

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 8.10.2008
SEK(2008) 2570

Ledsagedokument til
**Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske
Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget**

Lokale myndigheder: Igangsættere af udvikling

{KOM(2008) 626 endelig}

**Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske
Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget**

Lokale myndigheder: Igangsættere af udvikling

Lokale myndigheder: Igangsættere af udvikling. For at nå de mål, der er opstillet i meddelelsen, for at fremhæve betydningen af de lokale aktørers og lokale myndigheders nye centrale rolle inden for udvikling og for at skitsere en svarstrategi på EU-plan foreslår Kommissionen, at der fastlægges fælles retningslinjer med de lokale aktører, herunder lokale myndigheder, således at udviklingssamarbejdet kan understøtte lokal regeringsførelse. Formålet er at øge kohærens, komplementaritet og effektivitet i forbindelse med de forskellige lokale aktørers indsats. De vigtigste betingelser, som de frivilligt skal opfylde, er, at de på lokalt niveau anvender principperne i Paris-erklæringen om bistandens effektivitet, støtter lokal demokratisk regeringsførelse, og at de fremmer fastlæggelse af nationale rammer for lokal regeringsførelse samt social og økonomisk udvikling. Følgende tekst er led i det arbejde, der udføres af de berørte aktører i denne forbindelse.

UDVIKLINGSSAMARBEJDE
TIL STØTTE FOR LOKAL REGERINGSFØRELSE

PRÆAMBEL

Betydningen af den lokale dimension i forbindelse med udvikling er nu almindelig anerkendt, og samtidigt er de lokale og territoriale myndigheder begyndt at indtage en central rolle på udviklingsområdet.

Det stadig stigende antal samarbejdsaktører på lokalt plan (f.eks. internationale organisationer, stater, lokale og territoriale myndigheder, civilsamfundsorganisationer og den private sektor) nødvendiggør, at deres støtte bliver mere kohærent, komplementær og effektiv.

FORMÅL

Dette dokument omhandler principper og metoder til at opnå større effektivitet i samarbejdet til fordel for lokal regeringsførelse og decentralisering i partnerlandene.

Det henvender sig til alle de eksisterende europæiske aktører på dette område: Den Europæiske Union, medlemsstaterne, lokale og territoriale myndigheder, civilsamfundsorganisationer og den private sektor og vil sandsynligvis fremover blive udvidet til at omfatte alle internationale samarbejdsaktører.

Dokumentet er i overensstemmelse med de retningslinjer, der er udstukket i den europæiske konsensus om udviklingspolitik (2006), i de mere specifikke meddelelser fra Europa-Kommissionen om regeringsførelse, lokale myndigheder og ikke-statslige aktører, i konklusioner fra Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Parlamentets beslutninger og udtalelse fra Regionsudvalget og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om disse spørgsmål.

Dokumentet tager hensyn til de forpligtelser, der er indgået under Paris-erklæringen om bistandseffektivitet. Det er i tråd med internationale specifikke initiativer vedrørende decentralisering og lokal regeringsførelse, som f.eks. den europæiske konvention om lokalt selvstyre (1985) og andre dokumenter fra Europarådet, FN-Habitat-retningslinjerne for decentralisering og styrkelse af lokale myndigheder (2007), det afrikanske dokument om demokrati, valg og lokal regeringsførelse (2007) og OECD-principperne for internationalt engagement i ustabile stater (2007) samt de erfaringer, der er gjort af den uformelle arbejdsgruppe af udviklingspartnere inden for lokal regeringsførelse og decentralisering.

Dokumentet tager udgangspunkt i følgende definitioner:

Decentralisering: en proces, der omfatter uddelegering af en række beføjelser, kompetencer og ressourcer fra den centrale regering til valgte lokale (subnationale) myndigheder. Decentralisering omfatter tre uløseligt forbundne dimensioner:

- en politisk dimension, der vedrører en ny fordeling af beføjelser efter subsidiaritetsprincippet med det formål at styrke den demokratiske legitimitet
- en administrativ dimension, der vedrører omorganisering og klar fordeling af opgaver og funktioner på territoriale niveauer med henblik på at forbedre administrationens effektivitet og øge dens åbenhed på hele det nationale område

- en beskatningsmæssig dimension, der vedrører omfordeling af offentlige udgifter til lokale og territoriale myndigheder og sætter dem i stand til at opnå egne indtægter i overensstemmelse med de opgaver, de er pålagt.

