



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.1.2000
KOM(2000)11 slutlig

KOMMISSIONENS DISKUSSIONSUNDERLAG

**"KOMMISSIONEN OCH DE ENSKILDA ORGANISATIONERNA –FÖR ETT
STÄRKT SAMARBETE"**

1. INLEDNING

Under de senaste två årtiondena har samarbetet mellan Europeiska kommissionen och enskilda organisationer utvidgats i alla riktningar. Denna intensifiering har inbegripit en lång rad frågor, från politisk dialog och genomförande av politiken, till projekt- och programförvaltning, både inom EU och i dess partnerländer. Detta är ett resultat av ett antal sammanvävda faktorer som rör både förändringar och utveckling inom själva EU:s institutioner och utvecklingen inom sektorn för enskilda organisationer. Allteftersom Europeiska kommissionen har fått utökat ansvar inom ett antal nya politiska områden, har detta motsvarats av ett ständigt växande antal enskilda organisationer som är verksamma i och utanför Europa och till att räckvidden för deras verksamhet har ökat. Denna trend framgår av det allt större antal nationella enskilda organisationer som bildar eller går med i europeiska sammanslutningar och nätverk, ofta baserade i Bryssel. Nu när EU:s utvidgning kommer allt närmare och EU:s affärer underställs allt noggrannare undersökningar, finns det ingen anledning att tro att denna process kommer stagnera, snarare tvärt om.

Även om kommissionens nuvarande förfarande tydligt visar på dess vilja att upprätthålla och stärka sitt samarbete med enskilda organisationer, har de inbegripna strukturerna och förfarandena hamnat på efterkälken. För närvarande uppskattas att kommissionen direkt anslår över 1 000 miljoner euro per år till projekt som drivs av enskilda organisationer, varav merparten på området för yttre förbindelser för utvecklingssamarbete, mänskliga rättigheter, demokratiseringsprogram och, i synnerhet, humanitärt bistånd (i genomsnitt 400 miljoner euro). Andra betydande anslag beviljas inom EU:s sociala sektor (cirka 70 miljoner euro), utbildningssektor (cirka 50 miljoner euro) och miljösektor. Flera hundra enskilda organisationer i och utanför Europa får bidrag från EU. Kommissionens bidrag har följaktligen i hög grad motsvarat det stöd som enskilda organisationer erhållit från den europeiska allmänheten och därmed understrukit den fortsatta betydelsen av ett stort allmänt stöd till den roll som enskilda organisationer spelar.

Komplexiteten i EG:s politik samt det ökande antalet bestämmelser och finansieringskällor (budgetposter) har emellertid, tillsammans med ekonomiska säkerhetsproblem på sistone, lett till stor osäkerhet bland enskilda organisationer avseende samarbetet med kommissionen. Både kommissionen och de enskilda organisationerna vill konsolidera förhållandet. Anledningen till detta initiativ är att de enskilda organisationerna inser att besluten inom många politiska områden idag tas på europeisk nivå och att den finansiering från Europeiska unionen som finns tillgänglig för enskilda organisationer har ökat. Den nya kommissionen som har tagit ställning för förändring och reform anser att tiden är mogen för ett nytt initiativ.

Kommissionen har nyligen satt igång långtgående administrativa reformer som bl.a. syftar till ett mer tjänstvilligt uppträdande och en förbättrad förvaltningskultur inom institutionen. Man kommer att anstränga sig än mer för att se till att de som kommissionen samarbetar med får ökad insyn och ansvarighet, samt för att förbättra effektiviteten genom att t.ex. påskynda utbetalningar till samtliga bidragsmottagare. Dessa mål återspeglas i det här diskussionsunderlaget som utgör ett steg framåt i arbetet för att definiera och förbättra ett förhållande som uppenbarligen kommer att utvecklas.

1.1. SYFTET MED DISKUSSIONSUNDERLAGET

Syftet med detta diskussionsunderlag är dubbelt. För det första försöker det ge en översikt över det nuvarande förhållandet mellan kommissionen och enskilda organisationer, inbegripet

vissa aktuella problem. För det andra syftar det till att lägga fram förslag på hur man kan utveckla dessa förhållanden genom att beakta de åtgärder som krävs för att förbättra och förstärka det nuvarande förhållandet mellan kommissionen och de enskilda organisationerna.

I diskussionsunderlaget behandlas särskilt frågan om kommissionens stöd till verksamhet som bedrivs av enskilda organisationer, och man undersöker förbättrade dialog- och samrådsmetoder. I dokumentet diskuteras också hur man bäst kan organisera EU:s finansiering av verksamheter som bedrivs av enskilda organisationer, och det läggs fram förslag på hur man kan tillhandahålla mer sammanhållna ramar inom kommissionen som helhet för det samarbete som hittills har organiserats på sektorsbasis.

Dialogen och samarbetet mellan kommissionen och enskilda organisationer fungerar å andra sidan bra inom vissa områden. Dessa skulle kunna tjäna som exempel för andra områden. Syftet med att granska förhållandet mellan kommissionen och enskilda organisationer är i vilket fall som helst inte att införa restriktioner där detta förhållande fungerar tillfredsställande, utan snarare att utvidga "god praxis" till att omfatta alla sektorer.

Även vissa medlemsstater har fört eller håller närvarande på att föra diskussioner i frågan om samarbetet med enskilda organisationer, och medlemsstaternas förslag har varit till stor nytta vid utarbetandet av detta diskussionsunderlag.

Diskussionsunderlaget syftar också till att stimulera en pågående process för intern och extern utvärdering av de metoder som kommissionen tillämpar i samarbetet med enskilda organisationer. Samtidigt som de specifika förslag som läggs fram ger en första grundläggande inblick i kommissionens långsiktiga principer och åtaganden gentemot enskilda organisationer, står det klart att dessa förslag måste fastställas som en sammanhängande del av den övergripande administrativa reformprocessen.

1.2. GEMENSAMMA EGENSKAPER FÖR ENSKILDA ORGANISATIONER

Sektorn för enskilda organisationer har ofta beskrivits som oerhört diversifierad, heterogen och representerad av organisationer med mycket olika mål, strukturer och drivkrafter. Det är därför inte helt lätt att finna en gemensam definition på begreppet "enskild organisation". En sådan definition kan inte grundas på en rättslig definition, eftersom lagarna skiljer sig så pass mycket åt för de olika slags verksamheter som bedrivs av enskilda organisationer. Enligt dessa kan en enskild organisation t.ex. ha rättslig ställning som välgörenhetsorganisation, ideell organisation eller stiftelse. Begreppet "enskild organisation" kan trots detta användas för att hänvisa till en rad olika organisationer som normalt delar följande gemensamma egenskaper:¹

- Enskilda organisationer har inget eget vinstsyfte. Även om de kanske har avlönad personal och bedriver verksamhet som ger intäkter fördelar de inte vinsten eller överskottet bland sina medlemmar eller ledning.
- Enskilda organisationer är frivilliga. Detta innebär att de inrättas frivilligt och att det normalt finns ett visst frivilligt deltagande i organisationen.

¹ Denna lista bygger delvis på den lista med gemensamma egenskaper hos frivilligorganisationer som kommissionen lagt fram i sitt meddelande från i juni 1997 om "Föreningar och stiftelser i Europa" (KOM/97/0241 slutlig)

- Enskilda organisationer skiljer sig från informella och tillfälliga grupper genom en viss grad av formell eller institutionell förekomst. Enskilda organisationer har i normala fall en formell stadga eller andra reglerande dokument som fastställer deras uppdrag, mål och räckvidd. De är ansvariga inför sina medlemmar och finansierare.
- Enskilda organisationer är oberoende, särskilt av regeringar och andra myndigheter samt av politiska partier och affärsorganisationer.
- Enskilda organisationer har inget egenintresse i sina målsättningar och närliggande värderingar. Deras uppgift är att vara verksamma på den offentliga arenan som helhet i angelägenheter och frågor som rör människors eller särskilda grupper av människors välfärd eller samhällets välfärd som helhet. De bevakar inte sina medlemmars affärs- eller yrkesmässiga intressen.

Även om dessa gemensamma egenskaper kan bidra till att skapa en bild av begreppet "enskild organisation", får man inte glömma bort att deras storlek och verksamhetsomfattning kan variera avsevärt. Vissa enskilda organisationer består av ett rätt så begränsat antal personer, andra kanske har tusentals medlemmar och hundratals anställda. Till funktionen inriktar sig enskilda organisationer på operativ eller förespråkande verksamhet. Enskilda organisationer med en operativ inriktning kan tillhandahålla tjänster (t.ex. på området för välfärd), medan det främsta syftet för förespråkande enskilda organisationer är att påverka myndigheternas politik och den allmänna opinionen i största allmänhet .

