



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 25.1.2006
KOM(2006) 19 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Valtiosta riippumattomien toimijoiden ja paikallisviranomaisten
rooli kehityksessä - Temaattinen ohjelma**

SISÄLLYS

1.	Johdanto	3
2.	Tausta	3
2.1.	Aihepiirin tarkastelu.....	3
2.2.	Vakiintunut poliittinen toimintakehys.....	5
2.3.	Aiemmat kokemukset/saadut opetukset.....	6
2.4.	Temaattisen lähestymistavan perusteet.....	6
3.	Temaattinen ohjelma.....	8
3.1.	Soveltamisala	8
3.1.1.	Tukikelpoiset toimijat	8
3.1.2.	Tukikelpoiset toimet.....	8
3.1.3.	Maantieteellinen soveltamisala	9
3.2.	Ohjelmasuunnittelun periaatteet.....	9
3.3.	Tavoitteet.....	10
3.4.	Painopisteet	11
	LIITE – Yhteenveto aiemmista kokemuksista.....	12

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN
PARLAMENTILLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA
ALUEIDEN KOMITEALLE**

**Valtiosta riippumattomien toimijoiden ja paikallisviranomaisten
rooli kehityksessä - Temaattinen ohjelma**

1. JOHDANTO

Euroopan komissio on ehdottanut vuosien 2007–2013 rahoitusnäkyvien yhteydessä uutta kuuden välineen muodostamaa kokonaisuutta järjeistääkseen ja yksinkertaistaakseen nykyistä yhteisön ulkoisia toimia säätelevää oikeudellista kehystä. Välineistä kolme (humanitaarisen avun väline, vakautusväline ja makrotaloudellinen rahoitusapuväline) on horisontaalisia, eli ne on suunniteltu tiettyihin tarpeisiin ja olosuhteisiin. Kolme muuta välinettä (liittymistä valmisteleva tukiväline, eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline sekä kehitys- ja talousyhteistyöväline) on suunniteltu määrättyjen politiikkojen täytäntöönpanoon, ja niiden maantieteellinen soveltamisala on määritelty. Jatkossa nämä välineet muodostavat oikeusperustan yhteisön ulkoisen yhteistyön ohjelmista, myös asiaankuuluvista temaattisista ohjelmista, aiheutuville menoille ja korvaavat asianomaiset temaattiset asetukset.

Näiden ehdotusten mukaisesti temaattisilla ohjelmilla on selvästi erottuva lisäarvo ja ne täydentävät maantieteellisiä ohjelmia, jotka tarjoavat jatkossakin ensisijaisen toimintakehyksen yhteisön yhteistyölle EU:n ulkopuolisten maiden kanssa¹.

Komissio on sitoutunut käymään Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa keskustelua kunkin temaattisen ohjelman soveltamisalasta, tavoitteista ja painopisteistä molemmille toimielimille osoittamiensa virallisten tiedonantojen pohjalta. Tämän prosessin tuloksena laaditaan poliittiset suuntaviivat ohjelmasuunnittelun seuraavia vaiheita varten; lähinnä on kyse temaattisista strategia-asiakirjoista, jotka on laadittava edellä mainittujen välineiden mukaisesti.

Komissio järjesti syvälleikävän julkisen kuulemisen varmistaakseen mahdollisimman monien sidosryhmien osallistumisen ohjelman pääpiirteiden määrittelyyn. Ohjelma perustuu tämän kuulemisen tuloksiin (julkisen kuulemisen raportti löytyy kokonaisuudessaan kehitysyhteistyön pääosaston sivuilta Europa-palvelimelta).

¹ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: *Tulevien rahoitusnäkyvien 2007–2013 yhteydessä temaattisina ohjelmina toteutettavat ulkoiset toimet*, KOM(2005) 324 lopullinen, 3.8.2005.

2. TAUSTA

2.1. Aihepiirin tarkastelu

Ostavastuu ja osallistuminen ovat EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan kulmakiviä, kuten kehityspolitiikan eurooppalaista konsensusta koskevassa asiakirjassa² todetaan. Näiden periaatteiden tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi komissiolla on tärkeä tehtävä valtiollisten ja valtiosta riippumattomien toimijoiden välisen, kehitysyhteistyön painopisteistä ja strategioista kumppanimaissa käytävän vuoropuhelun helpottamisessa ja edistämisessä.

Tässä yhteydessä on ehdottoman tärkeää tukea maiden sisäisiä prosesseja niiden valmiuksien kehittämiseksi; tukea tarvitaan prosessien kaikissa ulottuvuuksissa ja eri tasoilla. Kumppanimaiden hallitusten sitoutuminen osallistavien lähestymistapojen edistämiseen onkin lisääntymässä. Ne ottavat enenevässä määrin kansalaisyhteiskunnan toimijat mukaan niin kehitysstrategioiden valmisteluun kuin täytäntöönpanoon ja helpottavat niiden rahoituksensaantia. Joissain tapauksissa joko maan tilanne tai keskushallinnon asenne on kuitenkin sellainen, että sidosryhmät voivat osallistua vain osittain, hyvin rajoitetusti tai äärimmäisissä tilanteissa ei lainkaan.

Tämä ohjelma on suunniteltu jatkoksi nykyisille valtiosta riippumattomien järjestöjen yhteisrahoitusta ja hajautettua yhteistyötä koskeville ohjelmille. Sen keskiössä on alojen sijaan toimijat. Sillä tuetaan sidosryhmien aloiteoikeutta rahoittamalla niiden omia aloitteita silloin, kun maantieteelliset ohjelmat eivät siihen sovellu. Sillä täydennetään tukea, jota samoille toimijoille voidaan myöntää muista alakohtaisista temaattisista ohjelmista, erityisesti demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevasta ohjelmasta.