Decentralisering: uddelegering af administrative funktioner fra staten til lokale ikke-valgte offentlige strukturer.

Lokal demokratisk regeringsførelse: proces, der omfatter beslutningstagning og gennemførelse af offentlig politik for lokale myndigheder (der er valgt i forbindelse med decentralisering) og tilskynder til ligelig deltagelse af alle berørte parter (stat, borger, civilsamfund, privat sektor) på det pågældende territoriale område, styrker ansvarligheden over for borgerne og medvirker til at imødekomme samfundsmæssige krav, der er i overensstemmelse med den almene interesse.

Begrebet **lokale myndigheder** dækker alle former for myndigheder på lokalt (subnationalt) niveau.

Rammer

Principperne i dette dokument hviler på følgende antagelser:

- Den lokale demokratiske regeringsførelse og decentralisering muliggør etablering af rammer til bekæmpelse af fattigdom og ulighed, til virkeliggørelse af millennium-udviklingsmålene og til efterlevelse af menneskerettighederne (herunder økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder). Ved at inddrage alle berørte aktører i udarbejdelse, gennemførelse og evaluering af lokalpolitikker fremmer lokal demokratisk regeringsførelse en udvikling, der modsvarer befolkningernes rettigheder og krav, navnlig for de mest sårbare grupper
- Lokale valgte myndigheder spiller en rolle som katalysatorer for lokal regeringsførelse og lokal udvikling på grund af deres demokratiske legitimitet, deres nærhed i forhold til borgerne og deres evne til at mobilisere lokale aktører. Det er inden for rammerne af decentraliseringspolitikker og i henhold til subsidiaritetsprincippet vigtigt at styrke lokalt selvstyre ved at sikre, at selvstyret har de nødvendige beføjelser og ressourcer
- Det er ikke muligt at behandle større udviklingsspørgsmål på ét enkelt niveau. Af hensyn til samhørighed i de offentlige politikker er det vigtigt, at der er et samspil mellem territoriale niveauer (subnationalt, nationalt og globalt)
- Decentralisering og politikker for lokal demokratisk regeringsførelse er en del af statens institutionelle rammer, bidrager til reform heraf og øger legitimiteten for det offentliges indsats.

I SAMARBEJDSPRINCIPPER: PÅ VEJ MOD ET MERE EFFEKTIVT SAMARBEJDE

Dette dokument følger op på principperne i Paris-erklæringen. Det bygger på de generelle principper - kohærens, komplementaritet og koordinering - som deles af de europæiske aktører inden for udvikling.

Ejerskab

- Anerkendelse af den ledende rolle, der spilles af nationale og lokale regeringer, civilsamfundsorganisationer og borgere på nationalt og lokalt niveau i partnerlande, i forbindelse med forvaltning af decentralisering og lokal regeringsførelse
- Fremme af inddragelse af lokale myndigheder og civilsamfundsorganisationer i den politiske dialog angående udviklingsspørgsmål

- Systematisk støtte til kapacitetsudvikling for alle aktører, der er inddraget i lokal regeringsførelse (på individuelt, organisatorisk og institutionelt plan), under særlig hensyntagen til kønsproblematikken.

Tilpasning

- Tilpasning af støtte til lokal regeringsførelse og lokal udvikling i forhold til nationale decentraliseringspolitikker og -strategier gennem støtte til nationale procedurer og systemer
- Fremme af fleksible og operationelle støttestrategier og bistandsformer, der er tilpasset de nationale og lokale situationer under særlig hensyntagen til risikoen for opsplitting ved decentralisering og til de særlige behov i lande, der er præget af manglende stabilitet og konflikt, eller som har overstået konflikter (f.eks. kapacitetsopbygning, statsopbygning)
- Højeste prioritet til lokal analyse og hensyntagen til legitimitet ved definition af støttestrategier.

