligartede og heterogene og sammensat af organisationer med vidt forskellige mål, opbygninger og motivationer. Det er derfor ikke nemt at finde en fælles definition af, hvad en "ikke-statslig organisation" er. Den kan ikke baseres på en retlig definition, idet der er store forskelle i de love, der regulerer NGO'ernes aktiviteter, og ifølge hvilke en NGO f.eks. kan have retlig status som velgørende institution, almennyttig organisation eller fond. Udtrykket "NGO" kan dog benyttes som akronym for en række organisationer, som normalt har følgende karakteristika til fælles¹:

- NGO'er er ikke oprettet med henblik på personlig profit. Selv om de har lønnede ansatte og er beskæftiget med indtægtsskabende aktiviteter, udlodder de ikke profit eller overskud til medlemmerne eller ledelsen.
- NGO'erne er frivillige organisationer. Dette betyder, at de er dannet frivilligt, og at der normalt er et element af frivillig deltagelse i organisationen.
- NGO'erne adskiller sig fra uformelle sammenslutninger eller ad hoc-grupper ved en vis grad af formel eller institutionel struktur. Normalt har NGO'er formelle vedtægter eller et andet regulerende dokument, der beskriver deres opgaver, målsætninger eller virkeområde. De skal stå til ansvar over for deres medlemmer og donorer.

¹ Denne liste er inspireret af de fælles træk ved frivillige organisationer, som Kommissionen pegede på i meddelelsen fra juni 1997 med titlen "Fremme af foreninger og fonde i Europa" (KOM/97/0241 endelig udg.).

- NGO'er er uafhængige, især af regeringer og andre offentlige myndigheder og af politiske partier og erhvervsorganisationer.
- NGO'er tjener ikke egne mål og andre relaterede værdier. De tager sigte på at handle over for offentligheden i bred forstand inden for spørgsmål og emner, der vedrører den menneskelige velfærd, specifikke grupper af mennesker eller samfundet som helhed. De varetager ikke medlemmernes erhvervsmæssige eller faglige interesser.

Selv om disse fælles karakteristika kan være en hjælp til at beskrive "NGO'er", skal det erindres, at deres størrelse og aktivitetsområde kan variere betydeligt. Nogle NGO'er består af meget få personer; andre har tusinder af medlemmer og hundredevis af lønnede ansatte. Funktionelt set kan NGO'er enten fokusere på operationelle aktiviteter og/eller være fortalere for en bestemt sag. Operationelle NGO'er præsterer tjenesteydelser (f.eks. inden for velfærd), hvorimod hovedformålet med NGO'er, der optræder som fortalere for en bestemt sag, er at påvirke de offentlige myndigheders politik og den offentlige opinion generelt.

I bredere forstand kan fagforeninger og erhvervsorganisationer eller faglige organisationer også betragtes som ikke-statslige organisationer. Dette dokument omhandler dog primært organisationer, der er aktive inden for den såkaldte "tredje sektor", dvs. inden for det ikke-statslige og ikke-økonomiske område. Det er dog en selvfølge, at den høringsstrategi, der slås til lyd for i dette dokument, bør benyttes som model for andre typer af organisationer, for så vidt som disse høringer ikke finder sted inden for nøje definerede rammer (f.eks. dialogen mellem arbejdsmarkedets parter).

1.3. BEVÆGGRUNDE FOR SAMARBEJDET MELLEM KOMMISSIONEN OG DE IKKE-STATSLIGE ORGANISATIONER

Bevæggrundene for det bestående samarbejde og ønsket om at styrke og udbygge det bygger primært på fem forhold:

1.3.1 FREMME AF ÆGTE FOLKESTYRE

Beslutningsprocessen i EU er primært legitimeret af de europæiske befolkningers valgte repræsentanter. NGO'erne kan dog yde et bidrag hertil ved at fremme et mere ægte folkestyre både i og uden for EU.

EU bygger på principperne om frihed, demokrati, respekt for menneskerettighederne og de fundamentale friheder samt de retsstatslige principper, som også gælder i medlemsstaterne. Borgernes ret til at slutte sig sammen i foreninger for at forfølge en fælles sag er en fundamental frihed i et demokrati. Et tilhørsforhold til en sammenslutning er en mulighed for borgerne til at deltage aktivt i samfundslivet på andre måder end eller som supplement til et engagement i et politisk parti eller en fagforening. I stigende grad anerkendes NGO'er som en væsentlig bestanddel i det civile samfund og som ydende en uvurderlig støtte til det demokratiske samfundssystem. Regeringer og internationale organisationer tager i stigende grad hensyn til dem og inddrager dem i politikudformningen og beslutningsprocessen.

Dette er særlig relevant i en udvidelsessammenhæng. Ifølge de såkaldte Københavns-kriterier forudsætter medlemskab af EU, at ansøgerlandet har stabile institutioner, der garanterer demokrati, de retsstatslige principper, menneskerettighederne og respekten for og beskyttelsen af mindretal. NGO'erne kan yde et vigtigt bidrag til udviklingen af demokratiet og det civile samfund i ansøgerlandene.

Udvikling og konsolidering af demokratiet er desuden EU's generelle politiske mål i dens samarbejde med udviklingslandene og rækker derfor langt videre end udvidelsesprocessen. Partnerskaber med lokale NGO'er i udviklingslandene er særlig betydningsfulde i denne forbindelse.

1.3.2 REPRÆSENTATION AF SPECIFIKKE GRUPPER AF BORGERES SYNSPUNKTER OVER FOR EU-INSTITUTIONERNE

NGO'erne opfylder bl.a. den rolle at repræsentere synspunkterne hos specifikke grupper af borgere (f.eks. handicappede og etniske minoriteter) eller om specifikke emner (f.eks. miljø, dyrevelfærd, verdenshandelen) over for EU-institutionerne. Specielt har mange NGO'er en evne til at nå de fattigste og dårligst stillede og fungere som talerør for dem, der ikke kommer tilstrækkeligt til orde via andre kanaler.

I EU-sammenhæng opfylder NGO'erne ikke kun denne rolle over for Kommissionen, men også over for Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og Rådet. Deres engagement i politikudformningen og den praktiske gennemførelse medvirker til at vinde offentlig accept af EU. I nogle tilfælde kan de fungere som modvægt til andre samfundsgruppers aktiviteter og synspunkter.

1.3.3 MEDVIRKEN I POLITIKUDFORMNING

NGO'erne råder over særlig ekspertise, som kan yde et bidrag i den politiske debat. Via deres forbindelser på lokalt, regionalt, nationalt og EU-plan kan NGO'erne yde ekspertbidrag til EU-politikudformningen. Især kan de tilvejebringe feedback på resultaterne af bestemte politikker og derved yde deres bidrag til Kommissionens opgave med at fastlægge og gennemføre politikker under fuld hensyntagen til dens overordnede politiske ansvar over for offentligheden.

1.3.4 MEDVIRKEN I PROJEKTFORVALTNING

NGO'erne råder over særlig ekspertise, som kan være nyttig i forbindelse med forvaltningen, overvågningen og evalueringen af EU-finansierede projekter. NGO'ernes bidrag i denne sammenhæng er særlig betydningsfuldt ved løsningen af problemer i relation til social udstødelse og diskrimination, beskyttelse af naturen og humanitær bistand og udviklingshjælp. NGO-medarbejdernes ekspertise og engagement og deres beredvillighed til at arbejde under vanskelige operationelle forhold betyder, at NGO'erne er vitale partnere for Kommissionen både i og uden for EU.

1.3.5 BIDRAG TIL DEN EUROPÆISKE INTEGRATION

Ved at opmuntre de nationale NGO'er til at arbejde sammen for at nå fælles mål yder de europæiske NGO-netværk et vigtigt bidrag til opinionsdannelsen i den europæiske offentlighed, hvilket ofte ses som en forudsætning for opbygningen af en ægte europæisk politisk enhed. Samtidig bidrager dette også til at fremme den europæiske integration på et praktisk plan og ofte på græsrodsplan.

Derudover er de europæiske NGO-sammenslutningers og NGO-netværks evne til at kanalisere og samle de forskellige nationale NGO'ers synspunkter meget nyttig for Kommissionen.