Tässä tiedonannossa esitetään poliittiset suuntaviivat toimijakeskeiselle temaattiselle ohjelmalle, jonka pitäisi olla helposti hallittavissa, tukea maantieteellisiä ohjelmia ja täydentää muita temaattisia ohjelmia. Suuntaviivoissa toimijat eritellään sen perusteella, mitä lisäarvoa ne tuovat ohjelmaan, ja toisaalta niiden ominaispiirteiden, tarpeiden ja rajoitteiden (valmiudet, potentiaali, erityisalut, rahoitusvarat) perusteella. Tavoitteena on määrittää, miten ne saadaan osallistumaan optimaalisella tavalla EY:n kehitysyhteistyöpolitiikkaan. Toimijakeskeisessä lähestymistavassa kansalaisyhteiskuntaa edustavat järjestöt tunnustetaan keskeisiksi toimijoiksi avun toimituksessa ja tärkeiksi politiikantekoon osallistuviksi tekijöiksi. Ohjelma mahdollistaakin sen, että kansalaisyhteiskunnan toimijat voivat käyttää aloiteoikeuttaan, kehittää innovatiivisia lähestymistapoja ja tuoda prosessiin määrättyä dynamiikkaa.

Valtiosta riippumattomien toimijoiden lisäarvo perustuu niiden riippumattomuuteen, läheisyyteen suhteessa kohderyhmiin, kyseisten kohderyhmien ymmärtämiseen ja kykyyn tuoda esiin niiden erityistarpeet, niiden tietämykseen ja kokemukseen samoin kuin niiden kykyyn luoda elintärkeä silta strategisten tavoitteiden ja niiden käytännön toteutuksen välille.

Valtiosta riippumattomista toimijoista voitaisiin tuoda esiin erityyppisten organisaatioiden erityispanos. Valtiosta riippumattomat järjestöt tuovat kansalaisten ja

² Euroopan unionin neuvoston asiakirja nro 14820/05, 22.11.2005

ruohonjuuritason äänen kuuluviin poliittisissa keskusteluissa ja osallistuvat tuloksellisesti kehitysyhteistyötoimintaan. Työnantaja- ja työntekijäjärjestöt ovat avainasemassa edistettäessä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja siten ihmisarvoista työtä kaikille ja oikeudenmukaista kasvua. Riippumattomat poliittiset laitokset voivat osaltaan edistää demokratian periaatteita sekä kansalaisten ja poliittisten edustajien välisiä yhteyksiä. Korkeakoulut voivat vahvistaa kansalaisyhteiskunnan analyysi- ja tutkimusvalmiuksia sekä pohjoinen–etelä- ja etelä–etelä-verkkoutumista.

Paikallisviranomaisia pitäisi tukea mieluiten maantieteellisten ohjelmien yhteydessä toteutettavien hajauttamisprosessein. Ne ovat kuitenkin paljon lähempänä kansalaisia kuin muut julkiset elimet ja voivat helpottaa kansalaisten välitöntä osallistumista kehitysprosessiin, edistää kansalaisten ja valtion välistä vuorovaikutusta ja rakentaa siltoja EU:n ja kumppanimaiden kansalaisten välille.

Seuraavassa on yhteenveto tämän ehdotuksen pääkohdista:

- Kaikki EU:n ja kumppanimaiden kansalaisyhteiskuntaa edistävät järjestöt ja paikallisviranomaiset voivat periaatteessa saada rahoitusta tästä temaattisesta ohjelmasta.
- Valtaosa määrärahoista osoitetaan kehitysmaissa toteutettavien kenttätoimien tukemiseen. Ohjelmassa otetaan myös asianmukaisella tavalla huomioon toimet, joilla edistetään kehityskysymyksiin liittyvää tiedotusta ja koulutusta. Rahoitusta myönnetään myös toimiin, joilla helpotetaan koordinoitua sidosryhmien verkostojen välillä.
- Erityyppiset toimet pannaan täytäntöön kehitys- ja talousyhteistyövälineen soveltamisalaan kuuluvissa kehitysmaissa ja kaikissa eurooppalaisen naapuruus- ja kumppanuusvälineen soveltamisalaan kuuluvissa maissa.
- EU:n nykyiset ja tulevat jäsenvaltiot voivat saada tukea toimiin, joissa on kyse kehitysyhteistyöhön liittyvästä valistuksesta ja koulutuksesta sekä EU:n sidosryhmäverkostojen välisestä koordinoinnista.
- Toiminnan erityispainopisteet ja yksityiskohtaiset tiedot ohjelman soveltamisalasta on määrää vahvistaa monivuotisessa ohjelma-asiakirjassa (temaattinen strategia-asiakirja).

2.2. Vakiintunut poliittinen toimintakehys

Valtiosta riippumattomien toimijoiden ja paikallisviranomaisten ottaminen mukaan kehitysprosessiin muun muassa vuoropuhelua käymällä ja niitä rahallisesti tukemalla on yksi EY:n kehitysyhteistyöpolitiikan vakiintuneista periaatteista, johon viitataan useissa komission poliittisissa asiakirjoissa sekä EU:n muiden toimielinten päätelmissä, päätöslauselmissa ja lausunnoissa³.