Harmonisering

- Koordinering af indsats og finansiel støtte til fordel for decentralisering og lokal regeringsførelse mellem samarbejdspartnerne og med partnerlandet
- Fremme af en territorial tilgang til udvikling, som muliggør integrerede løsninger, der fremmer kohærens i forhold til sektorpolitikker
- Støtte til lokal regeringsførelse og decentralisering på lang sigt
- Hensyntagen til menneskerettigheder, børns rettigheder, oprindelige folks rettigheder, retfærdighed, social integrering, kønsproblematikken, unge, bekæmpelse af korruption, hiv/aids, miljø og klimaændringer i alle støttestrategier og -programmer til fordel for lokal regeringsførelse og decentralisering.

Resultater

- Støtte til etablering af overvågnings- og evalueringssystemer i forbindelse med decentralisering og reformer af lokal regeringsførelse, navnlig med hensyn til fremme af udveksling af information og opfølgings- og evalueringresultater mellem det centrale og lokale niveau og forbedring af statistikker
- Sikring af opfølgning og evaluering af anvendelsen af de samarbejdsprincipper, der er beskrevet i dokumentet
- Forpligtelse til investering i læringsprocesser og udveksling af erfaringer om støtte til lokal regeringsførelse og decentralisering.

Gensidig ansvarlighed

- Fremme af gensidig ansvarlighed, forudsigelighed og åbenhed i forbindelserne til de lokale partnere og ved anvendelse af ressourcer, der er afsat til udvikling
- Fremme af gensidighed mellem samarbejdspartnere.

II INTERVENTIONSOMRÅDER TIL STØTTE FOR LOKAL DEMOKRATISK REGERINGSFØRELSE OG DECENTRALISERING

Dokumentet tager sigte på at definere og videreformidle interventionsprincipper inden for støtte til lokal demokratisk regeringsførelse og decentralisering. Disse principper bør tilpasses de lokale situationer.

1. Fremme af nationale rammer til etablering af lokal demokratisk regeringsførelse

1.1. *Hvis der skal opnås positive resultater med støtte til fremme af lokal demokratisk regeringsførelse og decentralisering, kræves der politisk vilje og national lovgivning i partnerlandene, som tydeligt definerer fordelingen af roller, ansvar og ressourcer mellem de forskellige offentlige myndigheder og fastlægger betingelserne for delt regeringsførelse.*

Niveaudelt regeringsførelse kan lattes gennem operationelle foranstaltninger, der tager sigte på:

- at støtte institutionelle tiltag, der fremmer dialog mellem forskellige myndighedsniveauer med henblik på at opnå øget kohærens mellem national og lokal politikformulering og planlægning
- at styrke kapaciteten hos nationale strukturer, der har ansvar for at formulere og gennemføre decentraliseringspolitikker og -strategier, navnlig ved at sikre koordinering, tilstrækkelig planlægning og finansiel forvaltning, overvågning og evaluering af gennemførelse
- at styrke kapaciteten hos lokale myndigheder, navnlig med hensyn til dialog og samarbejde med de forskellige statsniveauer
- *at støtte nationale, regionale, internationale og kontinentale sammenslutninger, der repræsenterer og fremmer lokale myndigheders interesser, navnlig ved at støtte deres kapacitetsopbygning og anerkende behovet for finansiel støtte.*

2. Styrkelse af demokratisk regeringsførelse på lokalt plan

Støtte til lokal regeringsførelse bør fremme retfærdighed, åbenhed, ansvarlighed, ligestilling af kønnene og aktiv deltagelse fra alle aktørers side med henblik på at styrke gensidig tillid og effekten af offentlig støtte til udvikling.

2.1. *Styrkelse af lokalregeringernes legitimitet*

- Støtte til fremme af ansvarlighed hos lokale myndigheder over for centralregeringer, borgere og internt i myndighederne
- Støtte til institutionelle rammer, der sikrer ret til information, fremmer dialog, rollefordeling og konsensus mellem alle sociale grupper, herunder marginaliserede grupper
- Styrkelse af lokale myndigheders kapacitet, navnlig med henblik på gennemførelse af deltagelsesfremmende politikker, ved navnlig i højere grad at inddrage kvinder og børn i lokal beslutningstagning og herigennem sikre bæredygtighed.