I vidare mening kan även fackföreningar och affärs- och yrkesorganisationer betraktas som enskilda organisationer. I detta dokument behandlas emellertid främst organisationer som är aktiva inom den s.k. "tredje sektorn", dvs. inom det privata och ideella området. Det tillvägagångssätt för samrådsprocesser som läggs fram i detta dokument kan emellertid självklart även användas som modell för andra kategorier av organisationer, i den mån som dessa samråd inte sker inom särskilda ramar (t.ex. social dialog).

1.3. SYFTET MED SAMARBETET MELLAN KOMMISSIONEN OCH ENSKILDA ORGANISATIONER

Syftet med det nuvarande samarbetet och den önskan som finns att förstärka och utvidga det grundas i huvudsak på följande fem överväganden:

1.3.1 ATT FRÄMJA EN DELTAGANDE DEMOKRATIN

Beslutsprocessen i EU legitimeras främst av de valda ombuden för det europeiska folket. Enskilda organisationer kan emellertid bidra till att främja ökad demokratisk delaktighet både inom och utanför Europeiska unionen.

Europeiska unionen grundas på principerna om frihet, demokrati, respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och rättsstaten, principer som är gemensamma för medlemsstaterna. Medborgarnas rättighet att bilda föreningar för att arbeta mot ett gemensamt mål är en grundläggande frihet i en demokrati. Att tillhöra en förening ger medborgarna en möjlighet till aktivt deltagande på annat sätt än eller utöver det att vara med i politiska partier eller olika fackföreningar. Enskilda organisationer erkänns i allt större utsträckning som en viktig del av det civila samhället och ett betydande och värdefullt stöd

för ett demokratiskt statsskick. Regeringar och internationella organisationer tar större hänsyn till dem och involverar dem i den politiska processen och beslutsfattandet.

Detta är särskilt viktigt i samband med en utvidgning. Enligt de s.k. Köpenhamnskriterierna skall ett kandidatland, för att få bli medlem i EU, ha uppnått en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och respekten för och skyddet av minoriteter. Enskilda organisationer kan på ett betydande sätt bidra till utvecklingen av demokratin och det civila samhället i kandidatländerna.

Att utveckla och befästa demokratin är även gemenskapens allmänna politiska mål för samarbetet med utvecklingsländer och går därmed långt utöver utvidgningsprocessen. I detta hänseende är samarbete med lokala enskilda organisationer i utvecklingsländer särskilt betydelsefullt.

1.3.2 ATT FÖRETRÄDA SÄRSKILDA MEDBORGARGRUPPERS ÅSIKTER INFÖR DE EUROPEISKA INSTITUTIONERNA

De enskilda organisationernas uppgift är att företräda särskilda medborgargruppers åsikter (t.ex. handikappade, etniska minoriteter) inför de europeiska institutionerna eller i särskilda frågor (t.ex. miljö, djurhälsa, världshandel). Många enskilda organisationer har i synnerhet en förmåga att nå de fattigaste och mest missgynnade och vara en röst för dem som inte lyckas göra sig hörda på andra sätt.

I Europa utför enskilda organisationer denna uppgift inte bara i samarbete med kommissionen, utan även i samarbete med Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och rådet. Deras deltagande i utformningen och genomförandet av politiken bidrar till att vinna allmänhetens förtroende för EU. I vissa fall kan de fungera som en motvikt till de verksamheter som bedrivs och de synpunkter som företräds av andra samhällsintressen.

1.3.3 ATT BIDRA TILL UPPLÄGGNINGEN AV POLITIKEN

Den särskilda sakkunskap som enskilda organisationer förfogar över kan bidra vid diskussioner om inriktningen på politiken. Genom sina kontakter på lokal, regional, nationell och europeisk nivå kan enskilda organisationer bidra med expertkommentarer inom ramen för EU:s beslutsprocess. De kan i synnerhet ge synpunkter på huruvida en viss politik varit framgångsrik och därmed bidra till kommissionens uppgift att definiera och genomföra politiken genom att fullt ut beakta sitt övergripande allmänpolitiska ansvar.

1.3.4 ATT BIDRA TILL PROJEKTLEDNING

Den särskilda sakkunskap som enskilda organisationer förfogar över kan bidra till förvaltningen, övervakningen och utvärderingen av EU-finansierade projekt. Bidraget från enskilda organisationer är särskilt viktigt för att angripa social uteslutning och diskriminering, för att skydda miljön och för att tillhandahålla humanitärt stöd och utvecklingsstöd. Sakkunskapen och engagemanget hos personalen vid enskilda organisationer samt deras vilja att arbeta under svåra operativa förhållanden innebär att enskilda organisationer är absolut nödvändiga partners för kommissionen både inom och utanför EU.

1.3.5 ATT BIDRA TILL EUROPEISK INTEGRATION

Genom att uppmuntra nationella enskilda organisationer att samarbeta för att uppnå gemensamma mål gör de europeiska organisationsnätverken en stor insats för att forma en "europeisk opinion", något som normalt betraktas som en nödvändig förutsättning för att en sann europeisk politisk helhet skall kunna byggas. Samtidigt bidrar detta till att rent praktiskt främja europeisk integration, ofta på gräsrotsnivå.

Förmågan hos europeiska sammanslutningar och nätverk av enskilda organisationer att kanalisera och samordna information om olika nationella enskilda organisationers synpunkter är dessutom till stor nytta för kommissionen.

Att stärka förhållandet mellan kommissionen och enskilda organisationer kan därför hjälpa båda parter att bli mer framgångsrika när det gäller att uppnå sina respektive mål. Samtidigt måste kommissionen erkänna och stödja utvecklingen i och oberoendet hos sektorn för enskilda organisationer.

1.4. NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN

De olika aspekterna av kommissionens nuvarande förhållande till enskilda organisationer kan sammanfattas enligt följande:

- Att främja utvecklingen av dialogen med medborgarna och det civila samhället på europeisk nivå och förstärka det civila samhället som ett mål i samarbetsprogram med icke-medlemsstater.
- Dialog/diskussioner och samråd med företrädare för enskilda organisationer i samband med utformningen av politiken. Vissa enskilda organisationer och nätverk, särskilt de på europeisk nivå, har bildats eller valts ut för att tillhandahålla information, erfarenhet och sakkunskap. Vissa generaldirektorat har upprättat särskilda fora för att tillhandahålla ramar för dialog.
- Enskilda organisationer som informationsspridare. Europeiska enskilda organisationer, deras nätverk och nationella medlemmar kan tjäna som ytterligare informationskanaler för kommissionen för att se till att information om Europeiska unionen och EU:s politik når ut till en bred publik av människor som intresserar sig för och påverkas av dess politik.
- Att finansiera verksamheter som bedrivs av enskilda organisationer, både inom och utanför gemenskapen, och som är förenliga med och bidrar till genomförandet av EG:s politik. Det utmärkande för dessa program är att enskilda organisationer till stor del äger den verksamhet som finansieras.
- Enskilda organisationer som genomför gemenskapsprogram och gemenskapsprojekt, särskilt på området för samarbete med icke-medlemsstater. I dessa fall har enskilda organisationer valts ut till partners till följd av deras specifika karaktärer i kombination med deras sakkunskap och tekniska kompetens.

1.5. PROBLEM SOM FÖR NÄRVARANDE BEGRÄNSAR SAMARBETET

De problem som räknas upp här nedan är exempel på områden inom vilka samarbetet mellan kommissionen och enskilda organisationer med fördel skulle kunna förbättras.

- Samarbetet med enskilda organisationer organiseras inom olika politiska områden (miljö, sociala frågor, humanitärt stöd, utvecklingsstöd, handel etc.). Detta innebär att det föreligger stora skillnader från en sektor till en annan i förhållandet mellan enskilda organisationer och kommissionen vad avser tillgång till information, metoder för dialog och samråd samt tillgången till finansiering av driftskostnaderna. Samtidigt som de erkänner de olika sektorernas särdrag, anser de flesta enskilda organisationer att man borde anstränga sig mer för att skapa ett sammanhållet tillvägagångssätt inom kommissionen som helhet.
- Det råder brist på tillräcklig information för enskilda organisationer, särskilt i fråga om finansiering och finansiella förfaranden. Bättre riktlinjer för ansökningsförfaranden och mer begripliga ansökningsformulär vore mycket uppskattat.
- Sektorn för enskilda organisationer är en dynamisk sektorn i ständig utveckling. Kommissionens avdelningar har ofta svårt att hänga med i denna utveckling. De saknar framför allt tillräcklig information om de olika enskilda organisationer som de kommer i kontakt med.
- De interna förfarandena inom kommissionen är ofta komplicerade. Även om de enskilda organisationerna på det hela taget har välkomnat kommissionens anvisningar för förvaltning av bidrag för att de tillhandahåller tydliga bestämmelser, oroar de sig för att tonvikten på stränga ekonomiska villkor kommer att lägga en större börda på de enskilda organisationer som ansöker om finansiering.
- Som en del av sin övergripande öppenhetspolitik borde kommissionen tillhandahålla bättre information för enskilda organisationer och förbättra kommunikationen med dem som ett sätt att bygga ett verkligt samarbete.