³ Euroopan unionin kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus (EU:n neuvosto, 14820/05, 22.11.2005); *Valtiosta riippumattomien toimijoiden osallistuminen EY:n kehitysyhteistyöpolitiikkaan*, KOM(2002) 598, 7.11.2002; neuvoston päätelmät 19.5.2003, Euroopan parlamentin päätöslauselma 4.9.2003 ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto 16.7.2003.

Kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus

”EU tukee kaikkien sidosryhmien laajamittaista osallistumista maiden kehitykseen ja kannustaa kaikkia yhteiskunnan osapuolia ottamaan siihen osaa. Kumppanimaiden kansalaisyhteiskunnat – mukaan lukien talouselämän osapuolet ja työmarkkinaosapuolet, kuten ammattiliitot, työnantajajärjestöt ja yksityissektori, sekä kansalaisjärjestöt ja muut valtiosta riippumattomat toimijat – ovat ratkaisevassa asemassa edistettäessä demokratiaa, sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja ihmisoikeuksia. EU tehostaa valtiosta riippumattomien toimijoiden valmiuksien kehittämiseen antamaansa tukea, jotta niillä olisi paremmat mahdollisuudet osallistua kehitysprosessiin ja jotta voitaisiin edistää poliittista, yhteiskunnallista ja taloudellista vuoropuhelua. Eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan tärkeä merkitys on myös tunnustettava tässä yhteydessä. EU aikookin kiinnittää erityistä huomiota EU:n kansalaisten kouluttamiseen ja valistamiseen kehitykseen liittyvissä asioissa.”

Tämä lähestymistapa näkyy myös kumppanuus- ja yhteistyösopimuksissa. AKT–EY-yhteistyön kumppanuusulottuvuus on helpottanut osallistavien lähestymistapojen käyttöönottoa, asteittaista vahvistumista ja vakiintumista kehitysasioissa. Osallistuminen onkin yksi AKT–EY-yhteistyön periaatteista ja kattaa suuren joukon sidosryhmiä. Cotonoun sopimuksen hiljattain tehty tarkistus soi mahdollisuuden vahvistaa lähestymistapaa entisestään ensiksikin helpottamalla rahoituksen saantia ohjelmasuunnittelusta käytävän vuoropuhelun perusteella ja toiseksi laajentamalla lähestymistavan koskemaan paikallisviranomaisia⁴. EY:n yhteistyössä muiden maantieteellisten ryhmittymien, kuten Aasian, Latinalaisen Amerikan ja naapurimaiden, kanssa on myös havaittavissa yleinen suuntaus kohti kansalaisyhteiskuntaa edustavien järjestöjen nykyistä aktiivisempaa osallistumista muun muassa ottamalla ne mukaan poliittiseen vuoropuheluun⁵. Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistuminen onkin erottamaton osa EY:n tavanomaista työskentelytapaa.

Euroopan naapuruuspolitiikan tavoitteena on solmia naapurimaiden kanssa etuoikeutettu kumppanuus lähentämällä niitä unioniin ja antamalla niiden osallistua yhteisön sisämarkkinoihin. Lisäksi tuetaan vuoropuhelua, uudistuksia sekä yhteiskunnallista ja taloudellista kehitystä. Vaikka naapuruuspolitiikka on selvästi integraatiohakuista, siihen sisältyy yleensä merkittäviä kehitysnäkökohtia. Köyhyyden vähentämisen ja yhteiskunnallisen kehityksen tavoitteet edistävät vauraampien, oikeudenmukaisten ja näin ollen vakaiden yhteiskuntien rakentamista pääasiassa kehitysmaissa. Poliitiikan tukemiseksi käytettäviin teknisen ja taloudellisen avun välineisiin voidaan tarvittaessa sisällyttää kehitysyhteistyön parhaat käytänteet tehokkaan hallinnoinnin ja täytäntöönpanon edistämiseksi. Osallistavat lähestymistavat kuuluvat epäilemättä kehitysyhteistyön parhaisiin käytänteisiin.

⁴ Tarkistettu Cotonoun sopimus, 4, 6 ja 58 artikla sekä liitteessä IV olevat 4 ja 15 artikla.

⁵ Ks. erityisesti Keski-Amerikan maiden ja Andien yhteisön kanssa tehtyjen poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä koskevien sopimusten 43 artikla.

2.3. Aiemmat kokemukset/saadut opetukset

Osallistuminen EU:ssa toimivien valtiosta riippumattomien järjestöjen rahoitukseen on yhdessä hajautetun yhteistyön ohjelmien kanssa asteittain vakiinnuttanut sellaiset kehityspoliittiset välineet, joiden painopiste on toimijoissa ja joilla tuetaan toimijoiden aloiteoikeutta. Aiemmat kokemukset (ks. liite) ja arviot sekä osapuolten kanssa käydyt keskustelut osoittavat, että EY:n ja muiden sidosryhmien kuin keskushallinnon välisten strategisten kumppanuuksien tarjoamia mahdollisuuksia ei ole hyödynnetty maksimaalisesti. Tämä ei näyttäisi olevan kytköksissä poliittiseen toimintakehykseen, vaan johtuu ennen kaikkea varainhoitoasetuksessa säädetyistä vaatimuksista sekä täytäntöönpanosääntöihin ja -edellytyksiin jatkuvasti tehtävistä muutoksista. Samaan aikaan rahoitettavaksi esitettyjen ehdotusten määrä on noussut merkittävästi, kun taas niitä käsittelevän komission henkilöstön määrä ei ole lisääntynyt samassa suhteessa. Komissio selvittää parhaillaan uusia lähestymistapoja valintamenettelyihin; tavoitteena on keventää hallinnollisia rasitteita, keskittää ehdotuspyynnöt nykyistä paremmin ja helpottaa pienten valtiosta riippumattomien järjestöjen rahoituksensaantia. Segmentoituneen ja toimijakeskeisen lähestymistavan omaksuminen auttaa luomaan innovatiivista ja yksinkertaistettua lähestymistapaa näiden toimijoiden osarahoitukseen.

