



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.07.2003
KOM(2003)412 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

**SAMLET VURDERING AF DE AKTIONER, DER FINANSIERES AF EU SOM LED
I FORORDNINGEN OM DET DECENTRALISEREDE SAMARBEJDE**

1. INDLEDNING : KONTEKST OG MÅLSÆTNINGER FOR EVALUERINGEN

Budgetpost B7-6002 (ex B7-6340) har eksisteret siden 1992 og har siden udgjort det instrument, der er grundlag for gennemførelsen af det decentraliserede samarbejde (DS) som led i EU's forbindelser med tredjelande. Den har bidraget til at konkretisere den politiske vilje i EU til at støtte partnerlandenes lokale myndigheders og deres civile samfunds aktørers rolle og deltagelse i udviklingsprocessen.

Retsgrundlaget for denne budgetpost er forordning 1659/98. Efter en ekstern evaluering blev forordningen forlænget og ændret ved forordning 955/2002, som udløber den 31.12.2003. Det fastsættes i ændringsforordningens artikel 12: "Otte måneder forud for udløbet af denne forordning forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet en samlet vurdering af de foranstaltninger, som Fællesskabet har finansieret på grundlag af denne forordning, samt forslag til, hvordan det decentraliserede samarbejde fortsat kan fremmes og civilsamfundet inddrages".

Denne evaluering blev bestilt af Kommissionen i begyndelsen af 2003 på grund af denne forpligtelse i forordningen, men også for at kunne råde over et vurderingsgrundlag for, om det vil være hensigtsmæssigt at forlænge gyldigheden af budgetpostens retsgrundlag i form af henstillinger i lyset af de seneste resultater af anvendelsen af dette instrument og som supplement til den evaluering, der blev foretaget i 2001. Et hold på fire personer deltog i 42 dage i denne evaluering, hvor de vigtigste undersøgelsesværktøjer var interviews med Kommissionens tjenestegrene, en analyse af basisdokumenterne og projektdokumentation, spørgeskemaer sendt til støttemodtagerne, til de potentielle aktører i det decentraliserede samarbejde og til delegationerne samt endelig en statistisk analyse af projekterne. Det drejede sig især om at:

- kontrollere, om instrumentet er relevant, om der skabes en øget værdi, om der er en sammenhæng med andre instrumenter, og hvilke resultater der er opnået i anvendelsesperioden med hensyn til effektivitet, virkning og levedygtighed
- fremsætte konkrete forslag for at gøre dette instrument mere operationelt i fremtiden.

2. KONTEKST

Forordning 955/2002 trådte i kraft på et tidspunkt, hvor der fandt en gennemgribende ændring og reform sted i Kommissionens arbejdsmetoder med hensyn til det eksterne samarbejde. Denne periode var nemlig præget af følgende begivenheder:

- Skabelsen af SCR og derefter AIDCO samt «samling af projektføløbet».
- Revision af programmeringsprocessen (landstrategidokumenter og regionale strategidokumenter).
- Uddelegering af støtteforvaltningen til Kommissionens delegationer.

Samtidig var undertegnelsen af Cotonou-aftalen i juni 2000 en første lejlighed til at systematisere de centrale ideer i det decentraliserede samarbejde, især de ikke-statslige aktørers rolle i udviklingsprocessen og komplementariteten mellem de statslige aktører

(herunder de decentraliserede administrationer, kommuner og provinser) og de ikke-statslige aktører som led i en global samarbejdsaftale.

Desuden er den strategiske vigtighed af de samarbejdsfremmende strategier blevet bekræftet i Rådets og Kommissionens fælles erklæring om Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik (20/11/2000), som indeholder en erkendelse af, at partnerlandenes overtagelse af strategierne er nøglen til udviklingspolitisk succes. I dette perspektiv bør man opmuntre til, at man får inddraget det størst mulige antal samfundsaktører. Endvidere fremhæver Kommissionens meddelelse om ikke-statslige aktørers inddragelse i EU's udviklingspolitik (KOM(2002)598 endelig) den strategiske vigtighed af en yderligere styrkelse af kapaciteten hos de ikke-statslige aktører i udviklingslandene og EU's ikke-statslige aktørers rolle med hensyn til overførelse af knowhow og kompetence til andre udviklingsaktører i partnerlandene.