2.2. *Inddragelse af civilsamfundet som aktiv deltager i lokal regeringsførelse og decentralisering*

- Anerkendelse af civilsamfundsorganisationernes autonomi, forskelligartethed og deres rolle som partnere i politikdialoger og som medspillere for de offentlige institutioner samt inden for sociale tjenester og vigtige infrastrukturer
- Fremme af aktivt og deltagelsesfremmende borgerskab gennem støtte til inddragelse af civilsamfundsorganisationer i politikformulering, planlægning, budgetlægning, overvågning og evaluering
- Styrkelse af kapaciteten hos civilsamfundsorganisationerne på alle niveauer (nationalt, lokalt m.m.), navnlig med henblik på deres engagement i lokale offentlige foranstaltninger.

3. Fremme af lokal social og økonomisk udvikling med henblik på at begrænse fattigdom og ulighed

Effektiviteten af territoriale udviklingsstrategier, der er udarbejdet og gennemført af lokale aktører, bygger på en balance mellem økonomisk udvikling, social retfærdighed og miljøhensyn, og der bør sikres koordinering med nationale sektorpolitikker for fysisk planlægning.

3.1. *Sikring af retfærdighed i forbindelse med offentlige tjenester i lokalområderne*

- Adgang til vigtige tjenester skal være baseret på grundlæggende sociale rettigheder, og der skal ydes støtte til forbedret dækning, kvalitet og adgang for alle grundlæggende sociale infrastrukturer
- Styrkelse af de lokale myndigheders evne til at levere lokale offentlige tjenester gennem effektiv og bæredygtig forvaltning, der er baseret på deltagelse af alle berørte aktører (brugere, kontrahenter, statstjenester m.m.), tilpasning til lokale forhold og indsats for at opnå institutionel, finansiel og miljømæssig bæredygtighed.

3.2. *Fremme af lokal økonomisk udvikling*

- Støtte til lokalregeringer i deres rolle som både katalysatorer for og igangsættere af lokal økonomisk udvikling
- Tilskyndelse til etablering af gunstigt miljø for den private sektor og fremkomst af strukturskabende økonomiske aktiviteter (partnerskaber mellem den private sektor og den offentlige sektor, infrastrukturfinansiering, jordbesiddelsessikkerhed og adgang til finansielle tjenester)
- Tilskyndelse til udnyttelse af lokale ressourcer og lokalt potentiale og fremme af lokale virksomheder på nationalt og internationalt niveau
- Tilskyndelse til anvendelse af multisektoriel tilgang, der integrerer økonomisk udvikling og territoriale udviklingsanliggender (f.eks. adgang til offentlige tjenester og bevarelse af naturressourcer).

3.3. *Fremme af bæredygtig forvaltning af naturressourcer*

- Støtte til de lokale myndigheders samordnede og bæredygtige forvaltning af naturressourcer i overensstemmelse med nationale politikker.

4. Styrkelse af fiskal decentralisering og lokale myndigheders finansiering

For at imødekomme de lokale myndigheders store finansielle behov bør der etableres specifikke finansielle planer, der er tilpasset deres situation, således at de kan varetage de beføjelser, de er pålagt i henhold til lovgivning om decentralisering.

4.1. Forøgelse af de lokale myndigheders ressourcer og større forudsigelighed mht. omfanget af disse ressourcer

- Fremme af de lokale myndigheders bæredygtige mobilisering af egne ressourcer i forbindelse med de relevante tjenester. Tilskyndelse til udvikling og indførelse af et bæredygtigt og fleksibelt lokalt beskatningssystem ved anvendelse af forskellige former for ressourcer, der er tilpasset specifikke territoriale forhold og nye økonomiske situationer og samtidigt er i overensstemmelse med det nationale skattesystem
- Styrkelse af de lokale myndigheders evne til at forhandle om eksterne ressourcer: udviklingsprojekter, deltagelse i sektorprogrammer og adgang til finansielle markeder. Hensyntagen - inden for rammerne af lokal budgetlægning - til forventet projektstøtte fra alle udviklingspartnere
- Støtte til indførelse af mekanismer til overførsel af finansielle midler fra stat til subnationale myndigheder på en regelmæssig, gennemsigtig og forudsigelig måde. Støtte til udligning, der tager sigte på at sikre ligelig fordeling og solidaritet mellem de forskellige regioner.

