

EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

ISSN 1831-0990

Särskild rapport nr 4

2009

KOMMISSIONENS FÖRVALTNING  
AV **ICKE-STATLIGA AKTÖRERS**  
**DELTAGANDE** I EG:s  
UTVECKLINGSSAMARBETE



SV





Särskild rapport nr 4 // 2009

# KOMMISSIONENS FÖRVALTNING AV ICKE-STATLIGA AKTÖRERS DELTAGANDE I EG:s UTVECKLINGSSAMARBETE

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg

Tfn +352 4398-45410  
Fax +352 4398-46430  
E-post: [auraud@eca.europa.eu](mailto:auraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Särskild rapport nr 4 // 2009

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på Internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.

Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2009

ISBN 978-92-9207-287-2

© Europeiska gemenskaperna, 2009  
Kopiering tillåten med angivande av källan.

*Printed in Belgium*

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

## Punkt

### FÖRKORTNINGAR

### I-VII SAMMANFATTNING

### 1-12 INLEDNING

### 1-4 REVISIONSSAMMANHANG

### 5-6 BETYDELSE FÖR BUDGETEN

### 7-9 RÄTTSLIG RAM

### 10-12 VIKTIGA HANDLINGAR

10 DET EUROPEISKA SAMFÖRSTÅNDET OM UTVECKLING  
11-12 MEDDELANDEN OCH RIKTLINJER

### 13-17 REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

### 18-83 IAKTTAGELSER

### 18-35 SER KOMMISSIONEN I TILLRÄCKLIG GRAD TILL ATT ICKE-STATLIGA AKTÖRER DELTAR PÅ ETT ÄNDAMÅLSENLIGT SÄTT I UTVECKLINGSSAMARBETET?

20-29 UTARBETANDE AV LANDSTRATEGIDOKUMENT  
30-35 TEMATISKT PROGRAM OM ICKE-STATLIGA AKTÖRER OCH LOKALA MYNDIGHETER INOM UTVECKLING

### 36-68 HAR KOMMISSIONEN EFFEKTIVA FÖRVALTNINGSSYSTEM SOM GARANTERAR ATT DE VERKSAMHETER SOM GENOMFÖRS AV ICKE-STATLIGA AKTÖRER ÄR RELEVANTA OCH SANNOLIKT KOMMER ATT ÅSTADKOMMA FÖRVÄNTADE RESULTAT?

37-41 URVALSFÖRFARANDEN  
42-50 KONTROLL- OCH ÖVERVAKNINGSFÖRFARANDEN  
51-62 ÖVERVAKNING INBEGRIPET VERKTYG OCH BEDÖMNINGAR AV HUR ÄNDAMÅLSENLIG ICKE-STATLIGA AKTÖRERS VERKSAMHET ÄR  
63-68 UTSIKTER TILL HÅLLBARHET

### 69-83 SER KOMMISSIONEN I TILLRÄCKLIG GRAD TILL ATT KAPACITETSUPPBYGGNAD TILLHANDAHÅLLS ICKE-STATLIGA AKTÖRER?

70-74 STRATEGI FÖR KAPACITETSUPPBYGGNAD HOS ICKE-STATLIGA AKTÖRER  
75-83 PROGRAM FÖR KAPACITETSUPPBYGGNAD HOS ICKE-STATLIGA AKTÖRER

### 84-92 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

**BILAGA I – BELOPP FÖR KONTRAKT MED ICKE-STATLIGA AKTÖRER**

**BILAGA II – VIKTIGA BESTÄMMELSER I COTONOUAVTALET AVSEENDE ICKE-STATLIGA AKTÖRER**

**BILAGA III – FÖRTECKNING ÖVER GRANSKADE PROGRAM, PROJEKT OCH LOKALA INBJUDNINGAR ATT LÄMNA FÖRSLAG**

**BILAGA IV – AKTÖRER INOM UTVECKLINGSSAMARBETET SOM BESÖKTES PÅ PLATS**

### KOMMISSIONENS SVAR



# FÖRKORTNINGAR

**ALA:** Asien och Latinamerika

**AVS:** Afrika, Västindien och Stilla havsområdet (grupp av stater)

**CONCORD:** Europeiska sammanslutningen av icke-statliga organisationer för stöd och utveckling

**Cris:** Gemensamt informationssystem för yttre förbindelser (datorprogram)

**DCI:** Finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete

**EG:** Europeiska gemenskapen

**EIDHR:** Europeiskt initiativ för demokrati och mänskliga rättigheter

**ENPI:** Europeiskt granskaps- och partnerskapsinstrument

**EU:** Europeiska unionen

**EUf:** Europeiska utvecklingsfonden

**EuropeAid:** Byrån för samarbete EuropeAid

**PADOR:** Potentiella uppgifter om sökanden vid registrering på Internet (datorprogram)

**RELEX:** Generaldirektoratet för yttre förbindelser

# SAMMANFATTNING

## I.

Termen "icke-statliga aktörer", såsom den används i denna rapport, omfattar alla aspekter av samhället som inte är en del av den privata sektorn eller staten, inbegripet enskilda organisationer<sup>1</sup>. I Cotonouavtalet med AVS-staterna, och i EU-lagstiftningen, fastställs att sådana icke-statliga aktörer kan spela många olika roller i utvecklings-samarbetet, särskilt när det handlar om att delta i den politiska dialogen och genomföra projekt. Det är meningen att stödet till kapacitetsuppbyggnad ska hjälpa icke-statliga aktörer att fylla dessa roller. De EU-medel som direkt tilldelades icke-statliga aktörer 2007 uppgick till ungefär 915 miljoner euro, vilket motsvarade 10 % av det totala biståndet till utvecklingsländerna (allmän budget och EUF).

## II.

Vid revisionen undersökte revisionsrätten de icke-statliga aktörernas viktigaste roller och frågade huruvida kommissionen

- i tillräcklig grad ser till att icke-statliga aktörer deltar på ett ändamålsenligt sätt i utvecklings-samarbetet,
- har effektiva förvaltningssystem som garanterar att de verksamheter som genomförs av icke-statliga aktörer är relevanta och sannolikt kommer att åstadkomma förväntade resultat,

<sup>1</sup> I Cotonouavtalet omfattar definitionen av icke-statliga aktörer även den privata sektorn. I denna rapport används dock samma definition som i instrumentet för utvecklings-samarbete (DCI – Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 av den 18 december 2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklings-samarbete [EUT L 378, 27.12.2006, s. 41]), där vinstdrivande organ inte ingår. I artikel 24.2 i förordningen finns en fullständigare förteckning över typerna av organisationer. Det råder visserligen klar och stor enighet om vilka särdrag enskilda organisationer har, men det finns ingen enhetlig definition (både FN och Världsbanken har offentliggjort arbetsdefinitioner). För att genomföra denna revision behövdes ingen definition av enskilda organisationer eftersom det är mer användbart att använda det vidare begreppet icke-statliga aktörer inom utveckling (vilket motsvarar det civila samhället som helhet).

## SAMMANFATTNING

- i tillräcklig grad ser till att icke-statliga aktörer får stöd till kapacitetsuppbyggnad.

### III.

Revisionsrätten fann att trots kommissionens försök att få icke-statliga aktörer att delta i utvecklingssamarbetet har detta deltagande varit begränsat och inte lett till den sammanhängande och strukturerade dialog som planerades i EU-lagstiftningen och i kommissionens egna riktlinjer (se punkterna 18–35).

### IV.

I allmänhet garanterar kommissionens förvaltningssystem att projekt som genomförs av icke-statliga aktörer är relevanta och att de sannolikt kommer att åstadkomma förväntade resultat. Men förfarandet för inbjudan att lämna förslag garanterar inte alltid att projektutformningen blir klar i tid, de icke-statliga aktörerna får inte tillräcklig vägledning om den praktiska tillämpningen av finansiella regler, och tolkningen och tillämpningen av förfarandet är inkonsekvent. Övervakningen är otillräcklig och utsikterna till hållbarhet dåliga, delvis på grund av den korta projekttiden (se punkterna 36–68).

### V.

Program för kapacitetsuppbyggnad utarbetas och utgör en del av en strategi i de flesta AVS-länderna, där de, enligt Cotonouavtalet, genomförs i samarbete med partnerregeringarna. Denna metod skiljer sig dock kraftigt från den i de asiatiska och latinamerikanska mottagarländerna där man ännu inte har utarbetat några strategier (se punkterna 69–74).

### VI.

Den första omgången program för kapacitetsuppbyggnad befanns vara högst relevanta för de icke-statliga aktörernas behov i mottagarländerna. De har dock inte nått sin fulla potential, främst på grund av att förvaltningsförfarandena orsakade förseningar som försämrade programmets utsikter att bli ändamålsenliga och hållbara. Programmen måste också tampas med den inneboende motsägelsen att ge stöd till kapacitetsupp-

byggnad hos de icke-statliga aktörer som har störst behov, med hjälp av ett förfarande (inbjudan att lämna förslag) som är utformat på ett sådant sätt att de mest högpressterande icke-statliga aktörerna väljs ut (se punkterna 75–83).