En styrkelse af forbindelserne mellem Kommissionen og NGO'erne kan derfor hjælpe begge parter til at opnå større succes med at nå deres respektive mål. Samtidig må Kommissionen anerkende og støtte NGO-sektorens udvikling og uafhængighed.

1.4. DE EKSISTERENDE RELATIONER

De forskellige aspekter af Kommissionens nuværende relationer med NGO'erne kan opsummeres som følger:

- Fremme af udviklingen af samfundsdialogen og det civile samfund på europæisk plan og styrkelse af det civile samfund som en målsætning i samarbejdsprogrammer med ikke-medlemslande.
- Dialog/drøftelser med og høring af NGO-repræsentanter i forbindelse med politikudformningen. Nogle NGO'er og netværk, især på europæisk plan, er blevet oprettet eller udvalgt for at formidle oplysning, erfaring og ekspertise. Nogle generaldirektorater har oprettet særlige fora som en ramme for dialogen.
- NGO'er som informationskanaler. De europæiske NGO'er og deres netværk og nationale medlemsorganisationer kan fungere som supplerende kanaler for Kommissionen til sikring af, at oplysning om EU og EU-politikker når ud til et bredt publikum blandt de befolkningsgrupper, der berøres og påvirkes af EU's politikker.
- Finansiering af NGO-forvaltede aktiviteter i og uden for EU, som harmonerer med og bidrager til gennemførelsen af EU's politikker. Disse programmer er kendetegnet ved en høj grad af NGO-ejerskab af de foranstaltninger, der finansieres.
- NGO'erne som aktører, der gennemfører EU's programmer og projekter, især i forbindelse med samarbejde med ikke-medlemslande. I disse tilfælde er NGO'erne blevet valgt som partnere på grund af deres særlige karakter og deres ekspertise og tekniske kapacitet.

1.5. PROBLEMER, SOM PÅ NUVÆRENDE TIDSPUNKT LÆGGER RESTRIKTIONER PÅ SAMARBEJDET

Nedenstående problemer er eksempler på områder, hvor samarbejdet mellem Kommissionen og NGO'erne med fordel kunne forbedres.

- Samarbejdet med NGO'erne er opbygget efter politikområder (miljø, sociale anliggender, humanitær bistand og udviklingshjælp, handel osv.), hvilket indebærer, at der er betydelige forskelle i relationerne mellem NGO'erne og Kommissionen fra den ene sektor til den anden med hensyn til adgangen til information, den måde, dialogen og høringsprocessen er opbygget på, og adgangen til finansiering af kerneaktiviteter. Selv om det erkendes, at de forskellige sektorer har deres egne særlige kendetegn, mener de fleste NGO'er, at der burde gøres en større indsats for at sikre en ensartet strategi i hele Kommissionen.
- Der findes ikke tilstrækkelig information til NGO'ernes disposition om især finansiering og finansielle procedurer. Bedre vejledning i ansøgningsprocedurerne og lettere forståelige ansøgningsformularer ville blive hilst velkommen.

- NGO-sektoren er en dynamisk sektor i konstant udvikling. Kommissionens afdelinger finder det ofte vanskeligt at følge denne udvikling. Især mangler de tilstrækkelige oplysninger om de forskellige NGO'er, som de kommer i kontakt med.
- De interne kommissionsprocedurer er ofte komplekse. Selv om NGO'erne generelt har udtrykt tilfredshed med Kommissionens vademecum om forvaltningen af tilskud på grund af dens klare regler, er de bekymret for, at den store vægt, der lægges på finansiell disciplin, vil lægge en stigende byrde på NGO'er, der ansøger om finansiering.
- Som led i sin overordnede politik om øget gennemsigtighed bør Kommissionen give bedre information til NGO'erne og forbedre kommunikationen med dem som et middel til at opbygge et ægte partnerskab.

Nogle af konsekvenserne af den nuværende situation er store forsinkelser med behandlingen af ansøgninger, procedurer, der er dårligt egnede til at håndtere mindre projekter, og tillidsbrud.

1.6. SIKRING AF VELFUNDERENDE RELATIONER

Mens Kommissionen på sin side erkender, at den må forbedre og styrke sine relationer med NGO'erne, må NGO'erne selv samtidig erkende, at de bærer et medansvar for, at dette samarbejde fungerer. Hver part bør acceptere og tage hensyn til den anden parts prioriteter og situation. Dette udelukker selvfølgelig ikke en åben meningsudveksling eller for den sags skyld divergerende holdninger.

Hvad den politiske dialog angår, må Kommissionen påtage sig sit interinstitutionelle ansvar og inden for disse rammer tilbyde dialog med og høring af NGO'erne som repræsentanter for det civile samfund. NGO'erne må acceptere og tage hensyn til disse formelle institutionelle rammer. Af andre forpligtelser kan nævnes repræsentativiteten (se punkt 2.2. nedenfor), en ordentlig informationsformidling til medlemsorganisationerne og overholdelse af tavshedspligten med EU-information, når dette er påkrævet.

Hvad finansiering angår, må NGO'erne f.eks. acceptere, at Kommissionen altid vil have et legitimt behov for at pålægge visse betingelser og føre kontrol for at sikre en forsvarlig brug af EU's midler. NGO'erne har pligt til at vise, at de råder over passende ekspertise og hensigtsmæssige forvaltningssystemer og interne kvalitetskontrolsystemer i forhold til det arbejde, som de udfører på Kommissionens vegne.

2. DIALOG OG HØRING

Dialog og høring mellem NGO'erne og Kommissionen skal ses som et led i den demokratiske beslutningsproces i EU-institutionerne. Mange EU-institutioner, især Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, har en lang tradition med nær kontakt til NGO'erne. Kommissionen har med stor interesse fulgt den seneste udvikling i Det Økonomiske og Sociale Udvalg, hvor man har søgt at styrke relationerne til det civile samfund, herunder NGO'erne, for at skabe et bedre forum for dialogen med Europas borgere. Kommissionen deltog også aktivt i den første konference af organisationer fra det civile samfund, som Det Økonomiske og Sociale Udvalg afholdt i oktober 1999.

På denne baggrund er dialogen mellem Europa-Kommissionen og NGO'erne et vigtigt supplement til den institutionelle politikudformning. Disse høringers særlige værdi udspringer

primært af Kommissionens initiativret. Rettidig høring af alle interesserede parter på et tidligt stadium i politikudformningen bliver i stadig større grad en del af Kommissionens praksis med at konsultere bredt, især inden der fremlægges lovgivningsforslag, for at forbedre politikudformningen og øge effektiviteten.

Det skal bemærkes, at Det Europæiske Fællesskab i juni 1998 undertegnede FN/ECE-konventionen om adgang til information, offentlig deltagelse i beslutningstagning og domstolsadgang i miljøspørgsmål, den såkaldte "Aarhus-konvention".

Gennem sin undertegnelse af konventionen viste Det Europæiske Fællesskab på internationalt plan sin vilje til at sikre øget gennemsigtighed og åbenhed samt en passende høring af offentligheden i forbindelse med formuleringen af EU's miljøpolitik.

EU's ratificering af Aarhus-konventionen er en prioriteret opgave for Kommissionen.

2.1. BESTÅENDE KONTAKTER

På mange områder har Kommissionen opbygget omfattende kontakter med NGO'erne i forbindelse med politikudformningen. Disse kontakter rækker lige fra *ad hoc*-møder over deltagelse af NGO-repræsentanter i ekspertgrupper til mere formaliserede arrangementer som regelmæssige møder med de europæiske NGO-sammenslutninger og NGO-netværk eller deltagelse af NGO'er i rådgivende udvalg som led i en formel høringsproces.

Selv om det er logisk, at høringen i forbindelse med politikudformningen og gennemførelsen af specifikke programmer eller projekter bedst udføres på sektorplan, er en vis mere generel, tværgående koordinering ønskelig under visse omstændigheder.

A. Ad hoc-møder mellem Kommissionen og NGO'er

I sin meddelelse af 2. december 1992 med titlen "En åben og struktureret dialog mellem Kommissionen og interessegrupperne" gentog Kommissionen sin tro på behovet for, at den er åben over for indtryk udefra². Institutionen holder sig derfor fortsat åben og tilgængelig for en bred vifte af organisationer, herunder NGO'er, som ønsker at give deres synspunkter til kende.