Vissa konsekvenser av den nuvarande situationen omfattar avsevärda förseningar i behandlingen av ansökningar, dåligt anpassade förfaranden, särskilt för att hantera små projekt och en förtroendekris.

1.6. ATT FÅ FÖRHÅLLET ATT FUNGERA

Samtidig som kommissionen erkänner att den måste förbättra och förstärka sitt förhållande till enskilda organisationer, måste även de enskilda organisationerna ta sitt ansvar för att förhållandet skall fungera. Varje sida borde kunna erkänna och ta hänsyn till den andra sidans prioriteringar och verklighet. Detta utesluter självklart varken uppriktiga diskussioner eller t.o.m. meningsskiljaktigheter.

Vad gäller politisk dialog måste kommissionen släppa efter på sitt interinstitutionella ansvar på detta område och, inom ramen för detta, erbjuda dialog och samråd med enskilda organisationer som företrädare för det civila samhället. De enskilda organisationerna måste samtidigt erkänna och ta hänsyn till denna formella institutionella struktur. Andra åtaganden kan röra representativitet (se punkt 2.2 nedan), korrekt överföring av information till medlemsorganisationer och en respekt för att gemenskapsinformation i vissa fall kan vara konfidentiell.

Med hänsyn till finansiering måste de enskilda organisationerna acceptera att det t.ex. kommer att finnas ett rättsligt behov för kommissionen att införa vissa villkor och kontroller för att skydda gemenskapens medel. Enskilda organisationer har en skyldighet att visa att de

förfogar över den sakkunskap, de administrativa system och de interna kvalitetskontrollsystem som är lämpar sig för det arbete de åtar sig på kommissionens vägnar.

2. DIALOG OCH SAMRÅD

Dialog och samråd mellan enskilda organisationer och kommissionen måste betraktas mot bakgrund av de europeiska institutionernas demokratiska beslutsprocess. Många europeiska institutioner, särskilt Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, har en stark tradition av nära kontakter med enskilda organisationer. Kommissionen har med stort intresse följt den senaste utvecklingen i Ekonomiska och sociala kommittén, som syftar till att förstärka dess förbindelser med det civila samhället, inbegripet enskilda organisationer, för att tillhandahålla ett bättre forum för dialogen med Europas medborgare. Kommissionen deltog också aktivt vid den första konventionen med organisationer som är aktiva inom det civila samhället som Ekonomiska och sociala kommittén organiserade i oktober 1999.

Mot bakgrund av detta är dialog mellan Europeiska kommissionen och enskilda organisationer ett viktigt komplement till den institutionella processen för att utforma politiken. Det specifika värdet av dessa samråd ligger främst i kommissionens initiativrätt. Lägliga samråd med alla intressenter på ett tidigt stadium av utformningen av politiken är i allt högre utsträckning en del av kommissionens praxis för omfattande samråd, särskilt innan förslag till lagstiftning läggs fram, i syfte att förbättra utformningen av politiken och öka effektiviteten.

Det bör understrykas att Europeiska gemenskapen i juni 1998 undertecknade FN-ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande och möjlighet till rättslig prövning avseende miljöfrågor, den s.k. "Århuskonventionen".

Genom att underteckna denna konvention visade Europeiska gemenskapen sitt internationella åtagande att öka insynen och öppenheten samt att säkerställa tillräckliga samråd med allmänheten vid utformningen av EG:s miljöpolitik.

EG:s ratificering av Århuskonventionen är en prioritet för kommissionen.

2.1. NUVARANDE KONTAKTER

På många områden har kommissionen utvecklat betydande kontakter med enskilda organisationer i samband med beslutsprocessen. Dessa kontakter inbegriper allt från tillfälliga möten och deltagande av företrädare för enskilda organisationer i expertgrupper till mer formella strukturer, t.ex. regelbundna möten med europeiska sammanslutningar och nätverk av enskilda organisationer och deltagande av enskilda organisationer i rådgivande kommittéer som en del av ett formellt samrådsförfarande.

Samtidigt som det är logiskt att samråd om utformningen av politiken och genomförandet av särskilda program eller projekt bäst sker på sektornivå, är en viss grad av mer allmän samordning som sträcker sig över de olika sektorerna önskvärd under vissa omständigheter.

A. Tillfälliga möten mellan kommissionen och enskilda organisationer

I sitt meddelande av den 2 december 1992 om "En öppen och strukturerad dialog mellan kommissionen och särskilda intressegrupper" upprepade kommissionen sin övertygelse om

behovet att förbli öppen för impulser utifrån.² Institutionen förblir sålunda öppen och tillgänglig för en stor mängd organisationer, inbegripet enskilda organisationer, som vill lägga fram sina synpunkter.

Exempel: GD Jordbruk, GD Sysselsättning och socialpolitik, GD Miljö och de generaldirektorat som ansvarar för samarbetet med icke-medlemsstater har haft ett stort antal tillfälliga möten med enskilda organisationer (både europeiska och icke-europeiska) i en rad av frågor.

B. Dialog/samarbete i strukturerad form

I de fall där det finns ett fastställt förfarande för systematiska, regelbundna möten med enskilda organisationer för att diskutera politiska frågor, om än utan den formella strukturen hos en kommitté eller andra strukturer med verksamhetsbestämmelser.

Exempel - Halvårsmöten mellan kommissionen och alla medlemsorganisationer i plattformen europeiska enskilda organisationer inom den sociala sektorn.

Exempel - Samordningskommittén för enskilda organisationer som är aktiva inom biståndsområdet tillhandahåller en representativ europeisk struktur, väl etablerade arbetsgrupper och kvartalsmöten med kommissionen för att diskutera både politiska och förfarandemässiga frågor. Detta är visserligen inte en formell samrådsstruktur, men en 25-årig tradition säkerställer att den i praktiken har fått en sådan ställning hos EU:s institutioner.

Exempel - GD Handel har regelbundna meningsutbyten, både övergripande och sektorsvisa, i frågor som rör handelspolitik och särskilt WTO.

Företrädare för enskilda organisationer följde dessutom med kommissionens delegation till WTO:s ministerkonferens i Seattle nyligen.

Exempel - Det ramavtal om samarbete som ECHO och över 160 enskilda organisationer har ingått tillhandahåller ett forum för att diskutera frågor av gemensamt intresse och en gemensam undersökning av humanitära mål och principer.

Exempel - Två gånger om året träffar de största all-europeiska enskilda organisationerna som är aktiva inom miljöområdet ("åttagruppen") generaldirektören för att diskutera GD Miljös arbetsprogram och det allmänna förhållandet mellan de enskilda organisationerna och detta generaldirektorat. Eventuella problem som dykt upp under de föregående sex månaderna kan tas upp under dessa möten. Två gånger om året organiserar GD Miljö dessutom en "Dialog om anslutning mellan EU och enskilda organisationer i kandidatländer".

Ett bra exempel på värdet av ett övergripande tillvägagångssätt är det seminarium som kommissionens stod som värd för i november 1998 för att presentera anvisningarna för förvaltning av bidrag till omkring 200 företrädare för Brysselbaserade enskilda organisationer. Företrädare för fyra "familjer" av enskilda organisationer (miljö, sociala frågor, utvecklingsstöd och mänskliga rättigheter) deltog aktivt i seminariet. Företrädare för samma fyra "familjer" av enskilda organisationer har regelbunden kontakt med nätverket för förvaltning av bidrag om genomförandet av anvisningarna. Styrgruppen tycker det nuvarande informella samarbetet är värdefullt och ser gärna att det fortsätter.

² EGT C 63, 5.3.1993

C. Formaliserade samråd

I de fall där det finns ett politiskt/formellt åtagande att under beslutsprocessen samråda med en enskild organisation eller en gruppering av enskilda organisationer i en viss fråga. Vidare där enskilda organisationer deltar som medlemmar eller observatörer i rådgivande grupper/rådgivande kommittéer med fastställda förfaranden.

Exempel: Rådgivande kommittén för kooperativ, ömsesidiga bolag, föreningar och stiftelser inrättades formellt av kommissionen för att råda i frågor som rör näringsdrivande föreningar (inkl. sektorn för "ideella"/enskilda organisationer).

Exempel: Under cirka 40 år har rådgivande jordbrukskommittéer funnits som en formell mekanism för regelbundna och systematiska samråd med enskilda organisationer och socioprofessionella organisationer.

Exempel: En framtida formell rådgivande roll för det organiserade medborgarsamhället i både Europa och AVS-medlemsstater föreslås av EU i den framtida Post-Lomékonventionen, både på institutionsnivå och för programpolitik och genomförande.

