



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 25.1.2006
KOM(2006) 19 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

**Det tematiska programmet ”Icke-statliga aktörer och lokala myndigheter i
utvecklingsprocessen”**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Bakgrund	4
2.1.	Analys av temat	4
2.2.	Politisk ram	5
2.3.	Tidigare erfarenheter	6
2.4.	Grunder för ett tematiskt tillvägagångssätt	6
3.	Det tematiska programmet	8
3.1.	Räckvidd	8
3.1.1.	Stödberättigade aktörer	8
3.1.2.	Typer av åtgärder som kan få stöd	9
3.1.3.	Geografisk täckning	9
3.2.	Principer för planeringen	10
3.3.	Mål	10
3.4.	Prioriteringar	11
	BILAGA- Sammanfattning av tidigare erfarenheter	12

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

**Det tematiska programmet ”Icke-statliga aktörer och lokala myndigheter i
utvecklingsprocessen”**

1. INLEDNING

För att rationalisera och förenkla den lagstiftning som för närvarande reglerar gemenskapens yttre åtgärder har Europeiska kommissionen föreslagit sex nya instrument inom budgetplanen för 2007–2013. Tre instrument (instrumentet för humanitärt bistånd, stabilitetsinstrumentet och instrumentet för makroekonomiskt bistånd) är av övergripande natur för att tillgodose särskilda behov och omständigheter. Tre instrument (instrumentet inför anslutningen, instrumentet för den europeiska grannskaps- och partnerskapspolitiken och instrumentet för utvecklingssamarbete och ekonomiskt samarbete) är utformade i syfte att täcka ett visst geografiskt område och för att genomföra särskilda strategier. Dessa instrument kommer i framtiden att utgöra rättslig grund för gemenskapens utgifter för programmen för externt samarbete, däribland de tematiska programmen, och kommer att ersätta de gällande tematiska förordningarna.

Enligt dessa förslag erbjuder de tematiska programmen ett klart mervärde och kompletterar de geografiska programmen, som förblir den främsta ramen för gemenskapens samarbete med tredjeländer¹.

Kommissionen har förbundit sig att inleda diskussioner med Europaparlamentet och rådet om räckvidden, målen och prioriteringarna för varje tematiskt program på grundval av formella meddelanden till de båda institutionerna. Denna process kommer att resultera i politiska riktlinjer för den efterföljande programplaneringen, särskilt för de tematiska strategidokument som kommer att utformas i enlighet med de ovan nämnda instrumenten.

Kommissionen har hållit ett ingående offentligt samråd för att sörja för att många olika typer av aktörer är med om att fastställa huvuddragen i programmet. Programmet är baserat på resultatet av detta samråd (se webbplatsen för Generaldirektoratet för utveckling för en fullständig rapport om det offentliga samrådet).

¹ Se meddelandet från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om ”Yttre åtgärder via tematiska program inom ramen för den kommande budgetplanen för perioden 2007–2013”, KOM(2005) 324 slutlig, 3.8.2005.

2. BAKGRUND

2.1. Analys av temat

Egenansvar och deltagande är nyckelprinciper i EU:s utvecklingspolitik i enlighet med vad som fastställs i förklaringen ”Europeiskt samförstånd om utveckling”². För att dessa principer skall kunna tillämpas på ett effektivt sätt har kommissionen en viktig roll att spela när det gäller att underlätta och främja dialogen mellan statliga och icke-statliga aktörer om prioriteringar och strategier för utveckling i partnerländerna.

Stöd till kapacitetsutveckling inom länderna på olika områden och nivåer är mycket viktigt i detta sammanhang. Myndigheterna i partnerländerna visar en allt starkare vilja att främja tillvägagångssätt som bygger på deltagande. De inbegriper i allt högre grad sina civila samhällen i utarbetandet och genomförandet av utvecklingsstrategier och gör det lättare för dem att få tillgång till finansiering. På grund av situationen i landet eller de centrala myndigheternas inställning kan emellertid aktörerna i vissa fall delta endast delvis, i mycket begränsad utsträckning eller, i extrema fall, inte alls.