Eksempel: Generaldirektoraterne for Landbrug, Beskæftigelse og Sociale Anliggender og Miljø samt generaldirektoraterne med ansvar for samarbejdet med ikke-medlemslande afholder mange ad hoc-møder med NGO'er (europæiske såvel som ikke-europæiske) om en lang række spørgsmål.

B. Struktureret dialog/samarbejde

Dette består i, at der er en etableret praksis med systematiske, regelmæssige møder med NGO'er om politiske spørgsmål, selv om det ikke sker via en formel struktur i form af et udvalg eller en anden struktur med faste spilleregler.

Eksempel - Halvårlige møder mellem Kommissionens tjenestegrene og alle medlemsorganisationerne i platformen af europæiske sociale NGO'er.

² EFT C 63 af 5. marts 1993.

Eksempel - Forbindelsesudvalget for NGO'er på udviklingsområdet er en repræsentativ europæisk struktur med veletablerede arbejdsgrupper og kvartalsmøder med Kommissionen for at drøfte politiske og proceduremæssige spørgsmål. Det er ikke en formel rådgivende struktur, men en 25 år gammel tradition sikrer, at det "de facto" har opnået denne status i EU-institutionerne.

Eksempel - Generaldirektoratet for Handel har regelmæssigt meningsudvekslinger, både horisontalt og på sektorbasis, om emner, der vedrører handelspolitikken og især WTO.

NGO-repræsentanter ledsagede også Kommissionens delegation på det seneste WTO-ministermøde i Seattle.

Eksempel - Rammeaftalen for partnerskab mellem ECHO og mere end 160 NGO'er er et forum for drøftelse af spørgsmål af fælles interesse og fælles vurdering af humanitære målsætninger og principper.

Eksempel - To gange om året mødes de største europæiske NGO'er på miljøområdet ("Group of Eight") med generaldirektøren for at drøfte arbejdsprogrammet for Generaldirektoratet for Miljø og det generelle forhold mellem NGO'erne og dette generaldirektorat. Problemer af enhver art, som måtte være opstået i løbet af de foregående seks måneder, kan tages op på disse møder. Generaldirektoratet for Miljø afholder også to gange om året en tiltrædelsesdialog mellem EU og NGO'er fra ansøgerlandene.

Et godt eksempel på værdien af horisontale kontakter var det seminar, som Kommissionen var vært for i november 1998, og som havde til formål at forelægge vademecumet om forvaltningen af tilskud til omkring 200 repræsentanter for NGO'er med base i Bruxelles. Repræsentanter for fire "NGO-familier" (miljø, sociale anliggender, udviklingshjælp og menneskerettigheder) deltog aktivt i seminaret. Repræsentanter for de samme fire "NGO-familier" står i regelmæssig kontakt med et tilskudsforvaltningsnetværk om udmøntningen af vademecumet. Styringsgruppen betragter det nuværende uformelle samarbejde som nyttigt og ønsker, at det skal fortsætte.

C. Formaliseret høring

Dette består i, at der er en politisk/formel forpligtelse til at høre en NGO eller gruppe af NGO'er om et bestemt emne i løbet af beslutningsprocessen. Det kan også have form af, at NGO'er deltager som medlemmer eller observatører i rådgivende grupper/udvalg med nøje fastlagte procedurer.

Eksempel: Det Rådgivende Udvalg for Andelsselskaber, Gensidige Selskaber, Foreninger og Fonde blev formelt oprettet af Kommissionen for at yde rådgivning om politikker, der berører socialøkonomien (herunder den almenyttige sektor og NGO-sektoren).

Eksempel: De rådgivende udvalg på landbrugsområdet har eksisteret i omtrent 40 år med funktion som formelle mekanismer for regelmæssig og systematisk høring af NGO'er og samfunds- og erhvervsorganisationer.

Eksempel: I den fremtidige post-Lomé-konvention foreslår EU, at det civile samfundsorganisationer i Europa og AVS-landene tildeles en fremtidig rådgivende rolle både i forhold til institutionerne og i forbindelse med programpolitikken og programgennemførelsen.

2.2. DE EUROPÆISKE NGO-SAMMENSLUTNINGERS OG NGO-NETVÆRKS KONKRETE ROLLE

Det er vigtigt for NGO'er og grupper af NGO'er at være demokratiske og gennemsigtige med hensyn til deres medlemskab og af hensyn til deres påståede repræsentativitet. I denne forbindelse opfordrer Europa-Kommissionen organisationerne til at slutte sig sammen i fælles sammenslutninger og netværk på europæisk plan, fordi sådanne organisationer i høj grad effektiviserer høringsprocessen. Hvis høringsprocessen skal foregå via sådanne sammenslutninger og netværk, skal organisationerne dog sikre, at deres strukturer er repræsentative, specielt i henseende til deres rødder i de forskellige EU-medlemsstater. Hvor vigtigt et kriterium repræsentativitet end måtte være, skal det dog ikke være den eneste bestemmende faktor for medlemskab af rådgivende udvalg eller deltagelse i en dialog med Kommissionen. Andre faktorer som f.eks. deres hidtidige resultater og evne til at yde et vægtigt input til politikudformningen er lige så vigtige.

2.3. FORBEDRING AF DIALOGEN MED OG HØRINGEN AF NGO'ER

Kommissionen hylder princippet om åbenhed i forvaltningen og føler derfor, at det er nødvendigt at opstille en række klare retningslinjer for at sikre, at den systematiske og regelmæssige høring af NGO'erne også er meningsfuld, effektiv og gennemsigtig.

2.3.1 RETNINGSLINJER FOR BEDSTE PRAKSIS INDEN FOR HØRING

For at dialog og høring skal være til gensidig gavn kræves først og fremmest en ordentlig planlægning og et stærkt engagement fra alle deltagerne igennem hele processen. Kommissionen ønsker derfor at opstille en række principper, som kan danne grundlag for en mere struktureret dialog med NGO'erne. Dette skal munde ud i et sæt henstillinger, der beskriver bedste praksis inden for høring, og som skal rundsendes til alle Kommissionens afdelinger.

Følgende emner bør tages i betragtning i denne sammenhæng, selv om de står åben for yderligere drøftelser med Kommissionens NGO-partnere, hvis synspunkter om, hvordan man bedst kan forbedre dialogen med Kommissionen, er af stor betydning:

- Hvordan fastlægger man bedst omfanget af og arten af dialogen og høringen, og hvordan sikrer man passende offentliggørelse.
- Hvordan giver man tilstrækkelig baggrundsinformation i god tid, så NGO'erne kan konsultere deres egne medlemmer ordentligt (hvilket medvirker til at sikre, at NGO'ernes input er af høj kvalitet og repræsentativt) og i et sprog og en stil, der forstås af NGO'ernes publikum.
- Hvordan bringer man bedst NGO'ernes synspunkter til den relevante kommissionsafdelings eller kommissionsmedarbejders kendskab, og hvordan sikrer man om muligt, at NGO'erne får passende feedback på, hvordan deres bidrag og synspunkter har påvirket den endelige politiske beslutning, hvorved relationen bliver en ægte dialog.
- Hvad er det mest egnede middel (Internettet, (e-mail)-adresselister eller nyhedsbreve) til at sikre bred informationsformidling om hele høringsprocessen.

- Hvordan fastsættes i fællesskab dagsordenen for høringer. Der er behov for passende kommissionsressourcer (i form af personale) til at yde den nødvendige assistance med organiseringen, gennemførelsen og opfølgningen af dialoger og høringer, hvad enten det drejer sig om at afæske NGO'erne deres synspunkter om en grønbog eller et diskussionsoplæg, eller med tilrettelæggelsen af møder.
- Hvordan udvælger man bedst de NGO'er, der skal deltage i de forskellige høringsprocesser. Inden for nogle sektorer bør Kommissionen have sin egen målsætning og på forhånd fastsatte kriterier og begrundelser for at udvælge NGO'er med henblik på dialog og høring. Disse kunne bl.a. omfatte følgende:
 - deres opbygning og medlemskreds
 - gennemsigtigheden i organisationen og den måde, de arbejder på
 - deres tidligere deltagelse i udvalg og arbejdsgrupper
 - deres tidligere resultater i form af rådgivningskompetence på et bestemt område
 - deres evne til at fungere som katalysator for informations- og meningsudveksling mellem Kommissionen og borgerne.