2.2. SPECIFIK ROLL FÖR EUROPEISKA SAMMANSLUTNINGAR OCH NÄTVERK AV ENSKILDA ORGANISATIONER

Det är viktigt att enskilda organisationer och grupperingar av enskilda organisationer är demokratiska och tillåter insyn med avseende på deras medlemskap och försäkran om representativitet. I detta sammanhang uppmuntrar Europeiska kommissionen organisationer att arbeta tillsammans i gemensamma sammanslutningar och nätverk på europeisk nivå eftersom sådana organisationer avsevärt främjar effektiviteten i samrådsprocessen. För att samrådsförfarandet skall kunna ske via sådana sammanslutningar och nätverk måste emellertid dessa organisationer säkerställa att deras strukturer är representativa, särskilt i fråga om deras rötter i de olika EU-medlemsstaterna. Representativitet bör emellertid, även om det är ett viktigt kriterium, inte vara den enda avgörande faktorn för medlemskap i en rådgivande kommitté eller för deltagande i dialog med kommissionen. Andra faktorer, t.ex. meriter och förmåga att bidra med konkreta inlägg i den politiska debatten är lika viktiga.

2.3. ATT FÖRBÄTTRA DIALOGEN OCH SAMRÅDET MED ENSKILDA ORGANISATIONER

Kommissionen ansluter sig till offentlighetsprincipen och anser därför att det är nödvändigt att fastställa ett antal tydliga vägledande principer för att säkerställa att systematiska och regelbundna samråd med enskilda organisationer även är meningsfulla och effektiva samt att de förs på ett sätt som medför insyn.

2.3.1 RIKTLINJER FÖR BÄSTA PRAXIS VID SAMRÅD

För att kunna vara till ömsesidigt nytta kräver dialog och samråd främst en passande planering och en hög nivå av engagemang hos alla deltagare under hela processen. Kommissionen vill därför utveckla principiella ramar för att skapa en mer strukturerad dialog med enskilda organisationer. Denna process bör leda till en uppsättning rekommendationer som identifierar bästa praxis vid samråd som skulle riktas till alla avdelningar inom kommissionen.

Följande frågor skulle kunna övervägas i detta sammanhang, även om de fortfarande är öppna för ytterligare diskussion med de enskilda organisationer som kommissionen samarbetar med. Organisationernas synpunkter om hur man bäst kan förbättra dialogen med kommissionen kommer att väga tungt:

- Hur man bäst definierar räckvidden av och strukturen för dialog eller samråd och säkerställer tillräcklig publicitet.
- Hur man i god tid tillhandahåller tillräckligt med bakgrundsinformation för att ge enskilda organisationer möjlighet att på lämpligt sätt samråda med sina medlemmar (något som bidrar till att säkerställa kvalitet och representativitet med avseende på de debattinlägg som kommer från den enskilda organisationen), och på ett språk och med en stil som kan förstås av den enskilda organisationens publik.
- Hur man bäst får den relevanta avdelningen/tjänstemännen inom kommissionen att uppmärksamma de åsikter som de enskilda organisationerna framför och, där så är möjligt, säkerställer att enskilda organisationer får lämplig feedback på hur deras inlägg och åsikter har påverkat det eventuella politiska beslutet, och därvid göra förhållandet till en verklig dialog.
- Vilka metoder som är lämpligast (Internet, (e-post) utskicksregister och nyhetsbrev) för att skapa stor publicitet kring hela samrådsförfarandet.
- Hur man gemensamt fastställer agendan för varje samrådsförfarande. Behovet av tillräckliga resurser vid kommissionen (personal) för att tillhandahålla den hjälp som är nödvändig för att organisera, leda och följa upp varje förfarande för dialog/samråd, antingen det gäller att ta reda på enskilda organisationers åsikter om en grönbok eller ett diskussionsunderlag, eller att organisera möten.
- Hur man bäst väljer ut de enskilda organisationer som skall medverka i de olika samrådsförfarandena. Inom vissa sektorer bör kommissionen ha sina egna objektiva och i förväg fastställda kriterier och skäl för urvalet av de enskilda organisationer som skall delta i dialog- eller samrådsförfaranden. Dessa skulle kunna inbegripa följande:
 - Deras struktur och medlemskap.
 - Insynen i deras organisation och arbetsmetoder.
 - Tidigare deltagande i kommittéer och arbetsgrupper.
 - Deras meriter vad avser kompetens att råda inom ett specifikt område.
 - Deras kapacitet att arbeta som en katalysator för ett informations- och åsiktsutbyte mellan kommissionen och medborgarna.

Man bör komma ihåg att kommissionens val av deltagare enligt sådana kriterier kanske inte är genomförbart eller lämpligt inom alla kommissionens verksamhetsområden. Att låta de enskilda organisationerna själva välja, genom att utse företrädare och upprätta nätverk eller plattformar, kan vara ett bra alternativ.

2.3.2 ATT ÖKA ÖPPENHETEN

I praktiken innebär en ökad öppenhet att man tillhandahåller mer information om hur kommissionen väljer och har valt sina partners för regelbundna samråd, de rådgivande grupper som finns, deras sammansättning samt vissa uppgifter om de enskilda organisationer som deltar.

När de enskilda organisationerna själva utser deltagare för dialog med kommissionen bör sammanslutningarna och nätverken av enskilda organisationer tillhandahålla information om de kriterier och skäl som ligger till grund för valet av dessa enskilda organisationer.

Frågan huruvida de enskilda organisationerna och kommissionen bör enas om gemensamma kriterier bör övervägas.

Ytterligare samråd med enskilda organisationer i dessa frågor kommer att utgöra en del av uppföljningen av detta **diskussionsunderlag** (se kapitel 6).

2.3.3 ATT FÖRBÄTTRA INFORMATIONEN OM MÖTEN

Som ett första steg för att förbättra informationen om pågående och planerade samråd har kommissionen för avsikt att offentliggöra alla större samrådsmöten på EU:s webbplats på Europaservern med länkar till mer specifik information hos relevanta GD.

2.3.4 EN FÖRTECKNING ÖVER DE ENSKILDA ORGANISATIONER SOM DELTAR I FORMELLA OCH STRUKTURERADE SAMRÅDSFÖRFARANDEN

En förteckning över de kommittéer och arbetsgrupper som deltar i formella och strukturerade samrådsförfaranden och de enskilda organisationer som ingår i dem kommer att sammanställas och läggas ut på en särskild webbplats på Europaservern om enskilda organisationer³. När regelbundna samråd hålls med ett begränsat antal sammanslutningar och nätverk av enskilda organisationer och med enskilda organisationer (t.ex. inom ramen för rådgivande kommittéer eller andra former av strukturerade samrådsförfaranden) är det önskvärt att, för att värna om insyn, ge allmänheten viss information om dessa strukturer och de enskilda organisationer som ingår. Denna information skulle t.ex. kunna inbegripa de enskilda organisationernas rättsliga ställning, deras mål, medlemsstruktur och huvudsakliga finansieringskällor. Dessa grupper och enskilda organisationer skulle därför kunna bjudas in att samarbeta med kommissionen för att göra denna information tillgänglig, eventuellt genom att komplettera den information som redan finns i katalogen över ideella särskilda intressegrupper som publiceras på ovan nämnda webbplats, och genom att skapa en särskild webbplats med länkar till de GD där sådan information redan finns tillgänglig.

2.4. ACKREDITERING

Vissa enskilda organisationer har tagit upp frågan om att ge enskilda organisationer officiell rådgivande ställning i enlighet med de system som finns i Förenta nationerna och

³ En webbplats med information om samarbetet med särskilda intressegrupper finns på:

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

En förteckning över enskilda organisationer som samarbetar med ECHO finns tillgänglig på http://europa.eu.int/comm/echo/en/index_en.html

Europarådet.⁴ Kommissionen har alltid förkastat tanken om en officiell rådgivande ställning. Ett av skälen till detta, som t.ex. anges i kommissionens meddelande om *En öppen och strukturerad dialog mellan kommissionen och särskilda intressegrupper*⁵, är att "kommissionen har alltid velat upprätthålla en dialog som är så öppen som möjligt utan att behöva upprätthålla ett ackrediteringssystem." Dessutom legitimeras beslutsprocessen i EU, till skillnad från systemet i internationella organ, främst av de valda ombuden för det europeiska folket.

Den dialog som kommer att föras med de övriga europeiska institutionerna och med enskilda organisationer under uppföljningen av detta diskussionsunderlag skulle emellertid med fördel kunna inbegripa en diskussion om huruvida ett mer formaliserat tillvägagångssätt kan skapa ett mervärde.

2.5. ETT RÄTTSLIG GRUND I FÖRDRAGET FÖR SAMRÅD MED ENSKILDA ORGANISATIONER

Till skillnad från den sociala dialogen med de sociala parterna finns det ingen rättslig grund i fördraget för dialog eller samråd med enskilda organisationer, även om det för socialpolitiken och medborgardialogen redan finns en deklaration 23 som bilaga till Maastrichtfördraget.