Detta program är avsett att efterträda både de nuvarande samfinansieringsprogrammen för icke-statliga organisationer och de decentraliserade samarbetsprogrammen. Det är ”aktörsinriktat” istället för att vara ”sektorsinriktat”. Det kommer att stödja aktörernas ”initiativrätt” genom att tilhandahålla medel för deras ”egna initiativ” när geografiska program inte är rätt instrument. Det kommer också att komplettera det stöd som kan beviljas samma aktörer inom ramen för andra ”sektorsinriktade” tematiska program, särskilt programmet för demokrati och mänskliga rättigheter.

I detta meddelande ges politiska riktlinjer för ett aktörsinriktat tematiskt program som bör vara förvaltningsbart, kunna bistå de geografiska programmen och komplettera övriga tematiska program. Riktlinjerna varierar beroende på aktörerna. Hänsyn tas till varje aktörs mervärde med avseende på programmets räckvidd och aktörens egenskaper, behov och begränsningar (kapacitet, potential, särskilda intresseområden, ekonomiska resurser) för att det skall kunna fastställas hur aktörerna bäst kan delta i EU:s utvecklingspolitik. Den aktörsinriktade strategin erkänner att organisationerna för det civila samhället är nyckelaktörer i tillhandahållandet av bistånd och är viktiga medspelare i utformningen av politiken. Detta program kommer därför att göra det möjligt för det civila samhället att utöva sin egen initiativrätt, utveckla nyskapande metoder och göra processen dynamisk.

De icke-statliga aktörernas mervärde ligger i deras oberoende av staten, i deras närhet till de fastställda målgrupperna och förmåga att förstå och formulera dessa gruppers särskilda intressen, i den kunskap och erfarenhet som de för med sig samt i deras förmåga att överbrygga gapet mellan strategiska mål och deras uppfyllande i praktiken.

När det gäller de icke-statliga aktörerna bör det framhållas hur olika typer av organisationer bidrar till utvecklingsprocessen. Icke-statliga organisationer gör medborgarnas och gräsrotsorganisationernas röster hörda i politiska debatter och bidrar effektivt till utvecklingsverksamheten. Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer spelar

² Europeiska unionens råd, dokument nr 14821/05, 22 november 2005.

en central roll när det gäller att främja den sociala dialogen och därigenom bidra till att skapa hållbar tillväxt och anständiga arbetstillfällen för alla. Oberoende politiska grupper kan bidra till att främja de demokratiska principerna och kontakt mellan medborgare och politiska representanter. Universiteten kan förbättra det civila samhällets analytiska förmåga och forskningskapacitet samt nord-syd- och syd-syd-nätverk.

Lokala myndigheter bör företrädesvis stödjas genom decentraliseringsprocesser inom ramen för geografiska program. De står emellertid medborgarna betydligt närmare än andra offentliga institutioner och kan göra det lättare för medborgarna att delta i utvecklingsprocessen, underlätta samspelet mellan medborgarna och staten samt bygga broar mellan EU-medborgarna och medborgarna i partnerländerna.

Huvuddragen i detta förslag kan sammanfattas enligt följande:

- I princip kan alla organisationer inom det civila samhället och alla lokala myndigheter i EU och i partnerländerna komma i fråga för finansiering inom ramen för detta tematiska program.
- Huvuddelen av bidragen kommer att gå till stödåtgärder på platsen i utvecklingsländerna. Programmet kommer emellertid också att ägna särskild uppmärksamhet åt åtgärder som främjar medvetenhet och utbildning i fråga om utveckling. Även verksamhet som underlättar samordning mellan olika nätverk av aktörer kan komma i fråga för finansiering.
- De olika typerna av åtgärder kommer att genomföras i utvecklingsländer som omfattas av instrumentet för utvecklingssamarbete och ekonomiskt samarbete och i alla länder som omfattas av det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet.
- EU-medlemsstaterna och de anslutande länderna är stödberättigade endast när det gäller åtgärder som främjar medvetenhet och utbildning i fråga om utveckling och när det gäller samordning mellan nätverk av aktörer inom EU.
- Särskilda prioriterade åtgärder och närmare uppgifter om programmets räckvidd kommer att fastställas i ett flerårigt programplaneringsdokument (tematiskt strategidokument).