### VII.

De viktigaste rekommendationerna i rapporten är att kommissionen bör

- ge mer och bättre vägledning om sina förfaranden för att få icke-statliga aktörer att delta i utvecklingssamarbetet,
- fortsätta att genomföra de åtgärder som redan har vidtagits för att förbättra förfarandet för inbjudan att lämna förslag,
- bättre rikta delegationernas övervakning och stöd,
- se till att både delegationen och personalen vid de icke-statliga aktörerna får tillräcklig vägledning om resultatindikatorerna,
- överväga att använda en kombination av instrument (och inte bara projekt) när den arbetar med icke-statliga aktörer för att förbättra att hållbarheten,
- utarbeta en strategi för kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer i ALA-länder och se över den skillnad i metod som används i AVS-länderna respektive ALA-länderna,
- undersöka andra sätt att uppfylla politiska mål avseende kapacitetsuppbyggnad, till exempel användning av partnerskapsavtal, finansiering från flera givare, och bidrag som betalas vidare för att bättre nå gräsrotsorganisationer.

# INLEDNING

## REVISIONSSAMMANHANG

1. EU:s metod för utvecklingssamarbete, som speglar det framväxande internationella samförståndet, har genomgått en rad förändringar de senaste tio åren, både på politisk nivå och när det gäller finansiering. EG-politiken omfattar numera i varierande grad en rad partner, vilkas särdrag och roller har förändrats genom åren. Kommissionen arbetar i allt större utsträckning med ett stort urval av organ, som inbegriper icke-statliga aktörer eller företrädare för dem.
  2. Termen icke-statliga aktörer omfattar alla aspekter av samhället som inte är en del av den privata sektorn eller staten. På området för utvecklingssamarbete omfattar icke-statliga aktörer enskilda organisationer och också lokala organisationer, jordbruksorganisationer, företags- eller branschorganisationer, miljögrupper, universitet, fackföreningar, handelskammare och stiftelser och även kyrkor och trosamfund. Termen icke-statliga aktörer används ofta som en synonym till organisationer i det civila samhället, och det är den betydelsen som används i denna rapport (se även fotnot 1 i sammanfattningen). Tidigare var enskilda organisationer och särskilt europeiska enskilda organisationer EU:s huvudsakliga partner bland de icke-statliga aktörerna<sup>2</sup>. Det läggs dock numera stor vikt vid att icke-statliga aktörer från partner- eller mottagarländerna görs delaktiga (ofta kallade icke-statliga aktörer i utvecklingsländer).
  3. Icke-statliga aktörer fyller en rad olika funktioner på området för EU:s utvecklingssamarbete som helhet. De två viktigaste är följande:

    - a) Policydialog, som omfattar alla representations-, opinionsbildnings- och bevakningsfunktioner i förhållande till regeringar och givare.
    - b) Genomförande av utvecklingsprogram och utvecklingsprojekt som är till direkt nytta för de fattiga.
  4. Enligt lagstiftningen finns det tre huvudsakliga sätt för kommissionen att arbeta med icke-statliga aktörer: att stärka deras roll i policydialogen genom att göra dem delaktiga i utvecklingssamarbetet, att finansiera utvecklingsprogram och utvecklingsprojekt som genomförs av icke-statliga aktörer och att ge stöd till kapacitetsuppbyggnad<sup>3</sup>, främst hos icke-statliga aktörer i utvecklingsländerna, så att de kan spela båda rollerna. Efter delegeringsprocessen har kommissionens delegationer nu en ledande roll i kontakterna med icke-statliga aktörer och förvaltar ungefär 80 % (i antal) av berörda program och projekt.
- <sup>2</sup> Ett viktigt skäl till detta var att europeiska enskilda organisationer hade större kapacitet att hantera kommissionens krav än icke-statliga aktörer från mottagarländer, som tidigare var ganska få och svaga.
- <sup>3</sup> Kapacitetsuppbyggnad är den process genom vilken människor och organisationer skapar och stärker sin förmåga att utföra uppgifter och producera output, identifiera och lösa problem och fatta välgrundade beslut.

## BETYDELSE FÖR BUDGETEN

5. Det är svårt att spåra det finansiella flöde av EG-medel som kanaliseras via icke-statliga aktörer eftersom kommissionen saknar fullständiga uppgifter<sup>4</sup>. De utvecklingsmedel som direkt tilldelas icke-statliga aktörer utan någon mellanhand<sup>5</sup> har dock gradvis ökat under de senaste tio åren och uppgick 2007 till cirka 10 % av biståndet till utvecklingsländer från den allmänna budgeten och Europeiska utvecklingsfonden (EUF) tillsammans (se **diagram 1** och **bilaga I**).
6. Traditionellt har EG:s stöd till icke-statliga aktörer främst fördelats via tematiska budgetposter<sup>6</sup> och i mindre utsträckning via geografiska budgetposter<sup>7</sup> och EUF (**bilaga I**). Den främsta finansieringskällan har varit programmet för samfinansiering med enskilda organisationer (som senare begränsades till europeiska enskilda organisationer) som inrättades 1976 med 2,5 miljoner euro och ökade till cirka 200 miljoner euro per år i mitten av 1990-talet, vilket motsvarade 23 % av kommissionens totala finansiering till icke-statliga aktörer 2007.

<sup>4</sup> Se punkt 52.

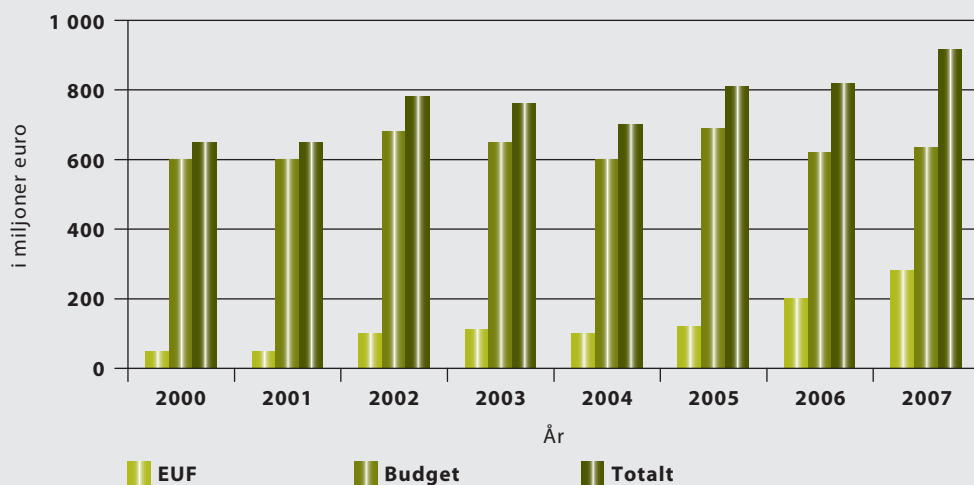
<sup>5</sup> Dvs. exklusive humanitärt bistånd och katastrofbistånd (se punkt 17) och exklusive bidrag till internationella organisationer (som i sista hand kan använda enskilda organisationer/icke-statliga aktörer till att genomföra åtgärder).

<sup>6</sup> Tematiska program behandlar särskilda frågor eller typer av utvecklingsverksamhet, som särskilt anges i lagstiftningen och som planeras separat från de geografiska programmen. De omfattar: mänsklig och social utveckling, miljö och en hållbar förvaltning av naturresurser, inbegripet energi, icke-statliga aktörer och lokala myndigheter, livsmedelstrygghet och migration och asyl.

<sup>7</sup> Geografiska program omfattar samarbetet inom utvecklingsverksamhet med partnerländer och partnerregioner och bestäms på geografisk grund.

DIAGRAM 1

### UTVECKLING AV BETALNINGAR SOM GJORTS TILL ICKE-STATLIGA AKTÖRER\* UNDER PERIODEN 2000–2007



\* EU-utgifter direkt till icke-statliga aktörer i utvecklingsländer som första mottagare av betalningen.

Källa: Kommissionens avdelningar.