Trots bristen på en särskild hänvisning till medborgardialogen i fördraget har ett antal fora för dialog och samråd utvecklats inom en rad politiska områden. Generaldirektoratet för sysselsättning och socialpolitik försöker t.ex. rent praktiskt att engagera sig i medborgardialogen genom deltagande av enskilda organisationer i en lång rad kommittéer och samordningsgrupper, möten med Plattformen europeiska enskilda organisationer inom den sociala sektorn och informella arbetsgrupper.

I synnerhet har flera europeiska enskilda organisationer tagit upp frågan om en rättslig grund i fördraget för förbindelser med enskilda organisationer i samband med nästa regeringskonferens.

⁴ 1996 hade Europarådet ackrediterat 380 enskilda organisationer uppdelade på nio grupperingar.

⁵ EGT C 63, 5.3.1993.

3. BUDGETFRÅGOR

3.1. FINANSIERING AV DRIFTSKOSTNADER

3.1.1 NUVARANDE SITUATION

Kommissionen anslår redan stora belopp till finansieringen av driftskostnader för en rad olika organisationer. I de anvisningar för förvaltning av bidrag som kommissionen godkände i juli 1998 fastställs särskilda bestämmelser om bidrag till organisationer som erhåller bidrag till finansieringen av driftskostnader. Detta innebär naturligtvis att dessa organisationer tydligt måste identifieras. Även om detta har gjorts för del A (administrativa utgifter) i budgeten och förteckningen finns på webbplatsen för nätverket för förvaltning av bidrag⁶ är situationen mycket mer komplicerad för del B i budgeten (driftsanslag). En förteckning över budgetposter som omfattar finansiering av driftskostnader samt bidragsmottagarnas namn håller emellertid på att utarbetas. Först när denna information finns tillgänglig går det att bedöma i vilken utsträckning enskilda organisationer redan erhåller bidrag till finansieringen av driftskostnader. Situationen kompliceras vidare av det faktum att i vissa fall fungerar finansiella bidrag till projekt som bedrivs av en enskild organisation i verkligheten även som ett avsevärt stöd till organisationens löpande kostnader. Vissa budgetposter kan tillhandahålla finansiering både för finansiering av projekt och driftskostnader.

Dessutom sker detta inte på något samordnat sätt eller enligt gemensamma kriterier inom hela kommissionen, inte ens när enskilda organisationer redan erhåller bidrag till finansieringen av driftskostnaderna. Det har istället utvecklats steg för steg genom omnämmandet av särskilda enskilda organisationer i del A respektive B i EU:s budget.

3.1.2 FÖRSLAG FÖR FRAMTIDA ÅTGÄRDER FÖR ATT FÖRBÄTTRA ÖVERENSSTÄMMELEN

Frågan om finansieringen av driftskostnader är kopplad till kommissionens allmänna politik för samarbete med enskilda organisationer och särskilt enskilda organisationer som är organiserade på europeisk nivå, och förtjänar en noggrannare undersökning på grundval av både befintliga bästa rutiner⁷ och brister. Som redan påpekats i kapitel 1 gör de europeiska nätverken för enskilda organisationerna, genom att uppmuntra nationella enskilda organisationer att samarbeta för att uppnå gemensamma mål, en stor insats för att forma en "europeisk opinion", något som normalt betraktas som en nödvändig förutsättning för att kunna bygga en sann europeisk politisk helhet. Dessutom är förmågan hos europeiska sammanslutningar och nätverk av enskilda organisationer att kanalisera och samordna information om olika nationella enskilda organisationers synpunkter till stor nytta för kommissionen. Det verkar därför rimligt för kommissionen att tillhandahålla praktiskt stöd för dessa enskilda organisationer.

För att värna om insyn förefaller det bäst att tillhandahålla detta stöd genom särskilda budgetposter för finansiering av driftskostnader. Den rättsliga grunden för sådana poster

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

⁷ "Åtgärdsprogrammet för att främja enskilda organisationer som är aktiva inom miljöområdet" (grundat på rådets beslut 872/97/EG) betraktas t.ex. som en utmärkt samarbetsram både av GD Miljö och enskilda miljöorganisationer.

borde specificera kriterierna för bidragsberättigande och de villkor enligt vilka bidrag till finansieringen av driftskostnaderna skulle beviljas enskilda organisationer. Kriterierna borde bl.a. ta hänsyn till

- den verkligt europeiska naturen i den verksamhet som bedrivs,
- representativiteten hos de europeiska enskilda organisationer som ansöker om sådan finansiering eller de organ som främjar den enskilda organisationen eller den relevanta verksamheten, och
- den långsiktiga ekonomiska stabiliteten hos den enskilda organisationen eller verksamheten.

Dessutom kommer kommissionen att respektera rätten för varje enskild organisationen eller verksamhet som den finansierar på detta sätt att främja uppriktiga, korrekta och tillräckligt underbyggda synpunkter i frågor som direkt rör den enskilda organisationens eller verksamhetens fastställda målsättningar.

3.2. PROJEKTFINANSIERING

Man måste även granska de nuvarande rättsliga grunderna för projektfinansiering för att få reda på var det föreligger stora brister på överensstämmelse. Samtidigt måste även budgetkommentarernas natur och konsekvenser undersökas för att få fram i vilken utsträckning de är förenliga med de rättsliga grunderna. När rättsliga grunder måste förnyas bör man försöka få dem mer i överensstämmelse med andra befintliga rättsliga grunder för att säkerställa ett mer sammanhållet tillvägagångssätt. I de fall där en åtgärd kan finansieras på olika sätt (vilket t.ex. är fallet med stöd till valprocessen i utvecklingsländer) måste det fastställas tydliga kriterier eller principiella riktlinjer för att klargöra vilket instrument som är lämpligast.

3.3. OMSTRUKTURERING AV BUDGETEN/RATIONALISERING AV BUDGETPOSTER

För närvarande arbetar kommissionen med ett stort antal budgetposter med olika rättsliga grunder som i fråga om deras plats i EU-budgeten och syftenas komplementaritet inte är sammanhållet organiserade. Dessa har i stort sett utvecklats utifrån särskilda inriktningar som fastställts av budgetmyndigheten, särskilt Europaparlamentet.

I sin andra rapport om reformarbetet inom kommissionen underströk den oberoende expertkommittén behovet "att fastställa en budgetstruktur som främjar en öppen förvaltning och en effektiv övervakning. Skillnaden mellan administrativa utgifter och driftsanslag borde överges".⁸ I synnerhet ifrågasätts behovet av uppdelningen av budgeten i del A (administrativa utgifter) och del B (driftsanslag). För att åskådliggöra att den åtskillnad som borde göras mellan de två delarna ofta ignoreras anför den fall där bidrag har beviljats till kulturorganisationer inom ramen för både del A och del B.

Behovet av att klargöra budgetens struktur togs också upp i den rapport som parlamentets budgetkommitté lade fram om budgetförslaget för 2000. I denna rapport ber den

⁸ Kommittén av oberoende experter, andra rapporten 2.1.15

kommissionen att införa ett nytt tillvägagångssätt avseende separationen av anslag till del A och del B i budgeten när budgetförslaget för 2001 läggs fram.

Det preliminära budgetförslaget för 2001 kommer att spegla ett nytt tillvägagångssätt och till viss del införliva element där alla kostnaderna för en viss åtgärd budgeteras tillsammans, s.k. "verksamhetsorienterad budgetpolitik". "Verksamhetsorienterad budgetpolitik" är en budgetkomponent i den mer omfattande metoden för s.k. "verksamhetsorienterad förvaltning" som syftar till att förbättra förvaltningskulturen i kommissionen som en del av kommissionens övergripande administrativa reformprocess. Eftersom definitionen av verksamheter och politiska områden kommer att vara kopplad till kommissionens befintliga organisationsstruktur, kommer införandet av "verksamhetsorienterad budgetpolitik" inte i sig att lösa de befintliga problemen vad beträffar en brist på sammanhang hos budgetposterna.

För att hantera detta problem måste samråd med budgetmyndigheten inledas snarast möjligast för att utbyta åsikter om hur man kan rationalisera budgetposter enligt vad som beskrivits ovan. Denna fråga kommer utan tvivel att beröra alla bidragsmottagare, inte bara enskilda organisationer.

Det skall erkännas att budgetmyndigheten alltid kommer att vilja behålla sin rätt att fastställa prioriteringar – frågan här är hur man skall tillmötesgå detta och samtidigt säkerställa att konsekvenserna i fråga om administrativa och mänskliga resurser förutses och bemöts på lämpligt sätt.

Dessutom måste man utnyttja den årliga "programplanering" som återspeglar rådets, Europaparlamentets och kommissionens prioriteringar på ett bättre sätt.