2.2. Politisk ram

Att göra icke-statliga aktörer och lokala myndigheter delaktiga i utvecklingsprocessen, bl.a. genom dialog och ekonomiskt stöd, är en väletablerad princip i EU:s utvecklingsstrategi och återspeglas i ett antal av kommissionens policydokument och i andra EU-institutioners slutsatser, resolutioner och yttranden³.

”Europeiskt samförstånd om utveckling”

”EU stödjer ett brett deltagande av alla berörda aktörer i ländernas utveckling och

³ ”Europeiskt samförstånd om utveckling” (EU:s råd - 14820/05, 22.11.2005), ”Icke-statliga aktörers deltagande i Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik” – KOM(2002) 598, 7.11.2002, rådets slutsatser av den 19 maj 2003, Europaparlamentets resolution av den 4 september 2003, Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av den 16 juli 2003.

uppmuntrar samhällets alla delar att medverka. Det civila samhället, särskilt näringslivets och arbetsmarknadens organisationer, t.ex. fackföreningar, arbetsgivarorganisationer och den privata sektorn, icke-statliga organisationer och andra icke-statliga aktörer i partnerländerna, spelar en viktig roll som främjare av demokrati, social rättvisa och mänskliga rättigheter. EU kommer att öka sitt stöd till de icke-statliga aktörernas kapacitetsuppbyggnad för att stärka deras röst i utvecklingsprocessen och för att främja en politisk, social och ekonomisk dialog. Det europeiska civila samhällets viktiga roll kommer också att erkännas. Därför kommer EU att ägna särskild uppmärksamhet åt utbildning i frågor som rör utveckling och åt att höja medvetenheten bland EU:s medborgare.

Detta speglas även i partnerskaps- och samarbetsavtalen. Partnerskapsdimensionen i samarbetet mellan länderna i Afrika, Västindien och Stilla havet (AVS-länderna) och EU har lett till att tillvägagångssätt som bygger på deltagande kunnat uppkomma, gradvis konsolideras och formaliseras på utvecklingsområdet. Deltagande är en uttrycklig princip för samarbetet mellan AVS och EU och omfattar många olika typer av aktörer. I samband med att Cotonouavtalet nyligen sågs över blev det möjligt att ytterligare stärka detta tillvägagångssätt, först genom att underlätta tillgången till finansiering på grundval av dialogen om programplanering och därefter genom att utvidga tillvägagångssättet till att omfatta de lokala myndigheterna⁴. Det finns också i EU:s samarbete med andra geografiska grupper såsom Asien, Latinamerika och grannländerna en allmän tendens till ökat deltagande från det civila samhällets organisationer, bl.a. i politiska dialoger⁵. Det civila samhällets deltagande är således en integrerad del av EU:s normala arbetsmetoder.

Den europeiska grannskapspolitiken syftar till att skapa ett privilegierat partnerskap med grannländerna, knyta dem närmare till EU och erbjuda dem en andel av gemenskapens inre marknad i förening med stöd för dialog, reform och social och ekonomisk utveckling. Grannskapspolitiken har en tydlig inriktning på integration, men omfattar vanligtvis också betydande utvecklingsaspekter. Fattigdomsminskning och social utveckling är mål som kommer att bidra till att skapa större välstånd, rättvisa och därmed stabila samhällen i dessa länder, som till största delen är utvecklingsländer. De instrument som kan tillhandahålla tekniskt och ekonomiskt stöd till denna politik kommer vid behov att omfatta bästa metoder i fråga om utveckling för att främja en effektiv förvaltning och ett effektivt genomförande. Tillvägagångssätt som bygger på deltagande ingår tveklöst bland dessa ”bästa metoder i fråga om utveckling”.

2.3. Tidigare erfarenheter och lärdomar som dragits

Såväl EU:s samfinansiering av icke-statliga organisationer som decentraliserade samarbetsprogram har lett till en gradvis konsolidering av policyinstrument på utvecklingsområdet som är aktörsinriktade och stöder aktörers initiativrätt. Tidigare erfarenheter (se bilaga) och utvärderingar samt diskussioner med de olika deltagande parterna visar att strategiska partnerskap mellan EU och andra aktörer än centrala myndigheter inte förefaller utnyttjas till sin fulla potential. Detta verkar inte ha något samband med ramen för politiken, utan beror huvudsakligen på

⁴ Det reviderade Cotonouavtalet, artiklarna 4, 6, 58 och bilaga IV, artiklarna 4 och 15.