## RÄTTSLIG RAM

- 7.** I många år har kommissionen finansierat europeiska enskilda organisationers egna initiativ (inom ramen för samfinansieringsförfaranden) och också använt enskilda organisationer som verkställare av EU-bistånd. I rådets förordning (EG) nr 1658/98<sup>8</sup> fastställs reglerna för insatser som samfinansieras med europeiska enskilda organisationer på områden av intresse för utvecklingsländerna.
- 8.** När det gäller grupper av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS) innebar Cotonouavtalet, som undertecknades i juni 2000, en genomgripande förändring av förhållandet mellan EU och icke-statliga aktörer. AVS-länderna och Europeiska gemenskapen åtog sig enligt lag att göra icke-statliga aktörer delaktiga i alla delar av samarbetsprocessen (utarbetande, genomförande, översyn och utvärdering) och ge stöd till kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer så att de skulle kunna spela sin nya roll som partner i utvecklingssamarbetet (se *bilaga II*).
- 9.** När det gäller övriga länder innehåller instrumentet för utvecklingssamarbete<sup>9</sup> och Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (ENPI)<sup>10</sup>, som ersatte de befintliga förordningarna i januari 2007, särskilda bestämmelser som gäller icke-statliga aktörers roll i utvecklingen. I instrumentet för utvecklingssamarbete ingår även ett nytt tematiskt program för icke-statliga aktörer och lokala myndigheter inom utveckling, där det främsta målet är att ge stöd till kapacitetsuppbyggnad (det ersätter det tidigare programmet för samfinansiering med enskilda organisationer – se punkt 6).

<sup>8</sup> EGT L 213, 30.7.1998, s. 1.

<sup>9</sup> Förordning (EG) nr 1905/2006.

<sup>10</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1638/2006 av den 24 oktober 2006 om fastställande av allmänna bestämmelser för upprättandet av ett europeiskt grannskaps- och partnerskapsinstrument (EUT L 310, 9.11.2006, s. 1).

### TEXTRUTA 1

#### DET "EUROPEISKA SAMFÖRSTÅNDET OM UTVECKLING" – DET CIVILA SAMHÄLLET'S MEDVERKAN

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

## VIKTIGA HANDLINGAR

### DET EUROPEISKA SAMFÖRSTÅNDET OM UTVECKLING

- 10.** I december antog EU "Dokument om europeiskt samförstånd", en politisk förklaring på hög nivå som erkänner och stärker principen om icke-statliga aktörers medverkan i länders utveckling, och åtog sig att ge stöd till icke-statliga aktörers kapacitetsuppbyggnad så att de skulle kunna spela denna roll<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Såsom förklaras i punkt 2 används icke-statliga aktörer här som en synonym till det civila samhället.

### MEDDELANDEN OCH RIKTLINJER

- 11.** I maj 2003 antog rådet<sup>12</sup> ett visst urval av normer som kommissionsavdelningarna bör uppfylla för att försäkra sig om att det i tillräcklig utsträckning förekommer samråd med och deltagande av icke-statliga aktörer:

<sup>12</sup> Normerna anges i slutsatserna i kommissionens meddelande om icke-statliga aktörers deltagande i Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik (KOM(2002) 598 slutlig).

- a) Främja icke-statliga aktörers deltagande i de nationella myndigheternas utformning av dokumenten om den nationella utvecklingsstrategin eller strategin för fattigdomsbekämpning.
- b) Det bör finnas ett mera systematiskt samråd med de icke-statliga aktörerna genom hela programplaneringsprocessen.
- c) Alla intresseområden bör finnas representerade vid samråd.
- d) Tydlig och förståelig information måste tillhandahållas de icke-statliga aktörerna i god tid så att de kan förbereda sitt deltagande på ett ändamålsenligt sätt.
- e) Kapacitetsuppbyggnad är nödvändig för att göra det möjligt för icke-statliga aktörer att spela en konstruktiv roll i utvecklingsprocessen.
- f) Förbättrad samordning med medlemsstaterna och andra biståndsgivare.
- g) EG kommer att fortsätta uppmuntra icke-statliga aktörer att delta i genomförandet av samarbetsprojekt och samarbetsprogram.
- h) EG avser att behålla de två befintliga typerna av förbindelser med icke-statliga aktörer: genomförandepartner och icke-statlig aktörers egna initiativ.

- 12.** I november 2004 utfärdade kommissionen riktlinjer för alla kommissionsdelegationer om icke-statliga aktörers deltagande i utvecklingsprocessen, som kompletterade dem som redan hade utfärdats till AVS-delegationerna. Dessa riktlinjer gäller landstrategidokumentet för 2007–2013.

# REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

- 13.** Vid revisionsrättens revision granskades kommissionens förvaltning av icke-statliga aktörers deltagande i utvecklingssamarbetet, med beaktande av deras två huvudsakliga roller, dels som partner i EG:s utvecklingssamarbete, dels som verkställare av projekt eller program (se punkt 3). Revisionen utgick från följande tre frågor:
- a) Ser kommissionen i tillräcklig grad till att icke-statliga aktörer deltar på ett ändamålsenligt sätt i utvecklingssamarbetsprocessen?
  - b) Har kommissionen effektiva förvaltningssystem som garanterar att de verksamheter som genomförs av icke-statliga aktörer är relevanta och sannolikt kommer att åstadkomma förväntade resultat?
  - c) Ser kommissionen i tillräcklig grad till att icke-statliga aktörer får stöd till kapacitetsuppbyggnad?
- 14.** Som utgångspunkt tog revisionsrätten de normer och riktlinjer som tas upp i punkterna 11 och 12 ovan. De ger en godkänd grund för hur EU:s politik ska genomföras för att garantera att icke-statliga aktörers deltar i EG:s utvecklingssamarbete, och tjänar därför som övergripande granskningkriterier för denna revision.
- 15.** Det revisionsarbete som revisionsrätten utförde för att besvara dessa frågor bestod huvudsakligen av följande:
- a) En genomgång av dokumentationen av EG:s politik och programplanering när det gäller icke-statliga aktörer och av rapporter om genomförande (se punkt 24).
  - b) Besök på plats vid kommissionens delegationer i Bangladesh, Etiopien, Peru och Sydafrika för att granska kommissionens förfaranden och verksamhet, inbegripet fem program för stöd till kapacitetsuppbyggnad, sju lokala inbjudningar att lämna förslag och sexton enskilda projekt (se *bilaga III*).
  - c) Skrivbordsgranskningar som omfattade två program för stöd till kapacitetsuppbyggnad i Mali och Uganda.

- d) Intervjuer med mer än 60 lokala och internationella icke-statliga aktörer, centrala och lokala myndigheter i partnerländerna, enheter för tekniskt stöd och andra givare, och med några plattformar och nätverk för europeiska icke-statliga aktörer, för att ta reda på i vilken utsträckning icke-statliga aktörer deltar i utvecklingsarbetet och ta del av deras erfarenhet av kommissionens förfaranden för att stödja ett sådant deltagande (se *bilaga IV*).
- e) Jämförelse med myndigheter för utvecklingsbistånd i Nederländerna och Sverige.

<sup>13</sup> Revisionsrättens tre senaste rapporter om genomförandet av budgeten (2007: kapitel 8, bistånd till tredjeland, utvecklingssamarbete och utvidgning; 2006 och 2005: kapitel 8, externa åtgärder) och om de verksamheter som finansieras genom Europeiska utvecklingsfonden (för budgetåren 2005, 2006 och 2007) samt särskild rapport nr 10/2008 – EG:s utvecklingsbistånd till hälso- och sjukvård i Afrika söder om Sahara (<http://www.eca.europa.eu>).

Revisionen omfattade samråd med icke-statliga aktörer från och med 2000 (då Cotonouavtalet undertecknades) samt ett urval av projekt och program som pågick 2007.

- 16.** Revisionsrätten beaktade också resultaten av revisionsrättens senaste revisioner med iakttagelser om icke-statliga aktörer i utvecklingsarbetet<sup>13</sup> och den revision som kommissionens tjänst för internrevision nyligen har genomfört av enskilda organisationer inom EuropeAid samt uppföljningen av den. Vid revisionen beaktades också det faktum att kommissionen för närvarande håller på att göra en utvärdering av EG-bistånd som ges via organisationer i det civila samhället. Enligt direktiven är utvärderingen inriktad på icke-statliga aktörer som verkställare (kanaler genom vilka EG-bistånd ges). Vid revisionen undersökte revisionsrätten den vidare frågan om huruvida kommissionen gör icke-statliga aktörer delaktiga i alla delar av EU:s utvecklingssamarbete.
- 17.** Revisionen inriktades på de icke-statliga aktörernas roller i utvecklingsarbetet och omfattade inte humanitärt bistånd och katastrofbistånd eftersom det är ett separat område med särskilda strategier och förvaltningssystem. Vid revisionen gjordes ingen jämförelse mellan olika kanaler (privata sektorn, FN, banksystem) i fråga om effektivitet och ändamålsenlighet och inte heller någon jämförande analys av vilken effekt icke-statliga aktörers åtgärder har inom olika insatssektorer.

# IAKTTAGELSER

## SER KOMMISSIONEN I TILLRÄCKLIG GRAD TILL ATT ICKE-STATLIGA AKTÖRER DELTAR PÅ ETT ÄNDAMÅLSENLIGT SÄTT I UTVECKLINGSSAMARBETET?