2.4. Temaattisen lähestymistavan perusteet

Temaattisella ohjelmalla tuetaan valtiosta riippumattomia toimijoita kaikenlaisissa (sekä maantieteellisissä että temaattisissa) humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön ohjelmissa. Toimijakeskeinen temaattinen ohjelma, jonka käytössä on riittävät rahoitusvarat, on tarpeen myös silloin, kun

- yhteistyö maantieteellisten ohjelmien puitteissa on rajoitettua, kuten hankalissa kumppanuuksissa⁶. Ohjelman ansiosta EY voi tällaisissa tilanteissa pitää kiinni sitoumuksistaan, tukea väestöä suoraan, helpottaa avun täytäntöönpanoa ja peruspalvelujen saantia, edistää demokratisoitumista ja helpottaa rauhanrakentamista. Näin pitäisi voida täydentää julkisten elinten edistymistä näillä aloilla;
- yhteistyö ja kumppanuus toimivat asianmukaisesti; tällöin ohjelmasta rahoitettavilla toimilla täydennetään ja parannetaan maa- tai aluekohtaisia yhteistyöohjelmia tukemalla uusia järjestelyjä ja lähestymistapoja käyttöön ottavia sidosryhmiä, jotta nämä voisivat omaksua eri aloja yhdistäviä painopisteitä kokonaisvaltaisella tavalla, helpottaa ruohonjuuritason tai erityisryhmien osallistumista, edistää sukupuolten tasa-arvoa sekä kehittää valmiuksia reilun kaupan ja ympäristöaktiivisuuden kaltaisilla aloilla;
- valtiollisten ja valtiosta riippumattomien toimijoiden välistä luottamusta esimerkiksi politiikasta käytävään keskusteluun ja peruspalvelujen tarjontaan on tarpeen lisätä, jotta nämä alat voidaan asteittain sisällyttää maantieteellisiin ohjelmiin, mikäli ne eivät niihin vielä sisälly;

⁶ Hankalina kumppanuuksina pidetään tilanteita, joissa tavanomaisia yhteistyövälineitä ei jostakin seuraavassa luetellusta syystä voida käyttää täysimääräisesti muiden sidosryhmien kuin keskushallintojen tekemien aloitteiden tukemiseen: 1) maat, joissa yhteistyö on keskeytetty, 2) maat, joiden viranomaiset eivät ole sitoutuneet köyhyyden vähentämisen tavoitteisiin ja muihin kehitysyhteistyöpolitiikan peruseriaatteisiin, joita ovat muun muassa hyvä hallinto sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja hajautetun hallinnon viranomaisten osallistuminen, 3) maat, joissa osallistavista lähestymistavoista kehitykseen ei juurikaan käydy vuoropuhelua.

- on tarpeen lisätä yleistä kehitysasioiden tuntemusta ja edistää niihin liittyvää koulutusta EU:ssa, vakiinnuttaa kehitysyhteistyöpolitiikan asema eurooppalaisissa yhteiskunnissa, saada EU:ssa lisää julkista tukea köyhyydentorjuntatoimille ja oikeudenmukaisemmille suhteille teollisuus- ja kehitysmaiden välillä, muuttaa EU:ssa vallitsevaa asenneilmastoa kehitysmaiden erityiskysymyksiä ja -ongelmia ja niiden kansoja kohtaan sekä edistää globalisaation sosiaalista ulottuvuutta;
- halutaan tukea toimenpiteitä sidosryhmien ja EU:n toimielinten välisen koordinoinnin ja vuorovaikutuksen vahvistamiseksi tavoitteena verkkoutumisen ja vuorovaikutuksen helpottaminen;
- on tarpeen tukea sidosryhmien aloitteita maan sisäisten valmiuksien kehittämiseksi, kun on kyse poliittiseen keskusteluun osallistumisesta ja peruspalvelujen (terveys, koulutus, työ, turvallisuus, myös konfliktinesto, kriisivalmius jne.) tarjoamisesta paikallistasolla tilanteissa, joissa ei voida käyttää maantieteellisiä ohjelmia tai joissa tarvitaan innovatiivisia lähestymistapoja. Se, että ohjelma mahdollistaa mahdollisimman monenlaisten, niin EU:n kuin kumppanimaiden valtiollisten ja valtiosta riippumattomien toimijoiden osallistumisen, tuo sille lisäarvoa;
- halutaan yleisellä tasolla ja maantieteellisiä ohjelmia täydentäen tukea sidosryhmien aloiteoikeutta rahoittamalla niiden omia aloitteita sen sijaan, että määriteltäisiin yksityiskohtaisesti toimet, joita niiden odotetaan tukevan täytäntöönpanokumppaneina. On kuitenkin tärkeää, että ohjelmalla voidaan varmistaa riittävä johdonmukaisuus muiden EY:n tukemien kehitysyhteistyötoimien ja kumppanimaiden kehitysstrategioiden kanssa, joista jälkimmäisiä tuetaan maantieteellisillä ohjelmilla. Tämän temaattisen ohjelman ja muiden EY:n rahoittamien ohjelmien välillä on pyrittävä suurimpaan mahdolliseen täydentävyyteen⁷.