⁵ Se särskilt artikel 43 i den politiska dialogen och samarbetsavtalen med länderna i Centralamerika och Andinska gemenskapen.

finansieringsförordningarnas krav och på att bestämmelserna och villkoren för tillämpningen ofta ändras. Samtidigt har antalet förslag som lagts fram för finansiering ökat betydligt utan att kommissionens personalresurser ökat på samma sätt för att hantera dessa frågor. Kommissionen undersöker för närvarande nya möjligheter för urvalsförfaranden i syfte att minska den administrativa bördan, bättre målinriktade förslagsinfordringarna och göra det lättare för små icke-statliga organisationer att få tillgång till finansiering. Ett segmenterat och aktörsinriktat tillvägagångssätt bör kunna bidra till att skapa en innovativ och enklare metod för samfinansiering av dessa aktörer.

2.4. Grunder för ett tematiskt tillvägagångssätt

Utöver stöd till icke-statliga aktörer inom alla former av program som rör humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete (såväl geografiska som tematiska) behövs det ett aktörsinriktat tematiskt program med tillräckliga finansiella resurser.

- Om samarbetet via geografiska program är begränsat, som t.ex. i samband med svåra partnerskap⁶, kan EU tack vare programmet förbli engagerat, direkt stödja befolkningsgrupper, underlätta tillhandahållandet av bistånd och tillgången till bastjänster, förbättra demokratiseringsprocesserna och underlätta de fredsskapande processerna i sådana situationer. Detta bör kunna utgöra ett komplement till de offentliga institutionernas arbete på dessa områden.
- Om samarbetet fungerar och partnerskapet är effektivt kommer de insatser som finansieras av programmet att komplettera och förbättra land- och regionbaserade samarbetsprogram genom att stödja aktörer som inför nya metoder och tillvägagångssätt, i syfte att bättre integrera övergripande prioriteringar på ett holistiskt sätt, underlätta gräsrotsorganisationers eller särskilda gruppers deltagande, främja jämställdheten mellan könen samt bygga upp kapacitet på nya områden såsom rättvis handel, miljöskydd m.m.
- Programmet kommer att bidra till att bygga upp förtroendet mellan statliga och icke-statliga aktörer exempelvis i fråga om politiska diskussioner, tillhandahållande av bastjänster etc. i syfte att göra det lättare för dem att gradvis integreras i geografiska program där detta ännu inte är fallet.
- Programmet kommer att bidra till att höja allmänhetens medvetenhet om utvecklingsfrågor och främja utbildning på utvecklingsområdet i EU för att förankra utvecklingspolitiken i europeiska samhällen, öka EU-allmänhetens stöd för fattigdomsbekämpande åtgärder och för rättvisare förhållanden mellan industriländer och utvecklingsländer, ändra inställningen inom EU till de frågor och svårigheter som utvecklingsländerna och deras befolkningar står inför samt främja den sociala dimensionen av globaliseringen.

⁶ Ett svårt partnerskap är ett partnerskap där de vanliga samarbetsinstrumenten inte till fullo kan användas till stöd för initiativ från andra aktörer än de centrala myndigheterna för att en av följande situationer föreligger: 1) samarbetet med landet har avbrutits, 2) myndigheterna i landet har inte som mål att minska fattigdomen och följer inte andra grundläggande utvecklingspolitiska mål såsom goda styrelseformer och det civila samhällets och decentraliserade myndigheters deltagande i styret, 3) dialogen i landet om en utveckling som bygger på delaktighet är mycket begränsad.