4. FÖRVALTNINGSFRÅGOR

Syftet med detta kapitel är att ge en överblick över befintliga utmaningar inom ramen för EG:s förvaltning av bidrag och att identifiera ett antal tillvägagångssätt för att förbättra de nuvarande finansiella och administrativa förfaranden som särskilt berör enskilda organisationer. Även om eventuella reformer av kommissionens förvaltning av bidrag kommer att ske med alla bidragsmottagares intresse i åtanke, är kommissionen medveten om att enskilda organisationer tillhör dess viktigaste projektpartners på många politiska områden. Enskilda organisationer påverkas därför av de befintliga problemen på särskilda sätt och kan med rätta förvänta sig en lösning på dessa problem.

Bidrag i alla dess olika former utgör en stor del av gemenskapens utgifter. Merparten betalas inte ut direkt av Europeiska kommissionen utan genom medlemsstaternas nationella och regionala myndigheter. Detta är fallet med utbetalningar inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik och de flesta utbetalningar inom ramen för de strukturpolitiskt finansiella instrumenten.

Kommissionen betalar emellertid även ut bidrag direkt till mottagarna (offentliga eller privata organ – universitet, affärsverksamheter, intressegrupper, enskilda organisationer – och i vissa fall enskilda personer) i syfte att genomföra den gemensamma politiken på en rad olika områden (utrikespolitik, forskning och utveckling, utbildning, vidareutbildning, miljön, konsumentskydd och informationspolitik). EU-finansiering genom bidrag ger gemenskapen ett flexibelt instrument för att stödja genomförandet av sina olika politiska mål.

4.1. UTMANINGEN I FÖRVALTNINGEN AV BIDRAG

Kommissionen står för närvarande inför en rad utmaningar när det gäller att förvalta de bidrag som beviljas under dess direkta ansvar. Flera av de frågor som beskrivs i det följande är relevanta för förvaltningen av direkta bidrag inom alla av kommissionens avdelningar. Vissa av dem är emellertid särskilt relevanta för utrikespolitiken till följd av den mängd olika budgetposter och de relativt höga anslagen i dessa poster i den allmänna budgeten.

Ett av kommissionens grundläggande problem är att man inte har tillräckligt med personal i förhållande till de finansiella resurser som administreras, jämfört med liknande administrativa strukturer i medlemsstaterna eller i internationella organisationer.⁹ För att kunna hantera denna situation har kommissionen utvecklat en rad olika förvaltningssystem, där det gemensamma draget består i att man delegerar vissa administrativa åtgärder eller stödåtgärder till olika organ utanför kommissionen, inklusive enskilda organisationer.

Vidare har kommissionen i vissa fall valt att koncentrera de tillgängliga resurserna på ett mindre antal större projekt för att minska den administrativa bördan av förvaltning av bidrag. Kommissionen är emellertid medveten om att detta tillvägagångssätt inte går att tillämpa överallt eftersom en mindre omfattning av ett projekt, som drivs av en enskild organisation, inom vissa politiska områden kan vara en nödvändig förutsättning för att framgångsrikt slutföra det.

⁹ Närmare uppgifter om yttre stöd finns i den utvärderingsrapport om europeiskt stöd som den brittiska tankesmedjan "Overseas Development Institute" utfärdade 1997.

En annan viktig fråga vid förvaltningen av bidrag till enskilda organisationer är det sätt på vilket kommissionen tillämpar de av sina förfaranden som syftar till att säkerställa en sund förvaltning av gemenskapens medel. Eftersom skattebetalarnas pengar måste spenderas klokt, ekonomiskt och på ett sätt som medger insyn är beviljandet och förvaltningen av EU-bidrag föremål för särskilda villkor och krav som skall uppfyllas av den ansökande organisationen, särskilt i fråga om dess operativa (teknik och ledning) och ekonomiska förmåga. Detta innebär att kommissionen måste kunna bedöma de enskilda organisationernas förmåga att slutföra de projekt som anförtros dem och korrekt redovisa de inbegripna medlen.

Samtidigt kan vissa egenskaper som utmärker de enskilda organisationernas sektor – t.ex. att det rör sig om små organisationerna med en ibland spänd kassaflödessituation och svårigheter att ställa ekonomiska garantier – ibland mycket väl innebära att deras interna struktur och förmåga kanske inte är särskilt väl anpassad för att uppfylla de administrativa krav som ställs av EU:s institutioner när de ansöker om bidrag. På senare år har t.ex. ökad granskning, särskilt i fråga om ställandet av ekonomiska garantier för att få bidrag, lett till att kraven stramats åt, vilket medfört längre förseningar i ett antal fall. I synnerhet har frågan om de ekonomiska garantier som enskilda organisationer måste ställa lett till vissa motsättningar de senaste månaderna.

Utmaningen består i att utarbeta förvaltningsförfaranden som tillhandahåller de nödvändiga garantierna för en korrekt användning av offentliga medel men som samtidigt inte lägger en onödig administrativ eller ekonomisk börda på de enskilda organisationerna. Detta med tanke på att kommissionen inte alltid är den enda finansiär som tillhandahåller medel till en viss enskild organisationer och därför måste vara beredd att ge den enskilda organisationen tillräcklig flexibilitet för att uppfylla kraven från olika finansiärer.

Kommissionen accepterar närvaron av en underförstådd och oundviklig riskkomponent, särskilt för innovativa projekt eller verksamheter som utförs i utvecklingsländer eller inom ramen för humanitära åtgärder eller beredskapsinsatser.

Man får inte heller glömma bort att EU:s samarbete med enskilda organisationer innebär att det skapas möjlighet att finansiera och genomföra sådan åtgärder som varken den privata sektorn eller lokala myndigheter annars skulle genomföra.

Mot bakgrund av detta kan man sammanfatta de huvudsakliga utmaningar som kommissionen står inför enligt följande:

- Att förbättra de institutionella ramarna, särskilt i fråga om en lämplig användning av organ som fungerar som mellanhänder, vid förvaltningen av bidrag till enskilda organisationer.
- Att rationalisera förvaltningen av den enorma mängd av förslag som kommer in för vissa sektorer (t.ex. för medfinansiering av biståndsprojekt som drivs av enskilda organisationer) med hänsyn till de begränsade mänskliga och ekonomiska resurser som finns tillgängliga för kommissionen. Här består utmaningen i att minska antalet projekt, avtal och typer av verksamhet utan att avskräcka ansökningar från mindre enskilda organisationer (som ofta står för innovativa idéer) eller utesluta finansiering av mindre projekt som motsvarar EU:s prioriteringar.
- Att säkerställa att EU:s begränsade medel går till projekt med hög kvalitet som drivs av enskilda organisationer som har den ekonomiska och operativa förmåga som krävs för att framgångsrikt slutföra projekten.

- Att förenkla förfarandena och öka insynen och sammanhållningen i alla budgetposter för att underlätta och främja att enskilda organisationer får större tillgång till EU-finansiering.

4.2. ÖVERGRIPANDE PRINCIPER

Varje nytt tillvägagångssätt som syftar till att förbättra förvaltningen av gemenskapens program kommer att misslyckas om det inte tar hänsyn till de eventuella konsekvenserna för själva bidragsmottagarna. Kommissionen kommer därför även i fortsättningen att respektera följande övergripande principer vid förvaltningen av projekt och program som rör enskilda organisationer:

- Nödvändigheten att respektera mångfald och heterogenitet bland enskilda organisationer.
- Nödvändigheten att beakta de enskilda organisationernas oberoende och självständighet.
- Nödvändigheten att beakta de särskilda behoven hos enskilda organisationer, med hänsyn till de berörda enskilda organisationernas sektortillhörighet, storlek, erfarenhet och meriter.
- Nödvändigheten att skapa större öppenhet och öka insynen, särskilt genom att tillhandahålla information om gemenskapens bidrag och om själva bidragsmottagarna.
- Nödvändigheten att säkerställa att åtgärder vidtas för att införliva och främja den europeiska dimensionen i EU:s politik och relaterade bidrag.

4.3. ATT FÖRBÄTTRA FÖRVALTNINGEN AV BIDRAG TILL ENSKILDA ORGANISATIONER

Att utforma och genomföra åtgärder för att förbättra förvaltningen av bidrag är en fråga som är gemensam för och påverkar nästan alla avdelningar inom kommissionen. Som ett första viktigt steg för att säkerställa att dessa frågor tas upp på ett sammanhållet sätt i hela kommissionen, antog kommissionen år 1998 "Anvisningar för förvaltning av bidrag" samt upprättade ett nätverk för förvaltning av bidrag, som kommer att fortsätta att spela en grundläggande roll för att ytterligare reformera kommissionens förvaltning av bidrag, särskilt genom att identifiera och sprida information om "bästa praxis". Nätverket för förvaltning av bidrag har också upprättat en undergrupp om samarbete för att undersöka hur man bäst samarbetar med vissa bidragsmottagare inom sådana områden där kommissionen och dess partners har starka gemensamma intressen och samma allmänna målsättningar.