3. DE VIGTIGSTE SPØRGSMÅL, DER UNDERSØGES I RAPPORTEN

Evalueringsrapporten er af god kvalitet og er i overensstemmelse med opgavebeskrivelsen. Efter en analyse af begrebet decentraliseret samarbejde og af dets plads blandt de forskellige samarbejdsinstrumenter samt en henvisning til reformen af forvaltningen af EU's støtte går evalueringsrapporten i gang med en gennemgribende undersøgelse af budgetpostens indre sammenhæng og globale relevans (kapitel 3), forvaltningsmekanismerne og opfølgningen af gennemførelsen (kapitel 4) og de resultater, der er opnået i rapporteringsperioden (2000-2002). Endelig formuleres der anbefalinger for de forskellige niveauer.

De vigtigste emner, der behandles i evalueringsrapporten, er følgende:

3.1. Sammenhængen med principperne omkring det decentraliserede samarbejde og med de øvrige EU-instrumenter

Evalueringen af budgetpostens sammenhæng er variabel afhængig af dens forskellige niveauer og præsenteres som følger i rapporten.

3.1.1. Sammenhængen med principperne i det decentraliserede samarbejde

Evalueringen er meget positiv hvad angår de iværksatte aktioners sammenhæng med det decentraliserede samarbejdes principper og målsætninger. Den understreger især den vægt, der lægges på den institutionelle styrkelse og deltagelse i aktioner vedrørende politisk programlægning, som munder ud i integrerede aktioner, der garanterer en langsigtet proces, der svarer til en procestilgang, dvs. en dynamisk tilgang, der stiller dialogen i centrum, styrker og mobiliserer de endogene ressourcer i modsætning til en projektorienteret tilgang. I øvrigt har man ligeledes i de seneste år kunnet konstatere betydelige fremskridt med hensyn til kontrahenternes oprindelse, idet flere og flere kommer fra de sydlige lande.

Som konklusion kan man sige, at de projekter, der finansieres i forbindelse med det decentraliserede samarbejde, viser en generel sammenhæng med forordningens målsætninger (medbestemmelsesorienteret udvikling, styrkelse af det civile samfund og den grundlæggende demokratisering) og med de interventionsområder, som nævnes i forordningen.

3.1.2. Sammenhængen med andre EU-instrumenter

Evalueringen viser sig kritisk over for mangelen på struktureret koordinering i de regioner, hvor budgetpost B7-6002 bringes i anvendelse, mellem interventioner i henhold til programmer, der er i overensstemmelse med de samme principper som det decentraliserede

samarbejde, og interventioner, der finansieres via DS-budgetposten. Det anbefales, at de erfaringer, der høstes i de andre programmer, samles i en pulje, og at der gradvis oprettes netværker for udbredelse af oplysninger og bistand, som skal komme de forskellige aktører til gode og have en positiv indvirkning på kvaliteten i forslagene. Eksemplet med EU-programmer, som arbejder med en DS-tilgang i Asien og Latinamerika, betragtes i denne sammenhæng i evalueringen som god praksis (integration af databaserne og harmonisering af præsentationen af oplysningerne og procedurerne).

Muligheden for at henvende sig direkte til aktørerne i de sydlige lande og budgetpostens generelle fleksibilitet er to elementer, der især værdsættes af både partnerne og Kommissionens delegationer.