- Programmet kommer att stödja åtgärder som syftar till att stärka samordningen och samspelet mellan aktörerna och EU:s institutioner i syfte att underlätta nätverksskapande och interaktion.
- Det blir genom programmet möjligt att stödja aktörernas initiativ till kapacitetsutveckling inom landet för deltagande i politiska debatter och tillhandahållande av bastjänster (hälso- och sjukvård, utbildning, arbete, säkerhet, däribland konfliktförebyggande åtgärder, katastrofberedskap etc.) på lokal nivå där de geografiska programmen inte kan användas eller där det behövs nyskapande metoder. Det faktum att programmet kan inbegripa ett stort antal statliga och icke-statliga aktörer från såväl EU som partnerländerna är ett av programmets mervärden.
- Generellt sett kommer programmet att stödja aktörernas rätt att ta initiativ som tjänar som komplement till de geografiska programmen, genom att finansiera deras egna initiativ snarare än att i detalj fastställa verksamhet i samband med vilken det kan beviljas stöd till ”genomförandepartner”. Det är emellertid viktigt att programmet bidrar till att bibehålla tillräcklig förenlighet med andra utvecklingsåtgärder som stöds av EU:s och partnerländernas utvecklingsstrategier med stöd från de geografiska programmen. Komplementariteten mellan detta tematiska program och andra EU-finansierade program bör maximeras⁷.

3. DET TEMATISKA PROGRAMMET

3.1. Räckvidd

I detta meddelande ges allmänna politiska riktlinjer för programmets räckvidd. I det fleråriga tematiska strategidokumentet⁸ kommer dessa riktlinjer att utarbetas mer detaljerat och det kommer att fastställas prioriteringar på olika nivåer (beträffande länderna och åtgärdstyperna samt i fråga om aktörerna, t.ex. samfinansieringsnivåerna och villkoren för stödberättigande av statliga aktörer) för att målinrikta programmet.

Programmet kommer främst att inriktas på åtgärder på platsen och kommer i första hand att genomföras i utvecklingsländer och regioner där de geografiska programmen inte tillhandahåller något stöd eller finansiellt bidrag till icke-statliga aktörer och lokala myndigheter p.g.a. svag politisk vilja, i delregioner som ligger utanför räckvidden för programmet för landet, samt i samband med svåra partnerskap, bräcklig statsbildning, en situation efter konflikt, politisk instabilitet etc.

3.1.1. Stödberättigade aktörer

Många olika typer av icke-vinstdrivande aktörer från EU och partnerländerna kommer att vara berättigade till stöd från programmet. De förväntas kunna engagera medborgarna i

⁷ I detta dokument avses med förenlighet att en åtgärd inte minskar en annan åtgärds effektivitet eller verkan (på samma område eller ett annat område). Med komplementaritet avses uppdelning av arbetet på grundval av varje aktörs mervärde.

⁸ Relevanta artiklar om instrumentet för utvecklings-samarbete och ekonomiskt samarbete och det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet.

utvecklingsfrågor, tillgodose befolkningens behov, verka på ett öppet och ansvarsfullt sätt och kunna visa sina särskilda färdigheter.

Alla typer av icke-statliga aktörer, bl.a. icke-statliga organisationer, fackföreningar, miljövårdsgrupper, universitet och politiska sammanslutningar, kan få finansiellt stöd inom ramen för programmet. Dessutom kan lokala myndigheter få finansiellt stöd för verksamhet i särskilda sammanhang om det kan fastställas att det skapar mervärde och om verksamheten inte kan genomföras inom ramen för de geografiska programmen.

Detta mycket breda aktörsinriktade tillvägagångssätt kommer att preciseras i det fleråriga tematiska strategidokumentet. Mer detaljerade kriterier för de olika aktörernas rätt till stöd kan fastställas med beaktande av deras respektive mervärde, förmåga och särskilda behov och begränsningar (även på finansiell nivå) när det gäller att genomföra de prioriteringar som anges i det tematiska strategidokumentet. Beroende på vilka de prioriterade åtgärderna är kan antingen det tematiska strategidokumentet eller dess genomförandedokument innehålla uppgifter om hur de olika aktörerna kan få tillgång till finansiering (procent av samfinansiering, typ av åtgärder etc.). Det kommer att tas hänsyn till att aktörerna också kan komma i fråga för stöd från andra EU-finansierade program.