- 18.** Att icke-statliga aktörer systematiskt görs delaktiga i utvecklingssamarbetet är något som är allmänt erkänt som ett sätt att främja egenansvar och deltagande, som är två centrala principer i EU:s utvecklingspolitik, och att använda praktisk lokal kunskap och erfarenhet som input till programplaneringen. Detta speglas i den politik som fastställs i dokumentet om europeiskt samförstånd (se **textruta 1**).
- 19.** För att bedöma om kommissionen i tillräcklig grad gör icke-statliga aktörer delaktiga granskades vid revisionen två grundläggande samråd om följande:
- Utarbetandet av landstrategidokument för AVS- och ALA-länder.
  - Utarbetandet av strategidokument för det nya tematiska programmet för icke-statliga aktörer och lokala myndigheter inom utveckling.

<sup>14</sup> Meddelande från kommissionen, Allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter, KOM(2002) 704 slutlig, 11.12.2002.

## UTARBETANDE AV LANDSTRATEGIDOKUMENT

- 20.** Revisionsrätten undersökte om det fanns en långsiktig och strukturerad dialog, om riktlinjerna för samråd med icke-statliga aktörer var fullständiga (punkt 12) och graden av efterlevnad av dessa riktlinjer och kommissionens allmänna principer och normer för samråd med berörda parter<sup>14</sup>:
- Att det finns tydliga institutionella mekanismer.
  - Att relevanta icke-statliga aktörer görs delaktiga.
  - Att tillräcklig tid avsätts för icke-statliga aktörers deltagande.
  - Att utarbetningsprocessen är lämplig.
  - Att tydlig feedback om resultaten av dialogen ges.
  - Att det finns tillräckliga EG-resurser för en ändamålsenlig dialog.

### ICKE-STATLIGA AKTÖRERS DELTAGANDE I UTARBETANDET AV LANDSTRATEGIDOKUMENTEN FÖLJER INTE RIKTLINJERNA

- 21.** Trots att EG redan hade som policy att samråda med icke-statliga aktörer<sup>15</sup> fanns det få bevis på att icke-statliga aktörer hade deltagit i utarbetandet av landstrategidokumenterna för 2002–2006 i tre av de fyra länder som granskades (undantaget var Sydafrika) på grund av otillfredsställande redovisning vid kommissionens delegationer. I Sydafrika hade begränsade samråd förekommit. Sedan dess har man i Etiopien verkligen försökt föra en långsiktig och strukturerad trepartsdialog mellan regeringen, EG och företrädare för icke-statliga aktörer till att börja med genom gemensamma årliga genomgångar av strategin från 2004 och sedan landstrategidokumenterna för 2007–2013 (se *textruta 2*).

<sup>15</sup> Punkt 5.2 i KOM(2000) 212 slutlig. Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik.

- 22.** I Bangladesh och Peru däremot – och tidigare i Sydafrika – gjorde inte delegationerna de icke-statliga aktörerna delaktiga på ett systematiskt sätt i programplaneringen för 2007–2013 förutom i tillfälliga samråd. I regel tog dessa samråd formen av endagsseminarier där presentationer gavs och idéer samlades in från de närvarande icke-statliga aktörerna i stället för en långsiktig dialog. I Peru och Sydafrika hittades dessutom inga bevis på att resultaten av dessa samråd hade införlivats i landstrategidokumenterna. Vid revisionen konstaterades även andra brister i samrådsförfarandet: det saknades tydliga rutiner för att förvalta samråden (t.ex. fanns det ingen handlingsplan med ett fast och förutsägbart schema för samråden över tid), dokument delades ut sent, inbjudningar var sena, samråd förekom i ett sent skede i programplaneringsprocessen, urvalet av icke-statliga aktörer var begränsat, det var svårt för icke-statliga aktörer att kommentera förslagen och de icke-statliga aktörerna fick otillräcklig feedback om resultaten av samråden.

#### TEXTRUTA 2

### EXEMPEL PÅ EN BRA METOD FÖR ATT STRUKTURERA DIALOGEN MELLAN REGERINGEN, EG OCH ICKE-STATLIGA AKTÖRER

#### Etiopien: Cotonou-arbetsgruppen

År 2003 bildade en grupp nationella och internationella enskilda organisationer och nätverk som arbetade i Etiopien den så kallade Cotonou-arbetsgruppen som skulle inleda en dialog med delegationen och regeringen om EG:s utvecklingssamarbete. Delegationen och regeringen har på ett ändamålsenligt sätt deltagit i en aktiv dialog och i samråd med Cotonou-arbetsgruppen, särskilt när det gällde de gemensamma årliga genomgångarna från 2004 och framåt och utarbetandet av det nya landstrategidokumentet för tionde EUF.

- 23.** När det gäller alla de fyra delegationer som granskades var de icke-statliga aktörernas deltagande i utvecklingsprocessen begränsat till utarbetandet av en övergripande strategi och omfattade alltså inte (såsom föreskrivs i riktlinjerna) samråd om sektorspecifika strategier och icke-statliga aktörers medverkan i genomförandet, övervakningen och utvärderingen av projekt på varje utvecklingsområde.
- 24.** Revisionsrätten analyserade också de uppgifter som fanns vid kommissionens huvudkontor<sup>16</sup>, vilket gjorde att man upptäckte liknande brister vid andra delegationer. Det förekom visserligen ett slags samråd i praktiskt taget alla AVS-länder, men kommissionens huvudkontor ansåg att de icke-statliga aktörers deltagande endast i hälften av länderna var tillfredsställande i förhållande till riktlinjerna (dvs. att deltagandet gick utöver tillfälliga samråd)<sup>17</sup>. På samma sätt konstaterade revisionsrätten, när det gällde de 24 länder i Asien och Latinamerika (ALA) som granskades, att det i regel förekom något slags samråd, men att de icke-statliga aktörernas deltagande omfattade mer än tillfälliga samråd endast i fyra av länderna i Latinamerika och inte i något i Asien.
- 25.** I AVS-länderna, som faller under Cotonouavtalet enligt vilket icke-statliga aktörer har rätt att delta, var deltagandet större i än i länder i Asien och Latinamerika. Innan det nya instrumentet för utvecklingssamarbete inrättades 2007 krävde inte den tidigare ALA-förordningen<sup>18</sup> att icke-statliga aktörer deltog i utvecklingspolitiken och i utvecklingsstrategier.
- 26.** Kommissionspersonal hade praktiska svårigheter med att upprätta förbindelser med icke-statliga aktörer. Det konstaterades bland annat (i) att icke-statliga aktörers deltagande i mycket stor utsträckning hänger på vilken inställning partnerlandets regering har, (ii) att det är svårt att veta vilka icke-statliga aktörer som är relevanta att samarbeta med, (iii) att när samarbete inleds med icke-statliga aktörer (antingen enskilt eller i form av en plattform) väcks frågor om deras representativitet och redovisningsskyldighet, (iv) att många icke-statliga aktörer inte har kapacitet och/eller resurser att delta i utvecklingssamarbetet och därför inte kommer att delta om de vet att de har liten chans att få medel, (v) att icke-statliga aktörer inte alltid för de mest marginaliserade gruppernas talan.
- 27.** Också i de fall där det har gjorts stora ansträngningar för att upprätta förbindelser med icke-statliga aktörer gjorde problem med genomförandet att resultaten inte alltid var tillfredsställande (se **textruta 3**).

<sup>16</sup> Inbegripet det särskilda fallet Guatemala (se textruta 3).

<sup>17</sup> Denna bedömning bekräftas av resultaten av ett samrådsförfarande anordnat av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om icke-statliga aktörers och lokala myndigheters deltagande i utarbetandet av landstrategidokument för tionde i EUF i AVS-länder.

<sup>18</sup> Rådets förordning (EEG) nr 443/92 av den 25 februari 1992 om finansiellt och tekniskt bistånd till och ekonomiskt samarbete med utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika (EGT L 52, 27.2.1992, s. 1).

### SÄRSKILD UTBILDNING OCH UTFÖRLIG VÄGLEDNING OM HUR ICKE-STATLIGA AKTÖRER SKA GÖRAS DELAKTIGA MÅSTE UTVECKLAS YTTERLIGARE

- 28.** Icke-statliga aktörers begränsade deltagande i många fall, och de omfattande bristerna i fråga om val av tidpunkt och sättet som samråden anordnades på visar att det ännu är en stor utmaning att göra verklighet av det ambitiösa målet att göra icke-statliga aktörer delaktiga i allt utvecklingssamarbete inom EG. När det gäller många delegationsanställda är icke-statliga aktörers deltagande för det mesta begränsat till tjänsteleveranser eller "engångssamråd" vid vissa tidpunkter under programplaneringscykeln. Kommissionen har ännu inte investerat tillräckligt med tid och resurser för att få till ett samarbete mellan delegationsanställda och icke-statliga aktörer på samtliga nivåer. Särskild utbildning bör utvecklas ytterligare.
- 29.** I de riktlinjer som kommissionen använde när revisionen genomfördes (se punkt 12) tas många av dessa frågor upp, men förutom en rekommendation om att det görs en kartläggning för att identifiera relevanta icke-statliga aktörer och bedöma deras representativitet, finns det inga utförliga anvisningar, till exempel om nyckelfrågor som icke-statliga aktörers roll på dagordningen för biståndseffektivitet och icke-statliga aktörers deltagande i fastställandet av sektorspecifika strategier inbegripet budgetstöd.