3. TEMAATTINEN OHJELMA

3.1. Soveltamisala

Tässä tiedonannossa esitetään ohjelman soveltamisalaa koskevat yleiset poliittiset suuntaviivat. Monivuotisessa temaattisessa strategia-asiakirjassa⁸ kyseisiä suuntaviivoja tarkennetaan ja eri tasojen (maa, toimen laji ja toimijoihin liittyvät kysymykset, kuten yhteisrahoituksen osuus ja valtiollisten toimijoiden tukikelpoisuus) painopisteet määritetään ohjelman kohdentamiseksi.

Ohjelman pääpaino on kenttätoiminnassa, ja sitä toteutetaan kehitysmaissa ja -alueilla tilanteessa, jossa valtiosta riippumattomat toimijat ja paikallisviranomaiset eivät poliittisen sitoutuneisuuden puuttuessa saa minkäänlaista tukea tai määrärahoja maantieteellisistä ohjelmista, tai sellaisilla osa-alueilla, joille maaohjelma ei ulotu, taikka

⁷ Tässä asiakirjassa 'johdonmukaisuudella' tarkoitetaan sitä, että millään toimella ei heikennetä toisen (samalla tai jollain toisella alalla toteutettavan) toimen tehoa tai vaikutusta, kun taas 'täydentävyydellä' viitataan kunkin toimijan lisäarvoon perustuvaan työnjakoon.

⁸ Ks. kehitys- ja talousyhteistyöväline ja eurooppalainen naapuruus- ja kumppanuusväline, asianomaiset artikkelit.

silloin, kun on kyse hankalasta kumppanuudesta, epävakaasta valtiosta, konfliktinjälkeisestä tilasta, poliittisesta epävakaudesta jne.

3.1.1. Tukikelpoiset toimijat

Ohjelman rahoitusta voivat hakea hyvin erityyppiset voittoa tavoittelemattomat toimijat EU:sta ja kumppanimaista. Niiden odotetaan aktivoivan ihmisiä kehitysasioissa, vastaavan väestön tarpeisiin, toimivan avoimella ja vastuullisella tavalla sekä antavan näyttöä erityisosaamisestaan.

Kaikenlaisille valtiosta riippumattomille toimijoille, kuten kansalaisjärjestöille, ammattiliitoille, ympäristönsuojeluryhmille, korkeakouluille ja poliittisille säätiöille voidaan myöntää ohjelmasta rahoitustukea. Lisäksi paikallisviranomaiset voivat saada rahoitustukea erityistilanteissa toteutettaville toimille edellyttäen, että toimien lisäarvo on perusteltavissa ja että niitä ei ole mahdollista toteuttaa osana maantieteellisiä ohjelmia.

Monivuotisessa temaattisessa strategia-asiakirjassa tämä hyvin laaja-alainen ja toimijakeskeinen lähestymistapa määritellään yksityiskohtaisemmin. Eri toimijoille voidaan määritellä tarkemmat tukikelpoisuusvaatimukset toimijoiden lisäarvon, valmiuksien sekä erityistarpeiden ja -rajoitteiden (rahoitus mukaan luettuna) perusteella temaattisessa strategia-asiakirjassa vahvistettujen painopisteiden toteuttamiseksi. Toiminnan painopisteiden perusteella eri toimijoiden rahoituksensaannille voidaan määritellä yksityiskohtaiset säännöt (yhteisrahoituksen prosenttiosuus, toimien laji jne.) joko temaattisessa strategia-asiakirjassa tai sen täytäntöönpanoasiakirjoissa. Huomioon otetaan myös se, että toimijat saattavat olla tukikelpoisia myös muiden EY:n rahoittamien ohjelmien puitteissa.

3.1.2. Tukikelpoiset toimet

Temaattisessa ohjelmassa kunnioitetaan tukikelpoisten toimijoiden aloiteoikeutta myöntämällä niille rahoitustukea kolmenlaisten toimien toteuttamiseen:

- valtaosa rahoituksesta käytetään kehitysmaissa ja -alueilla toteutettaviin toimiin, joilla 1) vahvistetaan osallistavaa kehitystä, 2) tuetaan asianomaisten toimijoiden valmiuksien kehittämistä maa- tai aluetasolla, ja 3) edistetään vastavuoroista ymmärtämystä. Tämänäyttöiseen toimintaan kuuluvat tilanteen mukaan toimet, joilla helpotetaan kansalaisten aktiivista osallistumista kehitysprosesseihin ja parannetaan niiden toimintavalmiutta;
- kehityskysymyksiin liittyvän valistuksen ja koulutuksen lisääminen EU:n nykyisissä ja tulevaisissa jäsenvaltioissa;
- koordinaatio ja viestintä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja paikallisviranomaisten verkostojen välillä, niiden organisaatioiden sisällä sekä erityyppisten, eurooppalaiseen julkiseen kehityskeskusteluun aktiivisesti osallistuvien sidosryhmien välillä.