Det skal dog tages i betragtning, at det eventuelt ikke er muligt eller hensigtsmæssigt for Kommissionen at udvælge sine samarbejdspartnere efter sådanne kriterier inden for alle af Kommissionens aktivitetsområder. Et nyttigt alternativ kan være, at NGO-sektoren selv foretager denne udvælgelse gennem udpegning af repræsentanter eller oprettelse af netværk eller platforme.

2.3.2 FORBEDRING AF GENNEMSIGTIGHEDEN

I praksis indebærer større gennemsigtighed, at der gives mere oplysning om, hvordan Kommissionen udvælger og har udvalgt sine samarbejdspartnere i forbindelse med regelmæssige høringer, hvilke rådgivende grupper der findes, hvordan de er sammensat, og hvad der kan oplyses om de deltagende NGO'er.

Hvis det er NGO-sektoren, der udpeger partnerne i dialogen med Kommissionen, bør NGO-sammenslutningerne og NGO-netværkene give oplysninger om, efter hvilke kriterier og med hvilken begrundelse disse NGO'er er blevet udvalgt.

Det bør overvejes, om der bør aftales fælles kriterier mellem NGO'erne og Kommissionen.

Yderligere høring af NGO'erne om disse spørgsmål vil være et led i opfølgningen af dette **diskussionsoplæg** (se kapitel 6).

2.3.3 ØGET OPLYSNING OM MØDER

Som et første skridt i retning af at give øget oplysning om igangværende og planlagte høringer agter Kommissionen at oplyse om alle større høringsmøder på EU's EUROPA-websted med links til mere detaljerede oplysninger i de relevante generaldirektorater.

2.3.4 LISTE OVER NGO'ER, DER DELTAGER I FORMELLE OG STRUKTUREREDE HØRINGSPROCESSER

Der vil blive udarbejdet en liste over udvalg og arbejdsgrupper, der er impliceret i formelle og strukturerede høringsprocedurer, og de NGO'er, der deltager i dem, og listen vil blive indsat på et særligt EUROPA-websted om NGO'er³. I de tilfælde, hvor der regelmæssigt afholdes høringer med et mindre antal NGO-sammenslutninger og NGO-netværk og enkelt-NGO'er (f.eks. i forbindelse med rådgivende udvalg eller andre former for strukturerede høringsprocesser), forekommer det ønskeligt af gennemsigtighedshensyn at give den brede offentlighed en vis oplysning om disse strukturer og de NGO'er, der deltager i dem. Disse oplysninger kunne f.eks. omfatte NGO'ernes retlige form, målsætninger, medlemskabsstruktur og vigtigste finansieringskilder. Disse grupper og NGO'er kunne derfor opfordres til at samarbejde med Kommissionen om at offentliggøre disse oplysninger, eventuelt ved at supplere de oplysninger, der allerede findes i fortegnelsen over ikke-profitsøgende interessegrupper, der findes på ovennævnte websted, og ved at oprette et særligt websted med links til de generaldirektorater, hvor oplysningerne allerede findes.

2.4. AKKREDITERING

Nogle NGO'er har rejst spørgsmålet om at tildele NGO'er officiel rådgivende status på samme måde som i de eksisterende systemer i De Forenede Nationer og Europarådet⁴. Kommissionen har altid afvist at tildele NGO'er officiel rådgivende status. Én af grundene hertil, som f.eks. er anført i Kommissionens meddelelse *"En åben og struktureret dialog mellem Kommissionen og interessegrupperne"*⁵, er, at *"Kommissionen altid har ønsket at opretholde en dialog, der er så åben som mulig, med alle implicerede parter uden at skulle håndhæve en akkrediteringsordning."* Modsat situationen i internationale organer er situationen desuden den, at beslutningsprocessen i EU først og fremmest er legitimeret af de repræsentanter, der er valgt af de europæiske befolkninger.

Dialogen med de øvrige EU-institutioner og NGO'erne til opfølgning af dette diskussionsoplæg kunne dog med fordel omfatte en drøftelse af, om en mere formaliseret fremgangsmåde ville give merværdi.

2.5. ET RETSGRUNDLAG I TRAKTATEN FOR HØRING AF NGO'ER

Modsat den sociale dialog med arbejdsmarkedets parter findes der ikke noget retsgrundlag i traktaten for dialog med og høring af NGO'erne, selv om der med hensyn til socialpolitikken og den civile dialog findes erklæring 23 som bilag til Maastricht-traktaten.

Selv om den civile dialog ikke specifikt omtales i traktaten, er der blevet opbygget en række fora for dialog og høring inden for forskellige politikområder. Generaldirektoratet for Beskæftigelse og Sociale Anliggender søger f.eks. at blive inddraget i den civile dialog i

³ Et websted om interessegrupper findes på adressen:

http://europe.eu.int/comm/sg/sgc/lobbies/index_en.htm

En liste over NGO'er, der samarbejder med ECHO, findes på adressen http://europa.eu.int/comm/echo/en/index_en.html

⁴ I 1996 var der akkrediteret 380 NGO'er opdelt i ni grupper til Europarådet.

⁵ EFT C 63 af 5. marts 1993.

praksis via NGO-deltagelse i en bred vifte af udvalg og forbindelsesgrupper, møder med platformen af sociale NGO'er og uformelle arbejdsgrupper.

Adskillige især europæiske NGO'er har rejst spørgsmålet om et retsgrundlag for relationerne med NGO'er i traktaten i forbindelse med den næste regeringskonference.

3. BUDGETSPØRGSMÅL

3.1. DRIFTSTILSKUD

3.1.1 DEN AKTUELLE SITUATION

Kommissionen yder allerede store beløb til finansiering af driftsudgifterne i en lang række organisationer. Vademecumet om forvaltning af tilskud, der blev godkendt af Kommissionen i juli 1998, fastsætter særlige regler for finansiering til organisationer, der modtager driftstilskud. Dette indebærer selvfølgelig, at disse organisationer klart skal identificeres. Selv om dette er sket i del A (driftsbevillinger) i budgettet, og listen findes på tilskudsforvaltningsnetværkets websted⁶, er situationen for del B i budgettet (aktionsbevillinger) meget mere kompliceret. Der er dog ved at blive udarbejdet en liste over budgetposter, hvorover der ydes driftstilskud, og navnene på tilskudsmodtagerne. Først når disse oplysninger foreligger, vil det blive muligt at vurdere, i hvor høj grad NGO'erne allerede modtager driftstilskud. Situationen kompliceres også af, at finansielle tilskud til projekter, der udføres af en NGO, i visse tilfælde i realiteten også udgør et betydeligt bidrag til organisationens driftsudgifter. Nogle budgetposter yder både finansiering til projekter og til driften.

Endvidere er forholdet det, at selv om NGO'er allerede modtager driftstilskud, sker dette ikke på nogen koordineret måde eller efter fælles kriterier i Kommissionen. Denne praksis har udviklet sig skridt for skridt gennem opførelse af specifikke NGO'er i del A og B i EU-budgettet.

3.1.2 FORSLAG TIL FREMTIDIGE FORANSTALTNINGER TIL FORBEDRING AF KOORDINATIONEN

Spørgsmålet om driftstilskud har forbindelse med Kommissionens generelle politik i forhold til partnerskaber med NGO'er og især NGO'er, der er organiseret på europæisk plan, og fortjener at blive undersøgt nærmere ud fra både gældende bedste praksis⁷ og mangler. Som det allerede er blevet påpeget i kapital 1, yder de europæiske NGO-netværk ved at tilskynde de nationale NGO'er til at arbejde sammen om at opfylde fælles mål et afgørende bidrag til meningsdannelsen i den europæiske offentlighed, hvilket normalt betragtes som en forudsætning for oprettelsen af ægte europæisk politisk enhed. Især er de europæiske NGO-sammenslutningers og NGO-netværks mulighed for at kanalisere og fokusere de forskellige nationale NGO'ers synspunkter yderst nyttig for Kommissionen. Det forekommer derfor kun rimeligt, at Kommissionen yder praktisk støtte til disse NGO'er.