Hvad angår AVS-landene fastsættes det i Cotonou-aftalen, at det civile samfund skal tildeles en vigtig rolle både med hensyn til gennemførelsen af samarbejdet og med hensyn til programlægningen heraf. Initiativet i DS-budgetposten har uden tvivl kunnet skabe nogle impulser på dette område hvad AVS-regionen angår, som måske har været mindre synlige i andre regioner. Der kan imidlertid forudses en institutionel udvikling i denne retning. Eksempelvis er det i artikel 10 i associeringsaftalen mellem EU og Chile, som blev undertegnet i november 2002, fastsat, at der skal oprettes et "rådgivende paritetisk udvalg", og det fastsættes i artikel 11, at det civile samfund skal høres med jævnlige mellemrum. Der er allerede forudset lignende bestemmelser i den associeringsaftale, der er under forberedelse med MERCOSUR, og Kommissionen regner med at inddrage dem i forhandlingerne om nye partnerskabs- og samarbejdsaftaler med Andesfællesskabet på den ene side og med Mellemerika på den anden.

3.2. Relevans i forhold til aktørerne i det decentraliserede samarbejde

Der bør foretages en bedre skelnen mellem posterne decentraliseret samarbejde og ngo-samfinansiering ved at skabe en klarere definition af postens merværdi og ved i højere at målrette aktørerne i hver post. I denne forbindelse bør man klarlægge de nordlige landes ngo'ers rolle, som, inden for rammerne af finansieringer til «det decentraliserede samarbejde», vil være begrænset til at optræde som formidlere for de sydlige landes ngo'er.

Det anerkendes af alle, at posten allerede understøtter deltagelse fra alle DS-aktørerne, herunder dem fra de sydlige lande, som især sætter pris på at være Kommissionens direkte partnere. Ikke desto mindre viser en mere indgående analyse af, hvilke typer de pågældende aktører repræsenterer, at der er en høj koncentration af aktører fra især de ngo'er, der absorberer mere end 40 % af de tildelte midler. Posten for det decentraliserede samarbejde har ikke kunnet sikre deltagelse fra alle "familier" af potentielle aktører.

Ifølge det decentraliserede samarbejdes aktører bør de nationale myndigheder spille en indirekte rolle med hensyn til udbredelse af oplysninger og udvælgelse af sektorer, men ikke som direkte aktør i det decentraliserede samarbejde.

3.3. Forvaltning af budgetposten

3.3.1. Udvalgelsesprocessen

Det skønnes i evalueringen, at gennemsigtigheden i udvælgelsesprocessen og i de oplysninger, der er nødvendige for at formulere forslag i overensstemmelse med det krævede format, er utilstrækkelig, især for aktørerne fra de sydlige lande. Der er konstateret betydelige forsinkelser mellem forelæggelsen af forslagene og undertegnelsen af kontrakterne,

forsinkelser, som vil kunne virke til skade for de aktører, der disponerer over færre midler, og dem, der skal overholde politiske eller administrative frister. Lanceringen af indkaldelse af forslag i 2002 medførte, at der indgik omkring 490 forslag til projekter til et samlet budget på 3,2 mio. EUR, hvilket indebærer et uforholdsmæssigt omfattende arbejde med hensyn til udvælgelsen og stigende frustration hos aktørerne.

Kommissionens tjenestegrenes stilling

Denne bemærkning var særlig relevant i løbet af årene 2000-2002, som var en overgangsperiode, hvor man gennemførte den administrative reform af Kommissionens eksterne samarbejde. I denne periode og siden da er der foretaget betydelige forbedringer på dette område takket være følgende foranstaltninger:

- Koncentration af alle forvaltningsværktøjerne og af ansvaret for deres gennemførelse inden for AIDCO.
- Oprettelse af en webside, der giver et righoldigt og standardiseret udvalg af oplysninger samt muligheder for at reagere on-line på indkaldelse af forslag.
- Indførelse af en ordning med indkaldelse af forslag, som havde til formål at forbedre gennemsigtigheden i forbindelse med udvælgelsen af projekter. For på en gang at begrænse udvælgelsesarbejdet og den stigende frustration hos aktørerne undersøger Kommissionen muligheden for at splitte denne procedure op i to dele: Indkaldelse af interessetilkendegivelser i første omgang, og efter en første udvælgelse følger en indkaldelse af forslag i anden omgang.