Monivuotisissa temaattisissa strategia-asiakirjoissa määritellään näillä eri aloilla toteutettavien toimien painopisteet yksityiskohtaisemmin maantieteelliset ohjelmat huomioon ottaen; jäykästä toimintakehyksestä halutaan kuitenkin pidättäytyä, jotta toimijoiden aloiteoikeutta voitaisiin kunnioittaa tukemalla niiden omia aloitteita.

Kaikkia tämäntyyppisiä toimia voidaan toteuttaa yhdessä tai useammassa maassa joko aluetasolla tai usealla eri alueella, ja niitä voidaan rahoittaa tukemalla yksittäisiä hankkeita.

3.1.3. *Maantieteellinen soveltamisala*

Kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen mukaisesti kaikissa julkisen kehitysavun vastaanottajista laaditussa luettelossa⁹ tarkoitetuissa kehitysmaissa toteutettaville toimille voidaan myöntää rahoitusta tästä temaattisesta ohjelmasta. Kyseiset maat kuuluvat kehitys- ja talousyhteistyövälineen sekä eurooppalaisen naapuruus- ja kumppanuusvälineen soveltamisalaan.

Maiden yleiset tukikelpoisuusehdot määritellään tarkemmin monivuotisessa strategia-asiakirjassa. Ehdossa saatetaan yksilöidä ensisijaisia kohdemaita ja -alueita.

EU:n nykyiset ja tulevat jäsenvaltiot sisällytetään temaattisen ohjelman maantieteelliseen soveltamisalaan ainoastaan sellaisten toimien osalta, joissa on kyse kehityskysymyksiin liittyvän valistuksen ja koulutuksen lisäämisestä ja koordinoinnista.

3.2. **Ohjelmasuunnittelun periaatteet**

Komissio päättää neljän vuoden (2007–2010) ja sen jälkeen kolmen vuoden (2011–2013) temaattisista strategia-asiakirjoista (ohjelma-asiakirjoista) komiteamenettelyn mukaisesti. Niissä määritellään yksityiskohtaisemmin kriteerit ensisijaisten kohdemaiden ja -alueiden valitsemiselle ja toiminnan painopisteiden määrittämiselle. Tärkeimmät sidosryhmät otetaan tarvittaessa mukaan suunnittelun eri vaiheisiin.

Tämän monivuotisen suunnitelman pohjalta komissio laatii kunakin vuonna toimintaohjelmat, joissa vahvistetaan painopisteet tuen kohteiksi valittaville toimille, erityistavoitteet, toivotut tulokset ja ohjeelliset määrärahat.

Ensimmäisen kolmivuotisjakson (2007–2009) toimista teetetään ulkopuolinen väliarviointi järjestyksessä toisen temaattisen strategia-asiakirjan (2011–2013) valmistelun pohjaksi. Arviointikertomukset toimitetaan jäsenvaltioille ja Euroopan parlamentille keskustelua varten.

Ohjelma pannaan täytäntöön vuonna 2000 toteutetun ulkomaanavun hallinnointiuudistuksen mukaisesti; tähän kuuluu muun muassa hallinnointitehtävien hajauttaminen soveltuvien osien lähetystöihin. Valtiosta riippumattomiin järjestöihin komissio aikoo soveltaa koko komissiolle yhteistä määritelmää ja koota niistä asiantuntijatietokannan, jotta komission henkilöstö niin päätoimipaikassa kuin lähetystöissä saisi helposti kvantitatiivista ja kvalitatiivista tietoa mistä tahansa yhteisön kanssa yhteistyötä tekevästä valtiosta riippumattomasta järjestöstä.

Maantieteellisen yhtenäisyyden varmistamiseksi ohjelmasuunnittelun eri vaiheiden välillä temaattisessa strategia-asiakirjassa analysoidaan soveltamisalaltaan vastaaville toimille niin maantieteellisistä ja temaattisista ohjelmista kuin muista EY:n

⁹ OECD:n kehitysapukomitean (DAC) on määrä vahvistaa huhtikuussa 2006 luettelo julkisen kehitysavun vastaanottajista. Euroopan unionin neuvoston asiakirja nro 14820/05, 22.11.2005.

hallinnoimista budjettikohdista annettavaa tukea. Jäsenvaltioiden ja muiden rahoittajien tukemille toimille pitäisi mahdollisuuksien mukaan tehdä samanlainen analyysi. Tämä pitäisi ottaa huomioon ensisijaisiksi kohteiksi valittujen maiden ja alueiden strategia-asiakirjoissa ja niissä pitäisi luoda kokonaiskuva kaikista rahoitusvälineistä ja ohjelmista.

3.3. Tavoitteet

Ohjelma on ensisijaisesti kehitysyhteistyöpolitiikan väline. Sekä sen yleistavoitteet että kunkin tukikelpoisen toimilajin tavoitteet ovat johdonmukaisia EU:n kehitysyhteistyöpolitiikasta annetun uuden julkilausuman, niin kutsutun eurooppalaisen konsensuksen,¹⁰ kanssa. Ensisijainen ja kaiken muun yläpuolelle asettuva tavoite on köyhyyden poistaminen kestävästä kehitystä edistäen ja muihin vuosituhattavoitteisiin pyrkien. Muita pääasiallisia tavoitteita ovat (eurooppalaisessa konsensuksessa määritellyn mukaisesti) hyvä hallinto ja ihmisoikeudet, jotka ovat eri aloja yhdistäviä, kaikkiin kumppanimaissa toteutettaviin toimiin sisällytettäviä asiakokonaisuuksia. Näiden tavoitteiden toteutumista pitäisi edistää erityyppisillä toimilla seuraavasti:

- Kumppanimaissa ja -alueilla toteuttavilla toimilla edistetään osallistavaa ja vaikutusmahdollisuuksia tarjoavaa yhteiskuntaa. Tavoitteena on 1) saavuttaa väestönosat, jotka ovat peruspalvelujen ja -resurssien ulottumattomissa ja syrjässä politiikantekoprosesseista, 2) vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa edustavien järjestöjen valmiuksia kumppanimaissa, jotta niiden osallistuminen kestävästä kehityksen strategioiden laadintaan ja täytäntöönpanoon helpottuisi, ja 3) edistää valtiollisten ja valtiosta riippumattomien toimijoiden välistä vuorovaikutusta eri tilanteissa. Erityisesti pyritään yksilöimään erityisen syrjäytyneitä ja muita heikommassa asemassa olevia ryhmiä edustavia toimijoita ja kohdentamaan toimet niihin. Toiminnalla voidaan myös pyrkiä parantamaan kansalaisten valmiuksia toimia, puolustaa oikeuksiaan ja osallistua poliittiseen keskusteluun paikallisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.
- Kehitysyhteistyöhön liittyvällä valistuksella ja koulutuksella pyritään lisäämään kehityskysymysten tuntemusta EU:n nykyisissä ja tulevaisissa jäsenvaltioissa. Niillä haetaan Euroopan kansalaisten aktiivista tukea köyhyyden vähentämisen ja kestävästä kehityksen strategioille kumppanimaissa samoin kuin oikeudenmukaisemmille suhteille teollisuus- ja kehitysmaiden välillä, minkä lisäksi niillä vahvistetaan kansalaisyhteiskunnan roolia edistystekijänä ja muutosvoimana.
- Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden verkostojen välisillä, niiden organisaatioiden sisäisillä ja EU:n toimielinten kanssa toteuttavilla koordinoitavilla toimilla pyritään yhteistyön tehostamiseen edistämällä synergiaa ja huolehtimalla suunnitelmallisesta vuoropuhelusta. Koordinointi auttaa lisäämään sidosryhmien uskottavuutta, näkyvyyttä ja vaikutusvaltaa.

3.4. Painopisteet

Temaattiselle ohjelmalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi voidaan yksilöidä seuraavat yleisluonteiset painopisteet:

¹⁰ Euroopan unionin neuvoston asiakirja nro 14820/05, 22.11.2005.

- Helpotetaan sidosryhmien osallistumista epäsuotuisissa tilanteissa, joista esimerkkeinä mainittakoon hankalat kumppanuudet, epävakaus, konfliktit, tunnustetun aseman puuttuminen kansalaisyhteiskunnan toimijoilta ja heikko hallinto.
- Vahvistetaan valmiuksien kehittämisprosesseja ja kannustetaan osallistavampaan kehitykseen kumppanimaissa ja -alueilla.
- Edistetään maantieteellisiä ohjelmia täydentäviä rajatylittäviä ja alueellisia aloitteita sekä sidosryhmien välisiä kytkentöjä ja yhteenliittymiä.
- Vaalitaan hyvin toimivia kumppanuuksia EU:n ja kumppanimaiden eri sidosryhmien välillä.
- Tuetaan aloitteita, joilla kehitetään työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen valmiuksia, edistetään työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun tarkoitettujen mekanismien ja rakenteiden luomista ja puolustetaan työmarkkinaosapuolten toimintavapautta epäsuotuisissa tilanteissa.
- Edistetään kansalaisaktivismia kehityskysymyksiin keskittyvällä valistuksella, koulutuksella ja kampanjoinnilla.
- Huolehditaan siitä, että kehityskysymyksiä käsittelevä koulutus on johdonmukaista ja että sitä on tarjolla lapsille ja nuorille.
- Lujitetaan sidosryhmien organisaatioiden välisen vuoropuhelun ja tiedonjaon rakenteita edistämällä verkkoutumista, parhaiden käytänteiden jakamista sekä pohjois–etelä- ja etelä–etelä-suhteita.

LIITE

ANNEX - SUMMARY OF PAST EXPERIENCE

Different types of stakeholders (non-state actors and local authorities) other than central governments both from the EU and partner countries are eligible for funding under thematic and geographic programmes. They are expected to be able to mobilize citizens for development, to address the needs of the population, to operate in a transparent and accountable manner and to prove their specific competencies. These actors implement their own initiatives, but also act as “implementing partners” for pre-defined thematic and geographic priorities. Eligibility in this context has been limited to non-profit making activities and this criterion should be upheld. Profit making activities should not be eligible for funding under the programme since other specific instruments are available for them.

Civil society organisations and networks from the EU, particularly development NGOs, have been involved for years in regular policy dialogue and consultation within the EU. Their initiatives and interventions, funded by the EC, have shown NGOs’ added value both in the EU and in partner countries, by contributing to development policy objectives and supporting capacity development processes. Supporting NGOs has brought innovative approaches and partnerships in civil society to the development process. Compared to public institutions, NGOs are in a better position to reach and give voice to the grassroots. Their capacity to work and effectively deliver even in the most difficult environments, as well as their ability to mobilise EU constituencies in support of development policy issues, are also part of their contribution to the development process. The European Parliament has underscored the specific and irreplaceable role and the utility and effectiveness of NGOs’ development activities, stressing their crucial work in favour of disadvantaged groups in the developing countries, the need to maintain their freedom of action, and the essential role they play in promoting human rights and grassroots democratisation¹¹.