Af gennemsigtighedshensyn er det at foretrække, at denne støtte ydes via specifikke budgetposter til driftstilskud. Retsgrundlaget for disse budgetposter bør angive kriterierne for at komme i betragtning til tilskud og de betingelser, på hvilke der kan ydes driftstilskud til NGO'er. Kriterierne bør bl.a. tage højde for følgende:

⁶ http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info_subv/index_en.htm

⁷ F.eks. betragtes "Handlingsprogrammet til fremme af NGO'er på miljøområdet" (baseret på Rådets afgørelse 97/872/EF) som en fortrinlig samarbejdsramme af både Generaldirektoratet for Miljø og NGO'erne på miljøområdet.

- om den planlagte aktivitet er af ægte europæisk karakter
- hvor repræsentativ enten de europæiske NGO'er, der ansøger om tilskud, eller de organer, der støtter NGO'en eller den relevante aktivitet, er
- om NGO'en eller aktiviteten er finansielt rentabel på lang sigt.

Desuden vil Kommissionen respektere retten for enhver NGO eller aktivitet, som de yder tilskud af denne art, til på redelig, nøjagtig og veldokumenteret vis at promovere synspunkter, der vedrører NGO'ens eller aktivitetens erklærede formål.

3.2. PROJEKTFINANSIERING

Der bør også foretages en revurdering af det eksisterende retsgrundlag for projektf finansiering for at se, hvor der måtte være væsentlige uoverensstemmelser. Samtidig bør arten og virkningen af budgetbemærkninger også undersøges for at vurdere, i hvor høj grad de stemmer overens med retsgrundlaget. Hvis retsgrundlaget skal ændres, bør det søges bragt på linje med det eksisterende retsgrundlag på andre områder, så der opnås en mere ensartet metode. I tilfælde, hvor én og samme aktivitet kan finansieres af forskellige kilder (som det f.eks. er tilfældet med støtte til valghandlingerne i udviklingslande), skal der foreligge eksplicitte kriterier eller politiske retningslinjer, som kan præcisere, hvilket instrument der er det mest hensigtsmæssige at anvende.

3.3. OMSTRUKTURERING AF BUDGETTET/RATIONALISERING AF BUDGETPOSTER

I den nuværende situation opererer Kommissionen med et stort antal budgetposter med hver sit retsgrundlag, som hverken er ordentligt struktureret med hensyn til deres opførelse på EU-budgettet eller med hensyn til komplementariteten i deres målsætninger. Denne opbygning er i vid udstrækning vokset ud af særlige retningslinjer fastsat af budgetmyndigheden, især Europa-Parlamentet.

I deres anden rapport om reform af Kommissionen understregede Udvalget af Uafhængige Eksperters behovet for at opbygge en budgetstruktur, der fremmer gennemsigtighed i forvaltningen og en effektiv overvågning. Sondringen mellem driftsbevillinger og aktionsbevillinger bør ophæves⁸. Navnlig stillede udvalget spørgsmål ved behovet for at opdele budgettet i en del A (driftsbevillinger) og en del B (aktionsbevillinger). For at illustrere, at den sondring, der skulle foretages mellem de to dele, ofte ignoreres, peger det på tilfælde, hvor der står opført tilskud til kulturelle organisationer i både del A og del B.

Behovet for at præcisere opbygningen af budgettet blev også taget op i rapporten fra Parlamentets Budgetudvalg om budgetforslaget for 2000. Heri anmoder udvalget Kommissionen om at benytte en ny metode ved opdelingen af bevillingerne på del A og del B i budgettet, når budgetforslaget for 2001 fremlægges.

Det foreløbige budgetforslag for 2001 vil afspejle en ny metode og vil indeholde visse elementer af aktivitetsbaseret budgettering. Aktivitetsbaseret budgettering (ABB) er den budgetmæssige del af den bredere metode med aktivitetsbaseret forvaltning (ABM), som tager sigte på at forbedre forvaltningskulturen i Kommissionen som led i den overordnede

⁸ Udvalg af Uafhængige Eksperters anden rapport 2.1.15.

administrative reform af Kommissionen. Men eftersom afgrænsningen af aktiviteter og politikområder har nær tilknytning til den eksisterende organisatoriske opbygning af Kommissionen, vil indførelsen af aktivitetsbaseret budgettering ikke i sig selv løse problemerne med manglende sammenhæng mellem de forskellige budgetposter.

For at løse dette problem må der indledes konsultationer snarest muligt med budgetmyndigheden med henblik på en meningsudveksling om, hvordan budgetposterne rationaliseres som beskrevet ovenfor. Denne problematik vil naturligvis berøre alle tilskudsmodtagere, ikke kun NGO'erne.

Det anerkendes, at budgetmyndigheden til enhver tid vil ønske at bibeholde sin ret til at fastsætte prioriteringen - spørgsmålet her er snarere, hvordan man giver mulighed for dette på en sådan måde, at det sikres, at de administrative konsekvenser og konsekvenserne for de menneskelige ressourcer forudses og behandles på den mest hensigtsmæssige måde.

Samtidig er der behov for at gøre bedre brug af den årlige "programmering", som afspejler Rådets, Europa-Parlamentets og Kommissionens prioriteter.

4. FORVALTNINGSSPØRGSMÅL

Formålet med dette kapitel er at give en oversigt over, hvilke aktuelle udfordringer man står over for inden for forvaltningen af EU-tilskud, og pege på forskellige metoder, som vil kunne forbedre de nuværende finans- og forvaltningsprocedurer, for så vidt som de specielt berører NGO'er. Selv om enhver form for reform af Kommissionens tilskudsforvaltning vil være i alle tilskudsmodtageres interesse, er Kommissionen klar over, at NGO'erne er dens vigtigste projektpartnere inden for mange politikområder. NGO'erne berøres derfor på ganske bestemte måder af de nuværende problemer og kan med rette forvente, at der findes hensigtsmæssige løsninger på dem.

Tilskud af enhver art udgør en stor del af EU's udgifter. Størstedelen betales ikke direkte af Europa-Kommissionen, men via medlemsstaternes nationale og regionale myndigheder. Dette er tilfældet med udbetalingerne under den fælles landbrugspolitik og med de fleste udbetaling under strukturpolitikens finansielle instrumenter.

Kommissionen udbetaler dog også tilskud direkte til tilskudsmodtagerne (offentlige og private organer - universiteter, virksomheder, interessegrupper, NGO'er - og i nogle tilfælde til enkeltpersoner) som led i gennemførelsen af fælles politikker på en lang række områder (ekstern politik, forskning og udvikling, undervisning, uddannelse, miljø, forbrugerbeskyttelse og informationspolitik). EU-finansiering i form af tilskud udgør for EU et fleksibelt instrument til støtte for gennemførelsen af dens forskellige politiske målsætninger.

4.1. TILSKUDSFORVALTNINGENS UDFORDRING

Kommissionen står aktuelt over for en række udfordringer i forvaltningen af de tilskud, der tildeles under dens direkte ansvar. Mange af de spørgsmål, der beskrives nedenfor, er relevante i forbindelse med forvaltningen af direkte tilskud i alle Kommissionens afdelinger. Nogle af dem er dog særlig relevante inden for den eksterne politik, fordi de dækker over mange forskellige budgetposter, og fordi disse poster tegner sig for forholdsvis store bevillinger på det almindelige budget.

Et af de grundlæggende problemer i Kommissionen er det lave antal medarbejdere i forhold til størrelsen af de forvaltede finansielle ressourcer sammenlignet med tilsvarende forvaltningsstrukturer i medlemsstaterne eller andre internationale organisationer⁹. For at klare denne situation har Kommissionen opbygget en række forskellige forvaltningsordninger, som har det fælles træk, at visse administrative opgaver eller støtteaktiviteter uddelegeres til forskellige organer, bl.a. NGO'er, uden for Kommissionen.