3.3.2. *Opfølgning og evaluering*

Der er i evalueringsrapporten en heftig kritik af manglen på opfølgning og evaluering af projekterne, hvilket udtrykkes på følgende måde: «forvaltningen af projektforslaget har været kraftigt domineret af evalueringsprocessen på bekostning af projektopfølgningen, som har været reduceret til de kontrakt- og budgetmæssige aspekter trods de begrænsede antal finansierede projekter ... der mangler stadig et tidssvarende evalueringssystem.»

Kommissionens tjenestegrenes stillingtagen

- De projekter, der finansieres som led i det decentraliserede samarbejde er i sagens natur vanskeligere end andre at evaluere, idet indsatsen koncentrerer sig om emner, hvor resultaterne, som er mindre håndgribelige, er vanskelige at kvantificere.
- Den prioritering, der i første omgang kom udvælgelsesaspekterne til gode, var dikteret af, at det var bydende nødvendigt at give et svar på de mange forslag, der blev sendt til Kommissionen. En revision af udvælgelsesprocessen skulle gøre det muligt at ofre mindre tid på denne og koncentrere sig mere om projektopfølgningen.

3.4. **Opnåede resultater**

3.4.1. *På projektniveau*

Dokumentationen vedrørende virkning og resultater af projekterne er meget sparsom. Ikke desto mindre er der med de fleste af projekterne gennemført aktiviteter, der var forudsat, og det har ofte været muligt at implicere landstøttestrategiens nye aktører.

Fra år 2000 har vi været vidne til en øget interesse for aktioner, der tager sigte på en forbedring af den politiske og sociale dialog, samt for dem, der gør det muligt at skabe en institutionel styrkelse. Denne vigtige udvikling er uden tvivl knyttet til fremkomsten af landestrategidokumenter og forberedelserne til Cotonou-aftalen, som fører i samme retning. Siden 2000 har man i højere grad lagt vægten på en styrkelse af institutionerne end på en styrkelse af individuel kapacitet.

Det er ifølge aktørerne endnu ikke sikkert, om projekterne er levedygtige på længere sigt, især i finansiell henseende. Andre af Kommissionens finansielle instrumenter, såsom de nationale vejledende programmer, kunne sikre denne kontinuitet, idet projekterne ellers vil være isolerede og punktuelle tilfælde uden indbyrdes sammenhæng.

3.4.2. I forhold til de overordnede ideer

De fremskridt, der er gjort i løbet af årene, er reelle, men stadig sparsomme og til tider selvmodsigende. Det er ofte vanskeligt at skelne mellem de faktisk opnåede resultater og sidegevinsterne ved disse fremskridt, men stigningen i antallet af partnere fra de sydlige lande er den mest markante udvikling i de seneste år.

Der har aldrig været foretaget en klar skelnen mellem aktivitetstyper og partnere, der kan komme i betragtning under posten ngo-samfinansiering og decentraliseret samarbejde. Denne situation har ført til, at der er skabt en ikke ubetydelig komparativ fordel i ngo'ernes favør i forhold til andre aktører.

3.4.3. På institutionelt niveau

På det institutionelle plan synes denne post at have været udgangspunktet for en drøftelse af begrebet decentraliseret samarbejde og hermed at have banet vejen for de ændringer, der blev indført med Cotonou-aftalen hvad angår det civile samfunds deltagelse.

Følgen af denne udvikling er, at selv om bæredygtigheden på projektniveau synes svagt funderet, kan der konstateres en udvikling på institutionelt niveau, hvor der nu tages hensyn til denne nye dimension af samarbejdet.

3.5. Konklusioner og anbefalinger

3.5.1. Konklusioner

De generelle konklusioner i evalueringen vedrører sammenhængen, relevansen, den øgede værdi, de opnåede resultater og forvaltningen af budgetposten for det decentraliserede samarbejde.

Selv om det decentraliserede samarbejde skønnes at være relevant, synes det at mangle sammenhæng, da det ikke er tilstrækkeligt godt koordineret med de andre finansielle instrumenter, som arbejder i samme retning, og da det mangler finansielle ressourcer, hvilket ikke gør det muligt at opnå den ønskede virkning.