#### TEXTRUTA 3

### EXEMPEL PÅ SVÅRIGHETER ATT FÅ ICKE-STATLIGA AKTÖRER DELAKTIGA I EG:S UTVECKLINGSSAMARBETE

#### Guatemala: "Mesodiálogo"

Mesodiálogo startade 2000 med medverkan av kommissionens delegation, medlemsstaterna, regeringen, europeiska enskilda organisationer och icke-statliga aktörer från Guatemala. Syftet var att stödja genomförandet av landstrategidokumentet för 2002–2006 genom direkt medverkan i identifieringen, genomförandet och övervakningen av programmen i landstrategidokument. Cirka 150 organisationer och 800 personer, som indelades i arbetsgrupper, deltog i processen, som omfattade utarbetande av strategiska dokument, åtföljande vid uppdrag för identifiering och formulering, skapande av regionala nätverk osv. Den organisatoriska bördan för delegationen, känslan av att Mesodiálogo gick utanför sin roll genom att ingripa i frågor som föll under EG:s exklusiva behörighet och avsaknad av tydligt statligt egenansvar och garantier för hållbarhet ledde till att processen successivt avstannade och till slut avbröts 2005.

*Källor:* Yttre förbindelser/L3 Arbetsdokument om icke-statliga aktörers deltagande i programplaneringsprocessen i länder i Asien och Latinamerika (*EC aid to Guatemala – Background Country Study Paper*, EG-bistånd till Guatemala – Bakgrundsstudie för landet, december 2006) och skrivbordsstudie, augusti 2006 på beställning av CIDSE (*Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité*, internationellt samarbete avseende utveckling och solidaritet) och Caritas Europa.

## TEMATISKT PROGRAM OM ICKE-STATLIGA AKTÖRER OCH LOKALA MYNDIGHETER INOM UTVECKLING

- 30.** Detta nya program<sup>19</sup> är efterföljaren till det tidigare programmet för samfinansiering med europeiska enskilda organisationer och decentraliserade samarbetsprogram, och liksom sina föregångare är det en av de viktigare och fastare EG-källorna till finansiering av icke-statliga aktörers verksamheter och stöd till deras egna initiativ.
- 31.** När kommissionen utformar strategidokumentet för sådana tematiska program ska den samråda med övriga aktörer inom utveckling, bland annat företrädare för icke-statliga aktörer och lokala myndigheter i ett tidigt skede av programplaneringsprocessen<sup>20</sup>. Europeiska enskilda organisationer har via CONCORD<sup>21</sup> traditionellt varit mycket delaktiga i dialogen om förvaltningen av programmet för samfinansiering med enskilda organisationer. Det nya programmet är också öppet för icke-statliga aktörer och lokala myndigheter från partnerländerna som därmed också bör vara delaktiga i samrådet.
- 32.** Efter det att strategidokumentet för detta program hade utarbetats bad kommissionen delegationerna att på grundval av ytterligare samråd med lokala icke-statliga aktörer skriva kortfattade anmärkningar där de bedömde vilken relevans programmet hade för deras partnerländer och motiverade en lämplig utgiftsnivå. Revisionsrätten granskade hur ändamålsenliga de båda etapperna i samrådet hade varit och använde återigen de kriterier som fastställs i kommissionens meddelande från 2002 (se punkt 20).
- 33.** När det gäller den övergripande strategin anordnade kommissionen ett offentligt samråd på Internet som riktade sig både till europeiska icke-statliga aktörer och till dem i partnerländerna (icke-statliga aktörer i utvecklingsländerna) genom en enkät som lades ut på kommissionens webbplats och skickades till delegationerna<sup>22</sup>. På europeisk nivå visade sig denna samrådsmetod vara ändamålsenlig tack vare de regelbundna kontakterna mellan kommissionen och CONCORD. Samrådet med icke-statliga aktörer i utvecklingsländerna var dock inte organiserat på ett ändamålsenligt sätt. Enkäten skickades ut till AVS-delegationerna, som skulle informera de icke-statliga aktörerna om samrådet och ge enkäten till dem. Valet av tidpunkt för samrådet – som inträffade just när flest anställda var på semester – var olämpligt och tidsfristen så kort att enkäten inte kunde besvaras i tid<sup>23</sup> (de AVS-delegationer som besöktes vid revisionen, Etiopien och Sydafrika, kunde inte samråda med de icke-statliga aktörerna inom den korta tidsfristen). Dessutom sändes ingen förfrågan till delegationerna i ALA-länderna, och därför informerades inte de icke-statliga aktörerna i dessa länder om att det pågick ett samråd.
- <sup>19</sup> Ett av de program som ingår i instrumentet för utvecklingssamarbete (se punkt 9).
- <sup>20</sup> Artikel 20.2 i förordning (EG) nr 1905/2006.
- <sup>21</sup> Europeiska sammanslutningen av icke-statliga organisationer för stöd och utveckling, CONCORD, inrättades i januari 2003 som det representativa organ och den samtalspartner som avses i förordning (EG) nr 1658/98 om samfinansiering med europeiska icke-statliga organisationer. CONCORD deltar regelbundet i en dialog med EU-institutionerna och samordnar samarbetet mellan enskilda organisationer. Dess 22 nationella föreningar ("plattformar") och 20 internationella tematiska nätverk företräder över 1 600 enskilda organisationer.
- <sup>22</sup> Den skickades också direkt till CONCORD, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, regionkommittén och rådet för kommuner och regioner i Europa för spridning bland deras medlemmar.
- <sup>23</sup> Det startade den 31 juli 2006 och löpte till den 11 september. Detta är mindre än de åtta veckor som har fastställts som ett minimum för samråd.

- 34.** Under den andra etappen hade delegationerna endast en månad på sig att skriva de kortfattade anmärkningarna på grund av att förordningen om instrumentet för utvecklingssamarbete och strategidokumentet antogs sent, och de flesta av dem lyckades inte göra de icke-statliga aktörerna delaktiga på ett strukturerat sätt. I Bangladesh anordnades en särskild workshop med icke-statliga aktörer. I Peru samrådde dock inte delegationen med icke-statliga aktörer<sup>24</sup> och en genomgång av ett urval kortfattade anmärkningar (Angola, Chile, Malawi, Namibia och Nepal) gav ytterligare bevis på att det rådde brist på samråd med icke-statliga aktörer om detta program.

<sup>24</sup> I Etiopien och Sydafrika beslutade kommissionens delegationer att inte delta i programmet.

<sup>25</sup> Om hållbarhet i praktiken, se punkterna 63–68.

- 35.** Enligt revisionsrättens uppfattning ägnade kommissionen för litet tid till metoderna för samråd med icke-statliga aktörer i utvecklingsländerna. Det är uppenbart att det krävs aktiv hjälp från delegationerna i många länder, som ett komplement till den passiva metoden att lägga ut en enkät på Internet, och detta planerades delvis (när det gällde AVS-länderna), men genomfördes inte till fullo någonstans. De eventuella begränsningarna i samrådet med potentiella bidragsmottagare om prioriterade områden uppmärksammades inte heller tillräckligt, ett samråd som de knappast kunde ha varit ointresserade av, och alternativ som nätverk, paraplyorganisationer och regionala organ utforskades inte.

### **HAR KOMMISSIONEN EFFEKTIVA FÖRVALTNINGSSYSTEM SOM GARANTERAR ATT DE VERKSAMHETER SOM GENOMFÖRS AV ICKE-STATLIGA AKTÖRER ÄR RELEVANTA OCH SANNOLIKT KOMMER ATT ÅSTADKOMMA FÖRVÄNTADE RESULTAT?**

- 36.** Revisionsrätten granskade förvaltningssystemen för icke-statliga aktörers bidragskontrakt vid kommissionens huvudkontor och gjorde även granskningar på plats vid fyra delegationer, där bland annat 16 enskilda projekt granskades (se *bilaga III*). Revisionen omfattade förfarandena för urval av projekt, kontroll- och övervakningsarrangemang, den övervakning som genomförts och de verktyg som använts för detta samt frågan om hållbarhet.