4.2. Styrkelse af lokal finansiell styring for at fremme åbenhed i forvaltningen af lokale ressourcer

- Styrkelse af lokale myndigheders evne til at opstille udgiftsprioriteter, der er baseret på informationsudveksling og dialog mellem lokale aktører
- Styrkelse af gennemsigtigheden vedrørende de lokale myndigheders indgåede forpligtelser og betalinger ved hjælp af regnskabssystemer og uddannelse af det berørte personale.

III SAMARBEJDSMULIGHEDER FOR DE EUROPÆISKE AKTØRER

De europæiske partnere på udviklingsområdet forpligter sig til at harmonisere og koordinere deres interventioner og at respektere de særlige træk ved de enkelte aktørers instrumenter. De inddrager de lokale myndigheder i partnerlandene i alle faser, når de yder støtte til lokal udvikling (projektdefinerings, planlægning, overvågning og evaluering). De skal søge at tilpasse deres interventioner til nationale strategier og systemer og til den pågældende lokale myndigheds programmerings- og budgetkapacitet. Generelt forpligter de sig til:

- at styrke samarbejdsforanstaltninger til støtte for lokal regeringsførelse og decentralisering
- når lovgivningen åbner mulighed herfor, at tilskynde til og udvikle bæredygtige partnerskaber mellem europæiske lokale myndigheder og lokale myndigheder fra landene i syd og mellem lokale myndigheder i disse lande. Dette kan fremme udveksling af erfaringer og styrkelse af kapacitet inden for lokal regeringsførelse. De skal desuden søge at fremme samarbejdspartnerskaber mellem lokale myndigheder fra flere europæiske medlemsstater for at øge ressourcedelingen

- at udbrede kendskabet til udvikling blandt de europæiske borgere.

Specifikt gælder følgende forpligtelser:

- Hvad angår EU-medlemsstaterne og Europa-Kommissionen, skal man følge EU-kodeksen for komplementaritet og arbejdsdeling i udviklingspolitik for at øge bistandens effektivitet
- Der skal gøres fremskridt (navnlig for medlemsstaterne, Europa-Kommissionen og europæiske lokale myndigheder) inden for rammerne af en forvaltningsrisikoaftale hen imod indførelse af metoder med direkte budgetstøtte til lokale myndigheders budgetter eller lokale udviklingsfonde. Anvendelsen af disse støtteformer, som ikke må træde i stedet for lokale myndigheders egne ressourcer, beror på anerkendelse af deres centrale betydning inden for forvaltningen af de lokale politikker
- Hvad angår civilsamfundsorganisationerne, skal der tilstræbes koordinering med andre foranstaltninger, og der skal indgås kontrakter med lokale myndigheder under hensyntagen til deres autonomi
- Forskellige offentlige og ikke-statslige aktørers inddragelse i udviklingssamarbejde skal lettes, navnlig gennem passende lovgivning og institutionelle rammer.

IV INDBERETNING AF RESULTATER VEDRØRENDE GENNEMFØRELSE AF FORANSTALTNINGERNE I DETTE DOKUMENT

- Opfølgningen af gennemførelsen af de foranstaltninger, der er omhandlet i dette dokument, bør baseres på en partnerskabsmekanisme, som omfatter alle aktører, der har deltaget i udarbejdelsen af dokumentet, og som er enige i dets analyse: opfølgning af gennemførelsen i marken, analyse af indhøstede erfaringer, evalueringsmøder, forbedring af dokumentet og bidrag til international debat
- Denne mekanisme bør tage sigte på fastlæggelse af komplementære foranstaltninger og øget synergi med igangværende initiativer på nationalt og internationalt plan.