Hvad angår den øgede værdi er denne hovedsagelig mærkbar i kraft af ordningens fleksibilitet og især de muligheder, den tilbyder aktørerne fra de sydlige lande for direkte at indgå kontrakter og få en intern dialog med Kommissionen, som bl.a. har gjort det muligt, at der tages hensyn til aktørerne i det civile samfund i kraft af Cotonou-aftalen.

Forvaltningen af budgetposten bedømmes at være for centraliseret i betragtning af den uddelegering, der i dag finder sted, og alt for koncentreret om de kontrakts- og budgetmæssige aspekter. Dette virker til skade for den tekniske opfølgning og evalueringen, som begge får meget begrænset opmærksomhed. Desuden sker der ikke en ordentlig udnyttelse af erfaringerne, man får ikke fastlagt, hvad der skal betragtes som god praksis, og der er ingen udbredelse af resultaterne, selv om disse punkter er del af de forpligtelser, der indgår i vejledningen.

Generelt opnås de ønskede resultater med hensyn til gennemførte aktiviteter, men de er ikke særlig levedygtige, selv om de er institutionaliseret. De viser snarere fremskridtene med hensyn til institutionernes funktion end med hensyn til deltagelse i den politiske dialog.

3.5.2. *Anbefalinger*

Evalueringens anbefalinger vedrører en forbedring af sammenhængen, kvaliteten i forslagene og resultaterne, budgetpostens specificitet og forholdet mellem omkostninger og effektivitet.

Det foreslås at forbedre instrumentets sammenhæng og relevans ved en større målretning af budgetposten, som skal fastlægges i den nye forordning. Der foreslås to optioner for målretning med angivelse af respektive fordele og ulemper:

- en generel geografisk målretning (med tre underordnede optioner: efter region, efter regional gruppering eller efter landetype)
- en endnu mere markant geografisk målretning, der forudsætter anvendelse af alle budgetpostens midler udelukkende til fordel for AVS-landene, hvor der ifølge evalueringsrapporten ikke for tiden findes andre programmer for decentraliseret samarbejde, der bygger på "procestilgangen" i forbindelse med de nationale og regionale vejledende programmer, men som til gengæld er forudset i Cotonou-aftalen, ligesom der ikke er forudset regionale programmer, der kan sammenlignes med de horisontale programmer, der findes inden for rammer af MEDA-, Tacis- og ALA-programmerne.

Hvad angår kvaliteten af forslagene og resultaterne, stilles der i evalueringen en række forslag til nærmere eftertanke på dette område:

- forøget anvendelse af netværker for at muliggøre en større overførsel af viden fra de nordlige til de sydlige lande ved at arbejde for jævnbyrdige relationer mellem dem. Disse netværker ville ligeledes gøre det muligt at forbedre kommunikationen mellem de sydlige landes aktører, så der skabes bedre muligheder for udveksling mellem dem af erfaringer og knowhow. Man kunne tage inspiration fra de store horisontale programmer, der er gennemført med ALA- og MEDA-landene, og som omfatter netværkskategorier med deres modstykker i de nordlige landes civile samfund (universiteter, små og mellemstore virksomheder, kommuner osv.)
- etablering af teknisk bistand til støtte for aktørerne i de sydlige lande
- styrkelse af opfølgings- og evalueringsaktioner for at få kendskab til aktionernes virkning og træffe beslutning om eventuelle forlængelser ud fra et bedre beslutningsgrundlag. Opfølgningsaktionerne skulle ligeledes udgøre et støtteunderlag for DS-aktørerne. Det ville være ønskeligt at evaluere alle de pilotprojekter, for hvilke der er forudset en anden fase. Hvad dette angår, forudså meddelelsen om evalueringen fra juli 2000 [SEC(2000) 1051] allerede, at pilotaktionerne og de forberedende aktioner skal underkastes en efterfølgende evaluering, især hvis det foreslås at fortsætte dem i form af programmer

- forbedring af webstedets indhold ved bl.a. at skabe links til andre aktører i det decentraliserede samarbejde (medlemsstater, internationale organisationer osv.).