3.1.2. Typer av åtgärder som kan få stöd

Det tematiska programmet kommer att respektera de stödberättigade aktörernas rätt att ta initiativ genom att ge dem finansiellt bistånd för genomförande av tre typer av åtgärder:

- Den största delen av bidraget kommer att gå till åtgärder i utvecklingsländer och regioner som 1) stärker utveckling som bygger på deltagande, 2) stöder de berörda aktörernas kapacitetsuppbyggnad på nationell eller regional nivå samt 3) främjar ömsesidig förståelse. Denna åtgärdstyp kommer vid behov att omfatta åtgärder som syftar till att underlätta medborgarnas aktiva engagemang i utvecklingsprocesserna och till att stärka deras förmåga att vidta åtgärder.
- Höja medvetenheten om utveckling och tillhandahålla utbildning om utvecklingsfrågor i EU och de anslutande länderna.
- Samordning och kommunikation mellan det civila samhället och nätverk av lokala myndigheter såväl inom deras organisationer som mellan olika typer av aktörer som deltar i den allmänna europeiska debatten om utveckling.

Det kommer i det fleråriga tematiska strategidokumentet att närmare fastställas vilka åtgärder som prioriteras på dessa olika områden. De geografiska programmen kommer därvid att beaktas, men inte utgöra någon strikt ram; man respekterar på så sätt aktörernas initiativrätt genom att stödja deras egna initiativ.

Alla dessa typer av åtgärder får genomföras i ett eller mer än ett land på regional nivå eller över de regionala gränserna. De får alla finansieras genom stöd till enskilda projekt.

3.1.3. Geografisk täckning

I enlighet med förklaringen ”Europeiskt samförstånd om utveckling” kommer åtgärder i alla utvecklingsländer, enligt förteckningen över mottagare av offentligt utvecklingsbistånd, att vara berättigade till finansiering inom ramen för detta tematiska

program⁹. Dessa länder omfattas av instrumentet för utvecklingssamarbete och ekonomiskt samarbete och av det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet.

De allmänna kriterierna för länders stödberättigande kommer att fastställas närmare i det fleråriga tematiska strategidokumentet. Det kan omfatta kriterier för fastställande av prioriterade länder och regioner.

EU-medlemsstaterna och de anslutande länderna kommer att omfattas av den geografiska räckvidden av det tematiska programmet endast i fråga om åtgärder som syftar till att främja medvetenhet och utbildning på utvecklingsområdet och i fråga om samordningsverksamhet.

3.2. Principer för programplaneringen

Kommissionen kommer att fatta beslut om fyraåriga (2007–2010) och därefter om treåriga (2011–2013) tematiska strategidokument (programplaneringsdokument) efter det att kommittéförfarandena ägt rum. Det kommer i dessa dokument att fastställas mer detaljerade kriterier för urval av prioriterade länder och regioner samt prioriterade åtgärder. De mest relevanta aktörerna kommer vid behov att inbegripas i olika faser av programplaneringen.

Kommissionen kommer på grundval av denna fleråriga programplanering att utarbeta årliga åtgärdsprogram där det fastställs vilka prioriterade åtgärder som skall stödjas, liksom specifika mål, förväntade resultat samt vägledande belopp.

I fråga om halvtidsöversynen kommer det att göras en extern utvärdering av åtgärderna under de första tre åren (2007–2009) som underlag för utarbetandet av det andra tematiska strategidokumentet (2011–2013). Rapporterna kommer att överlämnas till och diskuteras med medlemsstaterna och Europaparlamentet.

Programmet skall genomföras i överensstämmelse med reformen av förvaltningen av biståndet till tredjeland (2000), som bland annat föreskriver att ansvaret för förvaltningen vid behov kan delegeras till EU:s delegationer. När det gäller icke-statliga organisationer kommer kommissionen att anta en kommissionsomfattande definition av icke-statliga organisationer och skapa en kunskapsdatabas om icke-statliga organisationer, där kommissionens anställda vid såväl huvudkontor som delegationer lätt kan få tillgång till kvantitativ och kvalitativ information om alla gemenskapens icke-statliga partnerorganisationer.

För att sörja för geografisk förenlighet mellan de olika åtgärderna kommer man i det tematiska strategidokumentet att analysera stöd till åtgärder med liknande räckvidd inom geografiska och tematiska program, men även inom andra relevanta budgetposter som förvaltas av EU. En sådan analys bör i största möjliga mån utföras även i fråga om åtgärder som stöds av medlemsstater och andra givare. Landstrategidokument och regionala strategidokument för de berörda länderna och regionerna bör ta hänsyn till detta och ge en samlad bild av alla finansiella instrument och program.