Kommissionen har også i nogle tilfælde valgt at koncentrere de disponible ressourcer om et mindre antal større projekter for at reducere den administrative byrde i forbindelse med forvaltningen af tilskud. Kommissionen er dog klar over, at denne fremgangsmåde ikke kan benyttes generelt, fordi situationen inden for nogle politikområder er den, at for at et projekt, der køres af en NGO, skal kunne realiseres med succes, er det en nødvendig forudsætning, at det er lille af omfang.

⁹ Nærmere oplysninger i relation til den eksterne bistand kan findes i en vurdering af den europæiske bistand udført af Overseas Development Institute i 1997.

En anden problematik i forbindelse med forvaltningen af tilskud til NGO'er er måden, hvorpå Kommissionen anvender de af sine procedurer, der tager sigte på at sikre en sund forvaltning af EU's midler. Eftersom skatteydernes penge skal bruges med omtanke og på sparsommelig og gennemsigtig vis, er tildelingen og forvaltningen af EU-tilskud underlagt specifikke vilkår og krav, som skal opfyldes af ansøgerorganisationen, især hvad angår dens operationelle (tekniske og ledelsesmæssige) og finansielle kapacitet. Dette indebærer, at Kommissionen skal kunne vurdere NGO'ernes kapacitet, så den kan sikre, at de er i stand til at gennemføre de projekter, de får til opgave at gennemføre, og også til at gøre behørigt rede for anvendelsen af de involverede midler.

Samtidig kan visse særtræk ved NGO-sektoren som organisationernes lille størrelse, et undertiden stramt cashflow og vanskeligheder med at stille finansielle garantier betyde, at deres interne struktur og kapacitet ikke nødvendigvis er særlig velegnede til at opfylde de administrative krav, EU-institutionerne stiller til dem, når de søger om tilskud. I de senere år har f.eks. den skærpede kontrol i tilknytning til især den finansielle sikkerhedsstillelse i forbindelse med tilskud ført til, at kravene er blevet strammet, hvilket har medført længere frister i nogle tilfælde. Især har spørgsmålet om de finansielle garantier, som NGO'erne skal stille, givet anledning til en del gnidninger i de seneste måneder.

Udfordringen består i at udforme forvaltningsprocedurer, som frembyder den fornødne garanti for retmæssig anvendelse af skatteydernes penge, men som samtidig ikke lægger unødige administrative og finansielle byrder på NGO'erne, fordi Kommissionen ofte ikke er den eneste institution, der yder tilskud til en bestemt NGO, og derfor skal være rede til at give NGO'en tilstrækkelig fleksibilitet til at opfylde de forskellige donorerers krav.

Kommissionen accepterer, at der især i forbindelse med innovative projekter eller operationer, der gennemføres i udviklingslande eller som led i humanitær bistand eller nødhjælp, implicit og uundgåeligt er et risikomoment.

Det skal også erindres, at EU's samarbejde med NGO'erne betyder, at der kan finansieres og gennemføres projekter, som hverken den private sektor eller de lokale myndigheder ellers ville gennemføre.

På denne baggrund kan de hovedudfordringer, Kommissionen i dag står over for, kort beskrives som følger:

- Hvordan forbedres de institutionelle rammer, især hvad angår passende brug af formidlende organer, i forbindelse med forvaltningen af tilskud til NGO'er.
- Hvordan strømlines forvaltningen af det store antal projektforslag, der indkommer i visse sektorer (f.eks. til medfinansiering af NGO-udviklingsprojekter), under hensyntagen til de begrænsede menneskelige og finansielle ressourcer, der er til rådighed i Kommissionen. Her består udfordringen i at reducere antallet af projekter, kontrakter og operationer uden at afskrække mindre NGO'er (som ofte har mange innovative idéer) fra at indsende ansøgninger eller udelukke muligheden for at finansiere mindre projekter, hvis de stemmer overens med EU's prioritering.
- Hvordan sikres det, at begrænsede EU-midler går til projekter af høj kvalitet, som køres af NGO'er, som har den finansielle og operationelle kapacitet, der er nødvendig for at gennemføre projekterne med succes.
- Hvordan forenkler man procedurerne og sikrer større gennemsigtighed i og indbyrdes

sammenhæng mellem samtlige budgetposter, således at der banes vej for og tilskyndes til bred adgang til EU-finansiering for NGO'er.

4.2. OVERORDNEDE PRINCIPPER

Enhver ny metode til forbedring af forvaltningen af EU's programmer vil fejle, hvis den ikke tager højde for tilskuddenes potentielle indvirkning på tilskudsmodtagerne. Kommissionen er derfor fast besluttet på at overholde følgende overordnede principper ved forvaltningen af NGO-projekter og NGO-programmer:

- Behovet for at respektere NGO'ernes forskellighed og uensartethed.
- Behovet for at tage hensyn til NGO'ernes autonomi og uafhængighed.
- Behovet for at tage hensyn til NGO'ernes specifikke behov, som afhænger af, hvilken sektor der er tale om, og de pågældende NGO'ers størrelse og hidtidige resultater.
- Behovet for større åbenhed og gennemsigtighed, især via oplysning om EU-tilskud og om modtagerne af disse tilskud.
- Behovet for at sikre, at de foranstaltninger, der træffes, omfatter og fremmer den europæiske dimension i EU's politikker og relaterede tilskud.

4.3. FORBEDRING AF FORVALTNINGEN AF NGO-TILSKUD

Udformningen og gennemførelsen af foranstaltninger til forbedring af forvaltningen af tilskud er en generel problematik, som berører næsten alle Kommissionens afdelinger. Som et første vigtigt skridt i retning af at sikre, at denne problematik løses ensartet i Kommissionen, vedtog Kommissionen i 1998 vademecumet om tilskudsforvaltning og oprettede tilskudsforvaltningsnetværket, som fortsat vil spille en vigtig rolle i forbindelse med omlægningen af Kommissionens tilskudsforvaltning, primært gennem identifikation og formidling af "bedste praksis". Tilskudsforvaltningsnetværket har også nedsat en undergruppe om partnerskaber, som skal undersøge, hvordan man bedst samarbejder med tilskudsmodtagere inden for områder, hvor Kommissionens og dens partnere har store fælles interesser og deler de generelle målsætninger.

Der vil dog fremover blive behov for yderligere foranstaltninger, eventuelt i form af et udvidet virkefelt for tilskudsforvaltningsnetværket, og for inddragelse af yderligere aktører. Kommissionen vil specielt sikre, at reformen af dens tilskudsforvaltning udgør en integreret del af den samlede reformproces ved at tildele taskforcen om administrativ reform en central koordinerende rolle.

Kommissionen ønsker i afsnittene nedenfor at skitsere hovedelementerne i de næste skridt, der vil blive taget, for så vidt som disse berører tilskud til NGO'er. Nogle af disse foranstaltninger vil blive gennemført hurtigt, mens andre kræver yderligere analyse og høring.

4.3.1 INSTITUTIONELLE ARRANGEMENTER OG FORMIDLENDE ORGANER

Kommissionen har blandede erfaringer med at decentralisere eller uddelegere opgaver til formidlende organer som institutioner i medlemsstaterne, agenturer på nationalt plan eller

EU-plan eller kontorer for teknisk bistand. I nogle tilfælde har disse organer fungeret nogenlunde problemløst, i andre har Kommissionen oplevet alvorlige forvaltningsproblemer.

Det er klart, at den nødvendige vurdering af de formidlende organers rolle rækker videre end til tilskudsordningerne for NGO'er og derfor forudsætter, at der fastsættes en generel strategi. På linje med hvad der blev anført i kapitlet om høring i dette diskussionsoplæg, agter Kommissionen dog at inddrage NGO'erne i nyvurderingen og reformen af disse ordninger i det omfang, de har direkte konsekvenser for dem.

Hvis og når Kommissionen gør brug af formidlende organer, skal den sikre, at de har omfattende erfaring inden for NGO-sektoren. I denne forbindelse vil Kommissionen også nøje undersøge muligheden for, at NGO'er/kooperative konsulentorganisationer inddrages i indkaldelser af projektforslag. De opgaver, der hører under det offentlige myndighedsområde, skal dog varetages af Kommissionen selv.