For at forbedre budgetpostens specificitet foreslås det at:

- skelne mellem budgetposten decentraliseret samarbejde og budgetposten ngo-samfinansiering
- skabe favorable betingelser for deltagelse fra alle potentielle aktører, især fra de sydlige lande
- ændre på forholdene omkring de nordlige landes ngo'ers deltagelse ved at fokusere på deres rolle som formidler af erfaringer og knowhow til sydlige landes ngo'er.

For at forbedre forholdet mellem omkostninger og effektivitet foreslås det at øge de finansielle midler til denne post, hvilket ligeledes ville medføre en forøget virkning af aktionerne. Der bør også skabes en bedre fordeling af opgaverne mellem Kommissionens hovedsæde og delegationerne. Endelig foreslås det sænke mindstebeløbet, så det i visse tilfælde kan komme ned på mellem 15 og 30 000 EUR i stedet for de 200 000 EUR, som det i dag er fastsat til.

4. BUDGETPOSTENS FREMTID I LYSET AF EVALUERINGSRAPPORTEN

Alle de anbefalinger, der fremsættes i evalueringsrapporten, har ligeledes givet anledning til overvejelser i Kommissionen, som i vid udstrækning er enig i dem. Den har ladet sig inspirere heraf ved udarbejdelsen af forslaget til forlængelse og ændring af forordning 1659/98.

Blandt optionerne vedrørende den geografiske koncentration forekommer optionen vedrørende visse lande som en funktion af fælles karaktertræk den mest velegnede både ud fra et politisk synspunkt og ud fra en vurdering af den konkrete gennemførelse af samarbejdsinstrumentet. Den får konkret form i det forslag, der indgår i udkastet til forordning, om især at koncentrere støtten om de "vanskelige partnerskaber", hvor det officielle samarbejde ikke er i stand til at bidrage signifikant til den medbestemmelsesorienterede udvikling. Fordelen ved denne option med hensyn til målretning efter landetype er ifølge evalueringsrapporten følgende: sammenhæng med det vejledende nationale program og med de specifikke forhold for DS i landet, stor indvirkning, hvis antallet af lande er begrænset, mulighed for at målrette mod lande med lignende problematikker, mulighed for at definere komplementariteten med andre DS-instrumenter i landet. Blandt de ulemper eller vanskeligheder, som denne option kunne give anledning til, henviser evalueringsrapporten den geografiske spredning, vanskeligheden med at realisere horisontale projekter af netværkstypen eller regionale projekter og endelig den eventuelle kompleksitet med hensyn til processen med fastlæggelse af prioriteringer. Der må ligeledes lægges vægt på nødvendigheden af, at DS-instrumentet på signifikant måde bidrager til en diversificering af viften af aktører, der kan få midler fra denne budgetpost, således at alle det civile samfunds komponenter er repræsenteret, med særlig vægt på støtten til aktørerne i partnerlandene. I denne ånd bør man overveje forslaget i rapporten om at sænke mindstegrænsen for, hvornår projekter kan være støtteberettigede (mindstebeløb, som et forslag skal overstige for at få adgang til EU-finansiering, for tiden 200 000 EUR), så det bliver muligt for de sydlige landes partnere, der arbejder i disse lande, hvor den politiske, økonomiske og sociale kontekst ikke er favorabel, at forelægge støtteberettigede forslag.

Endelig bør indkaldelsen af forslag ligeledes understrege betydningen af en acceptabel sammenhæng mellem de forelagte projekter og EU's samarbejdsstrategi og de eksisterende eller planlagte programmer i de pågældende lande samt i fornødent omfang med de nationale og lokale udviklingsstrategier. Denne sammenhæng skulle gøre det muligt at sikre, at aktionerne har en større levedygtighed og bliver mere synlige.