⁹ Förteckningen över mottagare av offentligt utvecklingsbistånd kommer att fastställas av OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd i april 2006. Europeiska unionens råd, dokument nr 14821/05, 22 november 2005.

3.3. Mål

Detta program är i första hand ett utvecklingspolitiskt instrument. Såväl dess allmänna mål som målen för varje stödberättigad typ av åtgärd är förenliga med den nya förklaringen om EU:s utvecklingspolitik, ”Europeiskt samförstånd om utveckling”¹⁰. Det främsta och övergripande målet är utrotning av fattigdomen inom ramen för hållbar utveckling, inbegripet ett fortsatt strävande efter att uppnå millenniemålen för utveckling. Andra viktiga mål (som fastställs i Europeiskt samförstånd) är ett gott styre och mänskliga rättigheter, som är övergripande frågor som bör integreras i alla åtgärder i partnerländerna. De olika åtgärdstyperna bör bidra till dessa mål på följande sätt:

- Åtgärderna i partnerländer och regioner bör främja ett integrerat och starkt samhälle. Målen är att 1) gynna befolkningsgrupper som är utom räckhåll för allmänna tjänster och resurser och som inte är inbegripna i utformningen av politiken, 2) stärka kapaciteten hos det civila samhällets organisationer i partnerländerna, så att de lättare kan vara med om att fastställa och genomföra strategier för hållbar utveckling samt 3) underlätta samspelet mellan statliga och icke-statliga aktörer i olika sammanhang. Man kommer att vinnlägga sig om att identifiera och inrikta sig på aktörer från särskilt marginaliserade och utsatta grupper. Åtgärderna kan också omfatta verksamhet som syftar till att stärka medborgarnas förmåga att vidta åtgärder, försvara sina rättigheter och delta i den politiska debatten på lokal, nationell och internationell nivå.
- Åtgärder som främjar medvetenhet och utbildning i fråga om utvecklingsverksamhet i EU och anslutande länder syftar till att göra den europeiska befolkningen mer medveten om utvecklingsfrågor. De ökar EU-allmänhetens aktiva stöd för fattigdomsbekämpande åtgärder och strategier för hållbar utveckling i partnerländerna samt för rättvisare förhållanden mellan industriländer och utvecklingsländer och stärker det civila samhällets roll som en faktor för framsteg och förändring.
- Samordningsverksamheten mellan nätverk inom det civila samhället, inom deras organisationer och med EU:s institutioner, syftar till ett effektivare samarbete genom att främja synergi och sörja för en strukturerad dialog. Samordningsåtgärderna kommer att bidra till att öka aktörernas trovärdighet, synlighet och inverkan.

3.4. Prioriteringar

Följande allmänna prioriteringar kan fastställas för att målen med det tematiska programmet skall kunna uppnås:

- Underlätta aktörernas deltagande när en ogynnsam situation föreligger, t.ex. i samband med svåra partnerskap, vid instabila situationer eller konfliktsituationer, när det civila samhällets aktörer inte har någon status, vid bristfälligt styre etc.
- Stärka kapacitetsutvecklingen och uppmuntra större deltagande i utvecklingsprocessen i partnerländer och regioner.
- Främja gränsöverskridande och regionala initiativ för att komplettera geografiska program och främja kontakt och förbindelser mellan aktörerna.

¹⁰ Europeiska unionens råd, dokument nr 14821/05, 22 november 2005.

- Främja starka partnerskap mellan olika aktörer från EU och partnerländerna.
- Stödja initiativ som stärker kapacitetsuppbyggnad inom arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, främja fastställandet av mekanismer och strukturer för social dialog och förespråka större frihet för arbetsmarknadens parter i ogynnsamma situationer.
- Främja medborgarnas aktiva engagemang genom åtgärder som syftar till ökad medvetenhet och utbildning, informationsinsatser och kampanjer i fråga om utveckling.
- Öka samstämmigheten rörande utveckling inom utbildningen och genom att sörja för att barn och ungdomar får tillgång till utbildning om utvecklingsfrågor.
- Stärka strukturerna för dialog och informationsutbyte mellan intresseorganisationer genom att främja nätverk, utbyte av bästa metoder samt nord-syd- och syd-syd-förbindelser.

BILAGA

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) n° 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.