### **URVALSFÖRFARANDEN**

- 37.** Syftet med granskningen av urvalsförfaranden var att avgöra i vilken utsträckning de förfaranden som tillämpades garanterade att utvalda projekt var relevanta, genomfördes i tid och sannolikt skulle bli hållbara<sup>25</sup>.

**FÖRFARANDET FÖR INBJUDAN ATT LÄMNA FÖRSLAG FRÄMJAR RÄTTVIS KONKURRENS MEN KAN FORTFARANDE VARA TUNGROTT I PRAKTIKEN, OCH DET GARANTERAR INTE ATT PROJEKTUTFORMNINGEN BLIR KLAR I TID**

**38.** Urvalet av projekt har sedan 2000 normalt skett genom inbjudningar att lämna förslag. Trots att förfarandet anses främja rättvis konkurrens bland icke-statliga aktörer och därför bör göra det mer sannolikt att relevanta projekt väljs ut, innebär det fortfarande en stor administrativ utmaning både för kommissionen och för de ansökande icke-statliga aktörerna. Inbjudningar att lämna förslag väcker stort intresse bland icke-statliga aktörer, och antalet ansökningar om finansiering har alltid kraftigt överskridit tillgängliga medel<sup>26</sup>. Detta har lett till långdragna förfaranden och krävt assistans från externa experter. Inbjudningar inom ramen för programmet för samfinansiering med enskilda organisationer har också varit alltför allmänna och diffusa, vilket ökar sannolikheten för att mindre relevanta ansökningar lämnas in. Slutligen kan det bli ohanterligt för små icke-statliga aktörer att tillämpa de detaljerade förfarandena.

<sup>26</sup> Förfarandet för inbjudningar att lämna förslag för 2007–2008 hade en budget på 284 miljoner inom ramen för de tematiska program som förvaltas centralt av EuropeAid. 4 565 ansökningar togs emot, vilka uppgick till totalt 3 650 miljoner euro. Efter ett första urval som grundades på en kortfattad anmärkning gick 1 088 ansökningar, som uppgick till 989 miljoner euro, vidare till andra urvalsfasen, och till sist valdes endast 212 ut.

**39.** De inbjudningar att lämna förslag som granskades ledde visserligen i regel till att relevanta projekt valdes ut, men när det gäller de granskade projekten visade granskningen att det i genomsnitt tog mer än ett år från det att förslagen lämnades in tills kontrakten faktiskt undertecknades. Detta gjorde det svårt för de icke-statliga aktörerna att planera på ett ändamålsenligt sätt. Revisionsrätten konstaterade också att de metoder som användes för att tillkännage inbjudningarna (främst via Internet och tidningar) inte alltid var de bästa för att nå relevanta icke-statliga aktörer på gräsrotsnivå<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Till exempel på grund av att endast europeiska språk används eller på grund av att tidningar inte distribueras tillräckligt snabbt till avlägsna områden.

**40.** Revisionsrätten välkomnar att kommissionen vidtog åtgärder 2006 och 2007 för att göra förfarandet för inbjudan att lämna förslag effektivare, men det är för tidigt att bedöma den fulla effekten av detta. Åtgärderna omfattar följande:

- a) Införandet av ett begränsat förfarande som gör att man kan göra ett första urval av sökande utifrån en kortfattad anmärkning och där det fullständiga förslaget lämnas in under det andra stadiet av urvalet.
- b) Användningen av en inbjudan att lämna förslag som omfattar två budgetår.

- c) Införandet av en registreringstjänst online (PADOR) som gör att de sökande får mindre dubbelarbete.
- d) Den ökade användningen av "skräddarsydda" lokala inbjudningar att lämna förslag där målen har anpassats till den lokala situationen och där de lokala organisationerna har större möjlighet att bli utvalda.

**41.** Det finns dock fortfarande omfattande problem med projektutformningen, vilket kan påverka ändamålsenligheten och hållbarheten på ett djupare plan. När det gäller flera av de projekt som granskades innebar otillräckliga förberedelser för att utforma verksamheterna att det första året av projektet måste ägnas åt projektutformningen (ställa diagnoser, identifiera stödmottagare, genomföra undersökningar). Detta minskade den tid som fanns tillgänglig till det faktiska genomförandet, vilket gjorde projektet mer sårbart för förseningar och försämrade utsikterna till hållbarhet. Exemplet i **textruta 4** är en illustration av detta.

#### TEXTRUTA 4

#### EXEMPEL PÅ BRISTFÄLLIG PROJEKTUTFORMNING

##### Främja införlivandet av kvinnliga mikroentreprenörer och familjebaserade ekonomiska enheter i det officiella arbetssystemet – Peru

Den lokala enskilda partnerorganisationen genomförde detta projekt i fyra regioner, bland annat Junín som besöktes av revisionsrätten i februari 2008, och där den enskilda organisationen inte hade arbetat tidigare. Revisionsrätten fann inget bevis på att den enskilda organisationen hade gjort berörda offentliga myndigheter delaktiga i utformningen av projektverksamheten trots att man vid en resultatorienterad övervakning så sent som 2007 inte hade förutsett några sådana problem. Inte heller samordnade den enskilda organisationen sitt arbete med de befintliga nätverk och organisationer som gav stöd till mikroföretag i regionen. Under projektgenomförandet blev den lokala enskilda partnerorganisationen tvungen att anlita ett sådant nätverk att göra omfattande efterforskningar för att identifiera potentiella stödmottagare och ekonomiska möjligheter. Vid projektutformningen utgick man från att projektet skulle kopieras och utvecklas av de offentliga myndigheterna. Revisionsrätten konstaterade dock att berörda myndigheter inte var delaktiga alls i projektet eller att de inte deltog som planerat eller inte hade tillräckliga ekonomiska resurser eller personalresurser för att ta över projektverksamheten.

## KONTROLL- OCH ÖVERVAKNINGSFÖRFARANDEN

**42.** Syftet med granskningen av kommissionens kontroll- och övervakningsförfaranden var att avgöra i vilken utsträckning de garanterade att icke-statliga aktörers projektverksamheter genomfördes på ett smidigt sätt. I många utvärderingar har det visserligen konstaterats att berörda parter tycker att förfarandena är tungrodda<sup>28</sup>, vilket är ett problem som också parlamentet har uppmärksammat<sup>29</sup>, men revisionsrätten uppskattar de ansträngningar som kommissionen har gjort för att komma till rätta med problemet. Initiativ på hög nivå har tagits av kommissionen, bland annat genom att den har inrättat en intern kommitté som ska förenkla förfarandena, stärka dialogen mellan kommissionen och CONCORD om finansiella och kontraktsrelaterade frågor (vilket har lett till att en handbok, Reader, om standardiserade bidragskontrakt har tagits fram) och utfärda nya praktiska vägledningar och förenklade blanketter och handlingar. Delegeringen av de tematiska programmen har också bidragit till att dialogen mellan EG och icke-statliga aktörer har förbättrats.

**43.** Kontroll- och övervakningsförfarandena fungerade korrekt i många avseenden, men vissa specifika problem som leder till fel kvarstår<sup>30</sup>.

### ICKE-STATLIGA AKTÖRER HAR FÅTT FÖR LITE VÄGLEDNING OM HUR REGLERNA SKA TILLÄMPAS I PRAKTIKEN

**44.** I den praktiska vägledningen om hur EG:s finansiella och kontraktsmässiga regler ska tillämpas måste hänsyn tas till personalomsättningen vid kommissionens delegationer och den begränsade kunskapen bland icke-statliga aktörer om dessa regler. Metoder som använts för att öka kunskapen är utbildningskurser vid delegationerna för både personal och stödmottagare och godkännandet av en praktisk vägledning som tagits fram i samarbete med CONCORD (Reader – en handbok om standardiserade bidragskontrakt).

**45.** Utbildningen är värdefull, men för stödmottagarna består den för det mesta av en endagsworkshop efter det att inbjudningarna att lämna förslag har avslutats. Revisionsrätten konstaterade att detta inte var tillräckligt för att garantera att de icke-statliga aktörerna "institutionaliserar" den kunskap som krävs för att tillämpa reglerna korrekt under en normal period för genomförande av projekt.

<sup>28</sup> Frågan väcktes också i ett brev från CONCORD till kommissionsledamot Nielson av den 17 mars 2004 om vilka effekter budgetförordningen, och de dokument och förfaranden som bygger på den, får för enskilda organisationer.

<sup>29</sup> I sitt beslut om ansvarsfrihet uppgav Europaparlamentet att det "beklagat [...] den enormt ökade komplexiteten i de nya förfarandena, som är tungrodda och tar alldeles för lång tid att genomföra. Parlamentet påpekar behovet av en verklig förenkling, samtidigt som man inte skall tappa det ursprungliga målet ur sikte" (punkt 185 i Europaparlamentets resolution med de iakttagelser som utgör en del av beslutet om ansvarsfrihet för genomförandet av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2004, Avsnitt III – kommissionen [EUT L 340, 6.12.2006. s. 5]).