I framtiden krävs dock ytterligare åtgärder, eventuellt inbegripet en utvidgning av räckvidden för nätverket för förvaltning av bidrag, och deltagande av ytterligare aktörer. Kommissionen kommer särskilt att säkerställa att reformen av förvaltningen av bidrag utgör en integrerad del av den övergripande reformprocessen genom att ge arbetsgruppen för administrativ reform en grundläggande samordnande roll.

Här nedan anges huvuddragen i de nästa steg som kommer att tas, i den mån de kan påverka bidrag till enskilda organisationer. Vissa av dessa åtgärder kommer att genomföras relativt snart medan andra kommer att kräva ytterligare undersökning och samråd.

4.3.1 INSTITUTIONELLA ORDNINGAR OCH ORGAN SOM FUNGERAR SOM MELLANHÄNDER

Kommissionen har haft blandade erfarenheter av decentralisering och delegering av uppgifter

till organ som fungerar som mellanhänder, t.ex. olika institutioner i medlemsstaterna, byråer på nationell eller europeisk nivå eller tekniska biståndskontor. I vissa fall har dessa strukturer fungerat relativt smidigt, i andra har kommissionen stött på allvarliga ledningsproblem.

Det är uppenbart att den nödvändiga bedömningen av den roll som spelas av organ som fungerar som mellanhänder går utöver bidragssystemen för enskilda organisationer och därför kommer att kräva ett övergripande tillvägagångssätt. I enlighet med vad som sagts i kapitlet om samråd i detta diskussionsunderlag har kommissionen emellertid för avsikt att inbegripa enskilda organisationer vid granskningen och reformen av dessa mekanismer i den mån som dessa kommer att få direkta återverkningar på dem.

Om och när kommissionen utnyttjar organ som fungerar som mellanhänder, måste den säkerställa att dessa organ garanterar att de har haft omfattande erfarenhet av att arbeta med enskilda organisationer. I detta sammanhang kommer kommissionen även att noggrant undersöka möjligheten för enskilda organisationer/samarbetande konsultgrupper att få delta i en förslagsinfordran. Å andra sidan måste de uppgifter som omfattas av myndigheternas kompetens hanteras av kommissionen själv.

4.3.2 RATIONALISERING AV DET ANTAL PROJEKT SOM SKALL HANTERAS AV KOMMISSIONEN

Även om det inte är någon universallösning på alla förvaltningsproblem är det oundvikligt att man inom vissa områden, särskilt området för externa förbindelser, måste minska det antal projekt, avtal och verksamheter som skall hanteras av kommissionen. Detta skulle kunna uppnås genom att vidta följande åtgärder:

- Att öka den minsta storleken på projekt och program som erhåller gemenskapsfinansiering och samtidigt säkerställa, när så är lämpligt, indikativa minimibelopp för mindre projekt (införa procentenheter av tillgängliga medel som skall reserveras för små och stora projekt i en förslagsinfordran).
- Att uppmuntra enskilda organisationer att gå samman i konsortier för att presentera och genomföra projekt.
- Att uppmuntra enskilda organisationer att bilda nätverk med ett konstituerande representativt organ som åtar sig arbete på vägnar av nätverkets medlemmar.
- Att införa programavtal, särskilt för långåriga enskilda organisationspartners, där kommissionen och den enskilda organisationen enas om ett programförslag grundat på den enskilda organisationens principer och strategier, huvudsakliga verksamhetsområden, partners etc., i enlighet med vilket enskilda organisationer kommer att kunna utföra verksamheter som kommissionen kontrollerar i efterhand.
- Att införa bidragsblock, med förbehåll för en bedömning av den berörda enskilda organisationens meriter, samt att ge både enstaka enskilda organisationer och nätverk av enskilda organisationer medel för att finansiera småskalig verksamhet, med förbehåll för ett överenskommet arbetsprogram. Dessa kommer att kontrolleras i efterhand.

Genomförandet av ovannämnda åtgärder kommer att grundas på en noggrann analys av sektorspecifika behov och av de enskilda organisationer som är verksamma inom den sektorn. De kommer att fastställas i samråd och enighet med den sektor för enskilda organisationer

som är direkt berörd.

4.3.3 ATT FÖRBÄTTRA URVALSFÖRFARANDENA OCH KVALITETEN PÅ VALDA PROJEKT

Att förbättra urvalsförfarandet genom förbättrad långsiktigt planering kommer att vara ett annat sätt att säkerställa kvalitet på tjänsterna vid förvaltningen av bidrag. I detta sammanhang har det systematiska offentlighöret av en förslagsinfordran (enligt förslaget i anvisningarna för förvaltning av bidrag) visat sig vara ett viktigt verktyg som kommer att utökas i framtiden. Detta borde åtföljas av ytterligare dialog med de enskilda organisationerna om en definition av centrala områden, prioriteringar och områden där de verksamheter som bedrivs av enskilda organisationer kompletterar EU:s verksamheter.

Vidare kommer genomförandet av fleråriga program, uppdelade på sektorsbasis, tematisk eller geografisk grund, att syfta till att öka effektiviteten och kvaliteten på projekt samt att förenkla förvaltningsuppgifter.

Det är dessutom uppenbart att en korrekt och noggrann tillämpning av ett tillvägagångssätt för en cyklisk projektförvaltning, med hänsyn till de enskilda organisationernas särskilda drag och egenskaper, avsevärt förenklar en sund förvaltning av bidrag. Detta inbegriper i synnerhet utkast till avtal som tydligt fastställer de önskade resultaten, indikatorer på utförande, kvalitetskontroller och övervaknings- och rapporteringsförfaranden. Med avseende på urvalsfasen planerar kommissionen att undersöka möjligheterna att anlita externa specialister vid bedömningen av förslag.

4.3.4 BEDÖMNING AV DE ENSKILDA ORGANISATIONERNAS EKONOMISKA OCH OPERATIVA FÖRMÅGA

Även om kommissionen är medveten om att det under vissa omständigheter finns en risk med att bevilja bidrag (se 4.1 ovan) måste den självklart begränsa denna risk så mycket som möjligt. I anvisningarna fastställs tydliga standarder och kriterier för att kommissionen skall kunna bedöma en enskild organisations bidragsberättigande och tekniska och ekonomiska förmåga att slutföra den åtgärd som bidraget avser.

4.3.4.1 EKONOMISKA GARANTIER

I juli 1999 godkände kommissionen preliminära riktlinjer för ställandet av ekonomiska garantier för bidrag som beviljades till enskilda organisationer på området för yttre förbindelser. Den hittillsvarande erfarenheten av dessa riktlinjer har visat att de utgör en praktisk lösning för både kommissionen och de enskilda organisationerna. Kommissionen vill därför bekräfta dessa åtgärder, som beskrivs i bilagan till detta diskussionsunderlag.

4.3.4.2 BEARBETNING AV INFORMATION OM DE ENSKILDA ORGANISATIONSPARTNERNA

Behovet av mycket bättre information om alla slags bidragsmottagare har tagits upp vid flera tillfällen. Både kommissionens generalinspektorat och den nyliga rapporten från kommittén av oberoende experter avseende reformen av kommissionen har pekat på kommissionens behov av tillförlitlig information om bidragsmottagare, inbegripet uppgifter om tidigare eller pågående bidrag. I anvisningarna för förvaltningen av bidrag föreskrivs också att bidragsförvaltare borde undersöka tidigare tilldelade bidrag innan de beviljar ett bidrag. Än så

länge finns det inga verktyg som regelbundet förser kommissionens avdelningar med sådan information.

Inom dessa allmänna ramar skulle en förbättrad bearbetning av information om enskilda organisationer som får bidrag vara till fördel för både kommissionen och dess partners av enskilda organisationer. Samtidigt som det skulle underlätta kommissionens riskbedömning av verksamheter skulle det också minska behovet för enskilda organisationer att tillhandahålla samma information för varje enskilt projektförslag.

Olika sätt att förbättra bearbetningen av information om enskilda organisationer bör undersökas, inbegripet följande element:

- En databas med korrekt information om enskilda organisationer, i synnerhet deras operativa och ekonomiska förmåga, meriter, projekt som finansierats av EU, andra finansiärer och annan relevant information som regelbundet uppdateras. Denna skulle kunna utnyttja all befintlig information i kommissionen på ett samordnat sätt. Om tillräckliga resurser kan identifieras för att upprätta och upprätthålla en sådan databas skulle detta kunna bli ett mycket värdefullt verktyg för kommissionens personal både i Bryssel och vid delegationer utomlands.
- System för registrering av bidragsmottagare (inkl. enskilda organisationer) som grundas på en noggrann undersökning av bidragsmottagares organisationsstruktur, förmåga och ekonomisk stabilitet som genomförs genom externa revisioner. I detta sammanhang skulle de system som redan finns inom kommissionen (Echo), i medlemsstaterna och inom internationella givarinstitutioner – t.ex. Världsbanken – kunna beaktas. Möjligheterna att förbättra informationsutbytet med dessa organ samt system för "ömsesidigt erkännande" borde också undersökas.