4.3.2 NEDBRINGELSE AF ANTALLET AF PROJEKTER, SOM VARETAGES AF KOMMISSIONEN

Selv om det ikke er et vidundermiddel til løsning af alle forvaltningsproblemerne, er det uundgåeligt, at inden for visse områder, især området eksterne relationer, må og skal antallet af projekter, kontrakter og operationer, som skal varetages af Kommissionen, reduceres. Dette kan ske ved hjælp af følgende foranstaltninger:

- Forøgelse af minimumsstørrelsen for projekter og programmer, der kan finansieres med EU-midler, samtidig med der efter behov fastsættes et vejledende minimumsbeløb for mindre projekter (indførelse af procentdele af de disponible midler, som skal øremærkes til mindre og større projekter i indkaldelser af projektforslag).
- Tilskyndelse til NGO'erne til at danne konsortier med henblik på præsentationen og gennemførelsen af projekter.
- Tilskyndelse til NGO'erne til at danne netværk med ét repræsentativt organ, som varetager projektgennemførelsen på vegne af medlemmerne af netværket.
- Indførelse af programkontrakter med NGO-partnere, som Kommissionen har et langvarigt partnerskab med, hvorved Kommissionen og NGO'erne aftaler et program i hovedtræk baseret på den pågældende NGO's politik og strategi, vigtigste aktivitetsområde, partnere osv., som skal danne grundlag for NGO'ens aktiviteter, og som vil blive underkastet kontrol fra Kommissionens side på ex-post-basis.
- Indførelse af bloktilskud efter en vurdering af de implicerede NGO'ers hidtidige resultater, hvorved der skal tilvejebringes midler til både NGO'er enkeltvis og NGO-netværk til aktiviteter i mindre målestok på basis af et aftalt arbejdsprogram. Disse vil blive underkastet kontrol på ex-post-basis.

Ovennævnte foranstaltninger vil blive gennemført efter en tilbundsående analyse af de specifikke behov, der gør sig gældende i den pågældende sektor og i de NGO'er, der er aktive inden for denne sektor. De vil blive iværksat efter høring og aftale med den NGO-sektor, der er direkte berørt.

4.3.3 FORBEDRING AF UDVÆLGELSESPROCEDURERNE OG KVALITETEN AF DE UDVALGTE PROJEKTER

Forbedring af udvælgelsesproceduren via en forbedret planlægning er et andet middel til at sikre høj kvalitet i forvaltningen af tilskud. I denne sammenhæng har systematisk brug af indkaldelser af projektforslag (som det blev foreslået i vademecumet om forvaltning af tilskud) vist sig at være et værdifuldt middel, som vil blive benyttet i stigende grad fremover. Dette bør ledsages af en øget dialog med NGO'erne med henblik på fastsættelse af indsatsområder, prioriteter og områder, hvor NGO'ernes aktiviteter supplerer EU-aktiviteter.

Desuden vil der blive gennemført flerårige programmer, på sektorbasis, tematisk basis eller geografisk basis, som vil tage sigte på at øge virkningen og kvaliteten af projekter samt på at forenkle forvaltningsopgaven.

Endvidere står det klart, at hvis der gøres streng brug af projektcyklusforvaltningsmetoden under hensyntagen til NGO'ernes særlige karakter og karakteristika, vil dette gøre det langt nemmere at sikre en sund forvaltning af tilskud. Dette indebærer bl.a., at der udarbejdes aftaleudkast, som klart fastsætter de ønskede resultater, resultatindikatorer, kvalitetskontrol samt overvågnings- og rapporteringsprocedurer. Hvad udvælgelsesfasen angår, agter Kommissionen at undersøge, om det er hensigtsmæssigt at benytte ekstern specialistbistand ved vurderingen af projektforslag.

4.3.4 VURDERING AF NGO'ERNES FINANSIELLE OG OPERATIONELLE KAPACITET

Selv om Kommissionen erkender, at der er et element af risiko forbundet med at yde tilskud under bestemte omstændigheder (se 4.1. ovenfor), er det selvfølgelig nødvendigt at begrænse denne risiko mest muligt. Vademecumet fastsætter klare standarder og kriterier for Kommissionens vurdering af NGO'ernes støtteberettigelse og deres tekniske og finansielle kapacitet til at gennemføre de aktiviteter, som der ydes tilskud til.

4.3.4.1 FINANSIELLE GARANTIER

I juli 1999 godkendte Kommissionen nogle foreløbige retningslinjer for finansiell sikkerhedsstillelse i forbindelse med tilskud til NGO'er inden for eksterne relationer. De hidtidige erfaringer med disse retningslinjer har vist, at de er en acceptabel løsning for både Kommissionen og NGO-sektoren. Kommissionen vil derfor gerne bekræfte disse foranstaltninger, som er beskrevet i bilaget til dette diskussionsoplæg.

4.3.4.2 BEHANDLING AF INFORMATION OM NGO-PARTNERE

Behovet for meget bedre information om alle typer af tilskudsmodtagere er blevet rejst mange gange. Både Kommissionens Generalinspektorat og den nylige rapport om reform af Kommissionen fra Udvalget af Uafhængige Ekspertter har peget på behovet for, at Kommissionens tjenestegrene har adgang til en pålidelig informationskilde om modtagerne af tilskud, som omfatter oplysning om tidligere tildelte tilskud og planlagte tilskud. Vademecumet om forvaltning af tilskud fastsætter også, at tilskudsforvaltere bør foretage en kontrol af tidligere tildelte tilskud, inden de tildeler et nyt. Indtil videre findes der intet redskab, som løbende kan forsyne Kommissionens afdelinger med denne type information.

Inden for disse generelle rammer vil en forbedret informationsbehandling om

tilskudsmodtagende NGO'er være til fordel for både Kommissionen og NGO-partnerne. Den vil lette vurderingen af risici i forbindelse med operationer for Kommissionen, og den vil reducere behovet for, at NGO'erne giver én og samme information om hvert enkelt projektforslag.

Metoder til forbedring af informationsbehandlingen om NGO'er bør analyseres, bl.a. følgende elementer:

- En database, der indeholder nøjagtig information om NGO'erne og især deres operationelle og finansielle profil, tidligere resultater, EU-finansierede projekter, andre donorer og andre relevante oplysninger, som skal ajourføres regelmæssigt. Derved vil man på en koordineret måde kunne udnytte eksisterende information, der findes i Kommissionen. Hvis der kan findes tilstrækkelige ressourcer til at gøre et sådant system funktionelt og ajourført, vil det være et yderst værdifuldt redskab for Kommissionens medarbejdere både i Bruxelles og i delegationerne i udlandet.
- Registreringssystemer for tilskudsmodtagerne (herunder NGO'erne) baseret på en tilbundsående analyse af den organisatoriske opbygning, kapaciteten og tilskudsmodtagernes finansielle profil vurderet via ekstern revision. I denne forbindelse kunne de systemer, der findes i Kommissionen (ECHO), i medlemsstaterne og i internationale donorinstitutioner som Verdensbanken tages i betragtning. Mulighederne for at forbedre informationsudvekslingen med disse organer og/eller oprette en ordning med "gensidig anerkendelse" bør også overvejes.

Disse informationssystemer bør tage højde for behovene hos lokale partnerorganisationer i tredjelande.

4.3.5 FORENKLING AF PROCEDURER

EU's midler er spredt over mange forskellige budgetposter og står åben for en bred vifte af aktører og potentielle modtagere, inklusive NGO'er. Tilskud ydes efter forskellige kriterier og ansøgningsprocedurer, som stiller forskellige krav til ansøgerne. I nært samarbejde med NGO'erne og andre partnerorganisationer/tilskudsmodtagere vil tilskudsforvaltningsnetværket fortsat søge at skabe større sammenhæng, hvor dette er muligt, og indføre "bedste praksis" i Kommissionens forvaltningsprocedurer. Disse aktiviteter vil bl.a. fokusere på en harmonisering og forbedring af projektbudgetformularerne.