<sup>30</sup> Revisionsrättens DAS-revisioner gav liknande resultat: se punkt 8.9 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2007 om budgetgenomförandet och punkt 22 i årsrapporten om Europeiska utvecklingsfonden (EUF).

- 46.** Vid revisionen hittades få bevis på att delegationspersonalen eller de stödmottagande icke-statliga aktörerna använde handboken Reader. En av orsakerna till att personalen vid delegationerna beslutade att inte använda den som ett standardreferensdokument kan vara att de inte var skyldiga att göra det enligt bestämmelserna.

<sup>31</sup> Till exempel punkt 8.24 i kapitel 8 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2007 (EUT C 286, 10.11.2008, s. 182).

- 47.** När ändringar förs in i den praktiska vägledningen och i kontraktsvillkoren (den praktiska vägledningen har ändrats fem gånger de senaste sju åren) meddelas de inte systematiskt till bidragsmottagarna. Dessutom har reglerna tolkats inkonsekvent, vilket har lett till kommissionen i vissa fall har bett bidragsmottagarna att arbeta enligt nya villkor också när de inte var tillämpliga retroaktivt.

#### REVISIONER AV PROJEKT VAR INTE ALLTID AV TILLRÄCKLIGT HÖG KVALITET

- 48.** När det gäller flera av de projekt som granskades vid denna revision konstaterades brister i kvaliteten på revisionerna av projekt. Vid dessa revisioner upptäcktes inte alltid sådana fel som påverkar transaktionernas stödberättigande hos bidragsmottagare och genomförandepartner. I de särskilda bedömningarna av EUF och bistånd till tredjeland inom ramen för revisionsrättens årsrapporter<sup>31</sup> konstaterades liknande brister i revisioner av projekt.

- 49.** I ett försök att åtgärda dessa brister tog kommissionen fram nya direktiv för att se till att revisionsarbetet är heltäckande, vilka blev obligatoriska för projektkontrakt från februari 2006. Det var för tidigt att bedöma vilken effekt denna förändring hade haft för de granskade projekten.

#### INKONSEKVENT TOLKNING OCH TILLÄMPNING AV FÖRFARANDE LEDDE TILL EN ONÖDIG ADMINISTRATIV BÖRDA FÖR ICKE-STATLIGA AKTÖRER

- 50.** Vid revisionen konstaterades att en del praktiska administrativa problem i förvaltningen av bidragskontrakt kvarstår, bland annat följande:
- a) Inkonsekventa tolkningar av ursprungsreglerna för leveranser som inhandlas enligt EU-finansierade kontrakt, vilket kan ha lagt en onödig börda på de icke-statliga aktörerna (exempel i **textruta 5**).

- b) Svårigheter för icke-statliga aktörer att få skattebefrielse eller återvinna skatt i vissa partnerländer.
- c) Kravet att använda en växelkurs som delges av EG (i stället för den kurs som faktiskt erhålls), som kan straffa projekt under vissa omständigheter.
- d) Förseningar hos kommissionen att godkänna betalningsansökningar, vilket kan leda till att projekten försenas.
- e) Ytterligare krav som delegationen inkonsekvent ställer på projekten, vilket lägger en onödig administrativ börda på de icke-statliga aktörerna, till exempel: (i) extra periodiska rapporter eller revisionsrapporter, (ii) användning av separata, specifika bankkonton för varje projekt, (iii) andra betalningsalternativ än de som fastställs i de allmänna villkoren (t.ex. mindre delbetalningar).

## TEXTRUTA 5

### EXEMPEL PÅ INKONSEKVENT TOLKNING AV URSPRUNGSREGLERNA

#### Inköp av motorcyklar – Etiopien

Enskilda organisationer i Etiopien föredrar i regel japanska fordon för att de är pålitliga med tanke på de lokala förhållandena. Delegationen uppmanade dock de enskilda organisationer som genomförde projekt för livsmedelstrygghet att också överväga att köpa kinesiska fordon, delvis för att den trodde att det krävdes ett undantag för japanska, men inte kinesiska fordon.

Som en följd av delegationens antaganden om undantagsreglerna köpte en enskild organisation 10 kinesiska motorcyklar utan att begära undantag. När flera av motorcyklarna hade gått sönder begärde den enskilda organisationen tillstånd och ett undantag från ursprungsreglerna den 14 december 2006 för att kunna köpa två nya motorcyklar av mer pålitlig japansk tillverkning. Till en början avslog delegationen den enskilda organisationens begäran. Men den 11 september 2007 godtog delegationen till slut denna begäran efter det att organisationen hade lämnat in den igen med en begäran om ändring i budgeten.

Under tiden konstaterade revisionsrätten att när delegationen hade samrått med huvudkontoret i april 2007 hade båda parter dragit slutsatsen att undantag inte krävdes för japanska varor som inhandlades i Etiopien via en tematisk budgetpost, medan undantag krävdes och alltid hade krävts för kinesiska varor.

Reglerna tycks dock fortfarande kunna tolkas på olika sätt<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Enligt rådets förordningar om tillträde till gemenskapens externa bistånd, särskilt artiklarna 3.2, 2.2 och 5 samt bilaga II, kan projekt som finansieras av tematiska program i Etiopien från och med den 28 december 2005 köpa varor från både Japan och Kina utan att begära undantag, eftersom Etiopien klassificeras som ett av de minst utvecklade länderna. I motsats till detta krävs en begäran om undantag för varor som specifikt kommer från Kina om ett bidragskontrakt finansieras av EUF. EUF-förordningen tillåter också inköp av varor, oavsett ursprung, på den lokala marknaden, upp till 30 000 euro.

## ÖVERVAKNING INBEGRIPET VERKTYG OCH BEDÖMNINGAR AV HUR ÄNDAMÅLSENIG ICKE-STATLIGA AKTÖRERS VERKSAMHET ÄR

- 51.** En ändamålsenlig övervakning är en grundläggande del i förvaltningen av projekt, där kommissionen använder ett antal verktyg och förfaranden. Syftet med revisionsrättens revision var att avgöra, mot bakgrund av de befintliga kommissionsförfarandena, om (i) IT-systemen ger den styrningsinformation som krävs för att fatta beslut och övervaka icke-statliga aktörers verksamheter, (ii) ett förvaltningsrapporteringsystem finns på plats, (iii) delegationerna övervakar projekten på ett tillfredsställande sätt, får tillräcklig feedback från extern övervakning och externa utvärderingar och följer upp dem, (iv) lämpliga verktyg för att bedöma verksamheternas output och resultat används och (v) lämpliga verktyg för att bedöma de långsiktiga effekterna av verksamheterna används.

### KOMMISSIONENS DATORISERADE INFORMATIONSSYSTEM, CRIS, HAR INTE UTNYTTJATS FULLT UT

- 52.** Såsom konstateras i punkt 5 finns det för närvarande ingen lättillgänglig uppgiftskälla vid EuropeAid när det gäller finansiering till icke-statliga aktörer på området för utvecklingssamarbete. Uppgifterna i det gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser (Cris) är ofullständiga och identifieringen av operatörer otillförlitlig. Det ger endast lite information i form av analys och sammanfattningar om pågående och avslutade projekts status, inbegripet bedömningar och slutsatser. Cris rapport om genomförandet, som är ett övervakningsverktyg, tillgodoser inte användarnas behov till fullo och används sällan korrekt.

### RAPPORTER OM PROJEKT GER INTE ALLTID EN RIKTIG BEDÖMNING AV HUR GENOMFÖRANDET FRAMSKRIDER

- 53.** Icke-statliga aktörer som får ett bidrag måste lämna tekniska och finansiella rapporter, som ska göra det möjligt att jämföra projektförslaget med det som har åstadkommit under rapporteringsperioden. I hälften av de granskade projekten innehöll inte dessa rapporter en heltäckande bedömning av hur genomförandet framskrider. I regel hade man i rapporterna tendens att hasta förbi de frågor som orsakade mest problem och inrikta sig på positiva resultat.
- 54.** Enligt de nuvarande förfarandena måste icke-statliga aktörer använda sig av en logisk ram, som bland annat inbegriper kvantitativa resultatindikatorer<sup>33</sup>. För 13 av de 16 granskade projekten innehöll dock de tekniska rapporterna ingen direkt jämförelse mellan förväntade och uppnådda resultat med hjälp av den logiska ramen. Därför förlorade Logframe i flera av de granskade projekten gradvis sin relevans som ett verktyg för övervakning av projekt.