More recently, economic and social partners and interest groups have emerged in the process, very actively and constructively supported by the European Economic and Social Committee and by local and regional authorities from the EU, with the progressive involvement of the Committee of the Regions, plus other actors, such as political foundations and universities, and their respective networks. Although their access to EC funding and involvement in programme implementation have been limited so far, they advocate specific and differentiated issues that are relevant to the development agenda and participate in development policy dialogues and consultations both in the EU and partner countries.

In addition to geographical programmes and humanitarian assistance, different actors have access to a number of thematic budget lines (EIDHR, food security, environment and tropical forests, anti-personnel mines, gender, and health) and to the Rapid Reaction Mechanism. Among these various instruments, the NGO co-financing budget line,

¹¹ Resolution of 14 May 1992 on the role of NGOs in development cooperation (OJ C 150, 15.6.1992).

created in 1976, best symbolises the partnership between the EU and NGOs on development cooperation. Its size has gradually increased, from EUR 2.5 million to EUR 200 million a year. Since 1979, 10% of the total allocation has supported awareness raising and development education interventions.

Since 1998, the legal basis for the NGO cofinancing budget line is Council Regulation (EC) 1658/98. It fosters quality partnerships for development objectives between NGOs from the EU and civil society organizations in developing countries, so that the budget line preserves the right of initiative in developing countries and allows active participation by European citizens in the development process. Under the Regulation, the budget line cofinances with European NGOs: (i) operations aimed at meeting the basic needs of the poorest sections of the population in developing countries, (ii) schemes to raise European public awareness of development issues in developing countries, in particular relations between developing and developed countries, (iii) measures to strengthen cooperation and coordination between NGOs in the Member States and between such NGOs and Community institutions. The Commission evaluated the instrument after three years, i.e., in mid-2001.¹²

Since the EU's enlargement to ten new member states on 1 May 2004, NGOs from new Member States have had access to funding under the budget line. In addition, awareness raising and development education interventions in and involving NGOs from the new Member States have become a strategic priority in this field. NGOs from new Member States have encountered certain difficulties in obtaining financial support for their initiatives, mainly for reasons linked to their sometimes limited management capacity and knowledge of procedures. With a view to strengthening cooperation and supporting information-sharing among EU NGOs, projects such as TRIALOG and DEEEP have been set up.

The Decentralised Cooperation budget line aims at similar objectives. Following the conclusions of 2003 external evaluation¹³, carried out before the relevant legal basis was extended¹⁴, it was decided that operations and initiatives supported under this heading would be targeted on situations of difficult partnerships and that Delegations would manage these activities, through calls for proposals adjusted to the situation of the country concerned. In order to ensure flexibility, priority was given to supporting decentralised cooperation actors' own initiatives. Compared to NGO cofinancing, the decentralised cooperation budget line involves much less financial resources (around EUR 6 million a year), is not limited to NGOs from the EU, but open to all types of civil society organisations and local authorities from both partner countries and the EU, and provides financial support to interventions in the field. Finally, its focus is on situations involving difficult partnership, when other instruments cannot be used, and the management is the responsibility of EC Delegations in selected countries.

¹² Report 12/2000 – ref. 951568.

¹³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Overall assessment of the operations financed by the Community under the Regulation on decentralized cooperation, COM (2003) 412 final, 11.07.2003.

¹⁴ Regulation (EC) No 1659/98 on decentralised cooperation, amended and extended by Regulations (EC) No 955/2002 and (EC) No 625/2004 of the European Parliament and of the Council.

In the light of past experience, the different evaluations and discussions with the different parties involved, the potential of the strategic partnership between the EC and stakeholders other than central governments appears to be under-utilised. In this context:

- Project cycle management is considered to be heavily dominated by the selection process (which has become increasingly complex, particularly with the introduction of calls for proposals) and has neglected project monitoring, which has been reduced to monitoring contract and budget issues.
- The selection process has been primarily conceived to rationalise the workload created by the huge amount of proposals received every year as well as to ensure equal treatment and transparency. Strategic policy considerations have not completely been integrated in this process. The process is mainly based on the analysis made of the proposals by independent experts, without giving enough importance to the overall policy priorities decided by the Commission.
- Timeframes in the decision-making process, from the call for proposals to the financial decision, are considered to be too long, which jeopardizes the relevance of the initiative and generates frustration amongst applicants. More generally, the timing, stability and predictability of the calls for proposals should be improved.
- The formal requirements currently applied in calls for proposals represent a substantial administrative burden for the applicants and for Commission staff.
- The different abilities, needs, constraints and sizes of various types of actor should ideally be reflected in the conception of strategies and the selection process (e.g. by using local languages for calls for proposals or for information, and putting in place different kinds and sizes of funding mechanisms according to the capacity and needs of each type of stakeholder).
- Evaluation reports presented by grant beneficiaries should not only describe the activities carried out but also show clearly what effects the intervention has had on targeted populations and beneficiaries.
- The role of the Delegations is considered to be too low-key. They should play the most important part in the selection process and be in charge not just of project monitoring but of raising the awareness of the local population and providing it with information.
- Some modifications of existing rules may be necessary to ensure better involvement of actors from new Member States. They may encounter certain difficulties in obtaining financial support for their initiatives, mainly for reasons linked to their sometimes limited management capacity and knowledge of procedures.

The Commission is currently engaged in exploring new approaches to selection procedures, with a view to both reducing the administrative burden and facilitating access to funding for small NGOs.