Sådana informationssystem borde ta hänsyn till behoven hos lokala samarbetsparter i tredje land.

4.3.5 FÖRENKLING AV FÖRFARANDENA

EU:s medel är utspridda på flera olika budgetposter och tillgängliga för en mängd aktörer och potentiella bidragsmottagare, inkl. enskilda organisationer. Bidrag tilldelas enligt olika kriterier och ansökningsförfaranden som ställer olika krav på de sökande. I nära samarbete med enskilda organisationer och andra partners/bidragsmottagare kommer nätverket för förvaltning av bidrag att införa större sammanhållning där så är möjligt och "bästa rutiner" i kommissionens förvaltningsförfaranden. Dessa verksamheter kommer bl.a. att fokusera på harmonisering och förbättring av budgetformulär för projekt.

Ett standardavtal för bidrag på området för EG:s externa stödprogram håller för närvarande på att införas. Det kommer att ersätta den uppsjö av befintliga typer av avtal som finns för dessa program. Avtalet, som uppfyller de särskilda kraven för projekt och program på området för externt stöd, grundas på det allmänna standardavtal som finns som bilaga till anvisningarna för förvaltning av bidrag, och säkerställer sålunda en grundläggande förenlighet och konvergens med standardavtal som kommer att användas inom andra områden för EU-bidrag.

En annan intressant utveckling kommer från Echo. När kommissionen upprättade Echo fastställde den som ett av dess främsta syften en ökad grad av effektiva humanitära operationer och underströk behovet av ett ramverk för förbindelser med enskilda

organisationer och internationella specialbyråer. Till följd av detta antog kommissionen i maj 1993 modellen Ramavtal om samarbete, som syftade till att påskynda förfaranden och förenkla beslutsfattande.

Ett nytt ramavtal om samarbete trädde i kraft den 1 januari 1999. Granskningen av ramavtalet om samarbete hade följande huvudsyften:

- Att förstärka samarbetet.
- Att förenkla och förtydliga avtalstexten.
- Att öka flexibiliteten och samtidigt upprätthålla en tillräcklig kontroll över användningen av medel.
- Att säkerställa en kvalitetsinriktad bedömning med avseende på förslag och faktiskt genomförande.

Hittills har över 160 enskilda organisationer undertecknat ramavtal om samarbete. ECHO planerar att utvidga sitt nätverk av partners och under första hälften av 2000 kommer kontrollförfaranden för över 130 enskilda organisationer att genomföras.

5. INFORMATION

5.1. INFORMATION TILL ALLMÄNHETEN, BIDRAGSMOTTAGARE OCH POTENTIELLA MOTTAGARE, INKL. ENSKILDA ORGANISATIONER

En betydande mängd information om direkt finansiering från Europeiska kommissionen finns redan tillgänglig för allmänheten, bidragsmottagare och potentiella mottagare. Denna information uppdateras och förbättras regelbundet. Enskilda organisationer och andra som söker information om finansiering behöver olika slags information vid olika stadier av ansökningsförfarandet, från allmän information om vilka bidrag som finns tillgängliga till specifik information om kriterierna för olika bidragsprogram och närmare uppgifter om hur och när man skall ansöka.

5.1.1 ALLMÄN INFORMATION OM FINANSIERING

Allmän information finns tillgänglig på en webbplats med rubriken "Information om bidrag".¹⁰ För närvarande utgörs den huvudsakliga källan till allmän information om bidrag av en elektronisk version av informationsbroschyren "Europeiska unionens stöd och lån" från 1997. Denna broschyr kommer under 2000 att ersättas med en ny vägledning på Europaservern som kommer att länka en beskrivning av EU:s politik med en beskrivning av de bidragsprogram som finns tillgängliga inom ramen för dessa program och den närmare information som ges på webbplatserna för de olika avdelningarna inom kommissionen. Genom att klicka på länkarna eller använda ett enkelt söksystem torde sålunda en organisation som söker finansiering kunna få reda på vilka bidrag som finns tillgängliga och vilka närmare kriterier och ansökningsförfaranden som gäller.

5.1.2 SÄRSKILD INFORMATION OM FINANSIERING

Ett av huvudsyftena med de anvisningar för förvaltning av bidrag som publicerades 1998 var att tvinga avdelningarna att förbättra offentlighöret av tillgängliga bidrag och bidrag som tilldelats inom ramen för dessa program. Man ansåg att det fanns ett behov av mer omfattande och användarvänlig information för att bredda den krets av organisationer som ansökte om bidrag från kommissionen. I anvisningarna fastställs särskilda och relativt detaljerade bestämmelser om de uppgifter som måste finnas med i en förslagsinfordran.

Avdelningarna måste offentliggöra en förslagsinfordran på ett lättillgängligt sätt. Ett offentligtgörande på Europaservern är ett minimikrav.

5.2. SAMORDNINGSPUNKTER FÖR ENSKILDA ORGANISATIONER/KONTAKTPUNKTER INOM RAMEN FÖR NÄTVERK AV ENSKILDA ORGANISATIONER I KOMMISSIONEN

Ett sätt att tillhandahålla bättre service till enskilda organisationer skulle vara att inrätta ett antal "one-stop-shops" eller informationskontor inom kommissionen och vid EG-delegationer utomlands som samarbetar med enskilda organisationer. Syftet med sådana informationskontor skulle definieras tydligt och resurserna undersökas. Med avseende på information om finansiering skulle det vara mer logiskt att göra sådana informationskontor

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

tillgängliga för alla potentiella mottagare, även om det för många avdelningar främst är enskilda organisationer som erhåller direkt finansiering från kommissionen.

Det förefaller också önskvärt att skapa en allmän samordning av förhållandet mellan kommissionen och de enskilda organisationerna genom en övergripande avdelning, vars uppgift skulle kunna vara att främja och bredda debatten inom kommissionen i frågor som rör enskilda organisationer och samtidigt respektera den specifika dialogen mellan enskilda organisationer och kommissionen inom de olika sektorerna. Med tanke på de särskilda särdragen och kompetensen hos olika enskilda organisationer bör, under alla omständigheter, huvudansvaret för administrationen av förhållandet mellan kommissionen och enskilda organisationer inom varje sektor ligga hos de respektive avdelningar vid kommissionen.

Denna avdelning skulle i synnerhet ansvara för samordningsåtgärder för att förbättra både informationen till enskilda organisationer och information om enskilda organisationer till kommissionens avdelningar.

6. SLUTSATSER

Kommissionen erkänner att det finns ett behov av att upprätta ett mer sammanhållet tillvägagångssätt i sina förbindelser med enskilda organisationer genom att upprätthålla och bygga på "god praxis" inom olika sektorer.

Eftersom flera av de förslag som presenteras i det föreliggande dokumentet har ett nära samband med de förslag om administrativ reform som kommer att läggas fram i februari, anser man emellertid att ett meddelande från kommissionen om samarbete med enskilda organisationer inte slutligt bör godkännas innan dess. Detta kommer att säkerställa att de förslag som läggs fram i detta diskussionsunderlag är helt förenliga med reformprocessen som helhet.

Kommissionen betraktar detta diskussionsunderlag som ett första steg i en process som inbegriper ett omfattande meningsutbyte med enskilda organisationer.

För att förenkla detta samråd kommer kommissionen att lägga upp en webbplats på Europaservern som kommer att bli tillgänglig så snart kommissionen har godkänt diskussionsunderlaget. Webbplatsen kommer att innehålla dokumenttexten på alla officiella språk. Det kommer också att finnas en e-postadress dit de enskilda organisationerna kan skicka sina synpunkter, som även kommer att läggas ut på webbplatsen.

Bilaga

Ekonomiska garantier

För de bidrag som beviljas till enskilda organisationer vidtas följande åtgärder:

1. För varje bidrag som motsvarar eller överstiger **100 000 euro måste de organisationer som får bidrag** antingen lägga fram en rapport om den ekonomiska revision av organisationen som genomförts av en oberoende godkänd revisor, eller en revisionsrapport om användningen av bidraget både under eller efter genomförandet av åtgärden.
2. Det kommer att fordras en ekonomisk garanti för utbetalningar och alla förskottsbetalningar som motsvarar eller **överstiger 1 miljon euro. Vissa undantag kan vara berättigade när program** genomförs av en enskild organisation inom EU som under lång tid haft ett tillfredsställande samarbete med kommissionen och har befunnits uppfylla kommissionens tekniska och operativa kriterier, samt andra enskilda organisationer som erkänns internationellt och på den grundvalen stöds av andra bilaterala eller internationella finansiärer.
3. Förutom den regelbundna kontrollen av pågående verksamheter kommer kommissionens avdelningar att genomföra efterföljande revisioner genom stickprov för att kontrollera hur de verksamheter, särskilt mindre verksamheter, för vilka det inte genomförs några systematiska revisioner, fortlöper.