Én standardkontrakt for tilskud inden for EU's eksterne bistandsprogrammer er nu ved at blive indført til erstatning for de utallige eksisterende kontrakttyper under disse programmer. Kontrakten er, selv om den opfylder de specifikke krav til projekter og programmer inden for ekstern bistand, baseret på den generelle standardkontraktformular, der er knyttet som bilag til vademecumet om forvaltning af tilskud, og sikrer derved en grundlæggende forbindelse til og overensstemmelse med den eller de standardkontrakter, der benyttes inden for andre EU-tilskudsområder.

En anden interessant udvikling er gennemført under ECHO. Da Kommissionen oprettede ECHO, fastsatte den, at større effektivitet i de humanitære operationer skulle være en af ECHO's hovedmålsætninger, og understregede behovet for faste rammer for relationerne med NGO'erne og de specialiserede internationale organisationer. Kommissionen indførte derfor i maj 1993 en model til en rammeaftale for partnerskab ("Framework Partnership Agreement" (FPA)), som tager sigte på at øge tempoet i sagsbehandlingen og forenkle

beslutningstagningen.

En ny FPA trådte i kraft den 1. januar 1999. Revisionen af FPA havde følgende hovedmålsætninger:

- at styrke partnerskabet
- at forenkle og præcisere aftalens ordlyd
- at skabe større fleksibilitet og samtidig bevare en passende kontrol med anvendelsen af midler
- at sikre en kvalitetsorienteret vurdering af projektforslag og den praktiske gennemførelse.

Hidtil har over 160 NGO'er undertegnet FPA. ECHO agter at udvide sit netværk af partnerorganisationer, og kontrolprocedurerne for over 130 NGO'er vil blive gennemført i løbet af første halvår af 2000.

5. INFORMATION

5.1. INFORMATION TIL OFFENTLIGHEDEN, TILSKUDSMODTAGERNE OG POTENTIELLE TILSKUDSMODTAGERE, INKLUSIVE NGO'ER

En stor mængde information om den direkte finansiering, Europa-Kommissionen yder, er allerede til rådighed for den brede offentlighed, tilskudsmodtagerne og potentielle tilskudsmodtagere, og den ajourføres og forbedres løbende. NGO'ere og andre, der søger information om tilskudsmulighederne, har behov for forskellige typer information på forskellige stadier i ansøgningsprocessen startende med generel information om, hvilke tilskud der kan ansøges om, specifikke oplysninger om kriterierne for de forskellige tilskudsprogrammer og nærmere oplysninger om, hvordan og hvornår der skal indgives ansøgning.

5.1.1 GENEREL INFORMATION OM TILSKUDSMULIGHEDERNE

Generel information kan hentes på et websted, der hedder "Information on funding"¹⁰. På nuværende tidspunkt er den primære kilde til generel information om tilskud en elektronisk udgave af informationsbrochuren fra 1997 med titlen "Tilskud og lån fra EU". Denne brochure vil i løbet af 2000 blive erstattet med en ny vejledning på EUROPA-serveren, som vil sammenkæde en beskrivelse af EU's politikker med en beskrivelse af, hvilke tilskudsmuligheder der findes under de relevante programmer, og med de detailoplysninger, der gives på de forskellige kommissionsafdelingers websteder. En organisation, der søger efter tilskudsmuligheder, skulle således ved at følge disse links eller ved at benytte et simpelt søgesystem kunne finde ud af, hvilke tilskudsmuligheder der foreligger, og hvilke nærmere kriterier og ansøgningsprocedurer der gælder.

5.1.2 SPECIFIK INFORMATION OM TILSKUDSMULIGHEDERNE

Et af hovedformålene med vademecumet om forvaltning af tilskud, der blev udsendt i 1998, var at forpligte de forskellige afdelinger til at offentliggøre flere oplysninger om de disponible tilskud og om de tilskud, der ydes under de forskellige programmer. Fornemmelsen var den, at der var behov for mere omfattende og brugervenlig information, således at kredsen af organisationer, der ville søge tilskud fra Kommissionen, kunne udvides. Vademecumet fastsætter specifikke og ganske detaljerede regler for, hvilke informationer afdelingerne skal give i indkaldelser af projektforslag.

Afdelingerne skal offentliggøre indkaldelser af projektforslag bredt, og brug af EUROPA serveren er et minimumskrav.

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info_subv/index_en.htm

5.2. NGO-FORBINDELSESKONTOR/NETVÆRK AF NGO-KONTAKTPUNKTER I KOMMISSIONEN

En måde at yde en bedre service over for NGO'erne på ville være at oprette en række "one-stop-shops" eller informationspunkter i Kommissionens afdelinger og de EU-delegationer i udlandet, der samarbejder med NGO'er. Sådanne informationspunkters rolle skulle nøje defineres og ressourcevirkningerne analyseres. Hvad angår information om tilskudsmulighederne, ville det være mere logisk at gøre disse informationspunkter tilgængelige for alle potentielle tilskudsmodtagere, selv om NGO'erne for mange af Kommissionens afdelinger er de primære modtagere af direkte tilskud fra Kommissionen.

Det forekommer også ønskeligt at lægge den generelle koordinering af forholdet mellem Kommissionen og NGO'erne i hænderne på en horisontal tjenestegren, som kunne fremme og formidle debatten om NGO-relaterede spørgsmål mellem Kommissionens tjenestegrene og samtidig respektere den særlige karakter, som dialogen mellem NGO'erne og Kommissionen har i de forskellige sektorer. Under alle omstændigheder bør hovedansvaret for forvaltningen af relationerne mellem Kommissionen og NGO'erne i de enkelte sektorer på grund af de forskellige NGO-gruppers særlige karakter og kompetence vedblive at ligge inden for de respektive kommissionsafdelinger.

Den horisontale tjenestegren skulle især have ansvaret for at koordinere foranstaltningerne til forbedring af informationen til NGO'erne og informationen om NGO'erne til de enkelte kommissionsafdelinger.

6. KONKLUSIONER

Kommissioner anerkender, at der er behov for en mere sammenhængende strategi for dens relationer med NGO'erne i form af at bevare og udbygge eksisterende "god praksis" i de forskellige sektorer.

Men eftersom mange af forslagene i dette dokument har nær sammenhæng med forslagene om administrativ reform, som vil blive fremlagt i februar, er synspunktet det, at en kommissionsmeddelelse om samarbejdet med NGO'erne ikke bør færdiggøres inden dette tidspunkt. Derved sikres det, at forslagene i dette diskussionsoplæg falder i tråd med den overordnede reformproces.

Kommissionen betragter dette diskussionsoplæg som det første skridt i en proces med en omfattende meningsudveksling med NGO-sektoren.

Som led i denne høring vil Kommissionen oprette et websted på EUROPA-serveren, som vil blive åbnet, lige så snart Kommissionen har godkendt diskussionsoplægget. Webstedet vil indeholde dokumentet i sin helhed på alle officielle sprog. Der vil også være en e-mailadresse, som NGO'erne kan sende kommentarer til, og disse vil blive offentliggjort på webstedet.

Bilag

Finansielle garantier

I forbindelse med tilskud til NGO'er træffes følgende foranstaltninger:

1. For hvert tilskud på 100 000 EUR eller derover skal modtagerorganisationen enten udarbejde en revisionsrapport for organisationen udført af en uafhængig autoriseret revisor eller udarbejde en revisionsrapport om anvendelsen af tilskuddet, enten i løbet af eller efter gennemførelsen af den pågældende aktion.
2. En finansiell garanti kræves for betalinger eller forskud på 1 million EUR eller derover. Visse undtagelser herfra kan være begrundede, hvis et program gennemføres af en NGO i EU, som har haft et langvarigt tilfredsstillende samarbejde med Kommissionen, eller som er blevet vurderet som opfyldende Kommissionens tekniske og operationelle kriterier, og andre NGO'er, som er internationalt anerkendt og på dette grundlag støttes af andre bilaterale eller internationale donorer.
3. Ud over den regelmæssige overvågning af de løbende operationer vil Kommissionens afdelinger udføre en efterfølgende regnskabsrevision på stikprøvebasis for at kontrollere operationernes forløb, især mindre operationer, som ikke systematisk underkastes regnskabsrevision.