<sup>33</sup> *Logical Framework Approach* och *Logical Framework Matrix* (Logframe) är analytiska verktyg och förvaltningsverktyg som används i stor utsträckning av givare och partnerregeringar i utvecklingssamarbetet. Den typiska utformningen på en Logframe omfattar uppgifter som att formulera SMART-indikatorer (dvs. specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna indikatorer), identifiera lämpliga källor till kontroll, sätta upp realistiska mål för varje indikator och samla in grundvärden för senare mätning av uppnådda framsteg och resultat. Ett tillfredsställande resultatövervakningssystem skulle därför omfatta regelbunden insamling av uppgifter om faktiska resultat. Ibland ombeds även icke-statliga aktörer att samla in uppgifter och rapportera inte bara om input, processer och output utan också om utfall efter halva tiden och effekter på lång sikt.

- 55.** Revisionsrätten konstaterade i sin jämförande analys att en del byråer använder ett instrument för kvalitetssäkring när det gäller Logframe, som inbegriper kvantitativa och kvalitativa resultatindikatorer.

**KOMMISSIONSPERSONALEN GJORDE INTE TILLRÄCKLIGT MÅNGA BESÖK VID PROJEKTEN PÅ FÄLTET**

- 56.** En lämplig projektövervakning från delegationernas sida omfattar regelbundna och direkta kontakter med de icke-statliga aktörerna och diskussioner om frågor som gäller genomförandet och som påverkar projektresultaten. Vid revisionen granskade revisionsrätten i vilken utsträckning kommissionen utförde fysiska inspektioner på plats av projekt, inbegripet kontroll av projektens räkenskaper och styrkande handlingar på bidragsmottagarnas och deras genomförandepartners kontor. Revisionsrätten fann att antalet kontroller på plats var otillräckligt.
- 57.** Dessutom beklagade många av de intervjuade icke-statliga aktörerna att det saknades stöd på fältet från delegationerna. I sina svar lät de förstå att många fel som gällde de finansiella och kontraktsmässiga reglerna skulle ha kunnat undvikas genom kontroller på plats vid en lämplig tidpunkt eftersom felaktiga rutiner skulle ha kunnat upptäckas och rättas till.
- 58.** Sex av de sexton projekt som granskades hade inte fått något besök alls av delegationspersonalen. I regel fanns det inget systematiskt mönster för projektbesöken. Ibland gjordes besöken i samband med evenemang som anordnades av de icke-statliga aktörerna, ibland gjordes de inom ramen för externa kontrollbesök. I vissa fall fanns det verkligen specifika och konkreta planer på att genomföra besök på fältet vid bestämda stadier av projektets löptid. Inte i något fall genomfördes dock dessa planer till fullo på grund av att det saknades resurser. Det fanns ingen mall för de övervakningsrapporter som utarbetades av de delegationer som revisionsrätten besökte. Före december 2007 hade personalen inga operativa riktlinjer för övervakning av projekt.
- 59.** Projekt kan också väljas ut till extern övervakning genom kommissionens resultatorienterade övervakningsbesök (ROM). Denna teknik kan dock inte ersätta övervakning på operativ nivå: merparten av de projekt som icke-statliga aktörer deltar i får ett EG-bidrag på mindre än 1 miljon euro, och endast cirka 10 % av projekt som ligger under detta belopp väljs ut till övervakning enligt ROM-systemet.

#### EXTERNA UTVÄRDERINGAR HAR INTE GETT TILLFREDSSTÄLLANDE BEDÖMNINGAR AV EFFEKTERNA AV ICKE-STATLIGA AKTÖRERS PROJEKT

- 60.** Kontrakt om bidrag till icke-statliga aktörer föreskriver i allmänhet att externa utvärderingar ska göras vid projektets slut och/eller efter halva tiden. Standarddirektiven för utvärderingar är inte obligatoriska för denna typ av utvärdering, och det finns risk för en intressekonflikt eftersom det enligt nuvarande praxis är stödmottagarna som anlitar utvärderarna. I sin jämförande analys konstaterade revisionsrätten att vissa biståndsorgan använder ett instrument för kvalitetssäkring för utvärderingar som görs på beställning av stödmottagande icke-statliga aktörer.
- 61.** De utvärderingar som utförts, tillsammans med andra bedömnings- och rapporteringsinstrument som för närvarande används (icke-statliga aktörers rapporter, besök på fältet och ROM-rapporter), ger inte tillfredsställande bedömningar om effekterna av icke-statliga aktörers enskilda projekt. Detta beror antingen på att målen uttrycks i så vida termer att de inte kan knytas till mätbara effektindikatorer eller på att de kontrollmetoder som används är olämpliga eller för kostsamma.
- 62.** Kommissionen är på väg mot en resultatbaserad förvaltning med mer betoning på mätning av effekter och resultat och på utvärdering av utvecklingssamarbetets mervärde. Detta sätter större press på de icke-statliga aktörerna att utveckla system för att övervaka inte bara output utan även utfall och effekter<sup>34</sup> och förutsätter att kommissionsavdelningarna ger mer praktisk vägledning så att logiska ramar och resultatindikatorer blir lämpliga och är fortsatt relevanta.

<sup>34</sup> Detta gäller redan i den sista generationen av bidragskontrakt i Peru.

#### UTSIKTER TILL HÅLLBARHET

- 63.** Projekturvalsförfarandet omfattar en bedömning av projektens hållbarhet, det vill säga av projektresultatets utsikter att bli permanenta. Kommissionen har nyligen infört resultatorienterad övervakning i efterhand som omfattar hållbarhet och effekter på projektnivå.

- 64.** De 16 granskade projekten uppnådde visserligen eller kommer sannolikt att uppnå goda resultat på kort sikt, men deras utsikter till hållbarhet var inte alls lika positiva. När revisionsrätten genomförde sin revision var hållbarheten osäker för 12 av projekten, antingen på grund av att det saknades medel efter projektets slut eller på grund av att de institutionella arrangemangen var otillräckliga, som i exemplet i **textruta 6**.
- 65.** Utsikterna till hållbarhet för de återstående fyra projekten var goda, inte för att de i sig var hållbara utan för att de drevs av internationella enskilda organisationer med ett långsiktigt engagemang och som kunde säkra finansiering från andra källor än Europeiska unionen.
- 66.** Ett långsiktigt engagemang och en långsiktig finansiering samt behovet av att se till att det finns institutionella arrangemang som gör att berörda parter kan ta över verksamheterna är nödvändiga förutsättningar för projektens hållbarhet. Revisionsrättens revision visade att längden på projekten i allmänhet är för kort för att de ska bli hållbara också när de förlängs<sup>35</sup>. Dessutom förkortas den faktiska genomförandeperioden av att projekten startar sent (se punkt 41).
- 67.** När man använder sig av den nuvarande projektmetoden står man också inför den eventuella motsägelsen som kommer av att man använder kortsiktiga insatser för att åtgärda strukturella problem som kräver ett långsiktigt engagemang. Särskilt hållbarheten är ett problem när det gäller de delar av projekten som gäller kapacitetsuppbyggnad eftersom detta i regel kräver sociala förändringar och attitydförändringar som tar mycket längre tid än den som vanligtvis finns avsatt för genomförandet av projekten.

<sup>35</sup> I genomsnitt pågick de projekt som granskades i 37 månader, inklusive förlängningar.

## TEXTRUTA 6

### STÖD TILL BEKÄMPNINGEN AV BROTT MOT KVINNOR OCH BARN I ÖSTRA KAPPROVINSEN (SYDAFRIKA) – STÖDCENTRUM FÖR OFFREN

Trots att de politiska myndigheterna i Sydafrika kunde fortsätta att betala de löpande kostnaderna för stödcentrumen för våldsoffer efter det att projektet var slut fanns det en risk för att de volontärer som arbetade i centrumen inte skulle finnas tillgängliga i framtiden eftersom avdelningen för social välfärd ännu inte hade tagit ansvar för den handledning och utbildning som angavs i projektutformningen.

- 68.** I sin jämförande analys konstaterade revisionsrätten att andra biståndsorgan kommer undan en del av problemen med bristfällig utformning och kort projektlängd genom att de använder en rad olika instrument för särskilda projekt, bland annat långsiktiga ramavtal för partnerskap med icke-statliga aktörer som väljs ut efter en anbudsinfordran<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Flera biståndsorgan använder ramavtal för partnerskap som i regel löper i fyra till åtta år.

### **SER KOMMISSIONEN I TILLRÄCKLIG GRAD TILL ATT KAPACITETSUPPBYGGNAD TILLHANDAHÅLLS ICKE-STATLIGA AKTÖRER?**

- 69.** I detta avsnitt behandlas frågan om huruvida kommissionen har överfört både de rättsliga kraven och de politiska uttalandena om stöd till kapacitetsuppbyggnad för icke-statliga aktörer till en strategi i samtliga stödmottagande länder och regioner, och genomfört den på ett ändamålsenligt sätt genom relevanta verksamheter.

<sup>37</sup> Syftet med kapacitetsuppbyggnaden är att stärka de icke-statliga aktörernas roll som partner i utvecklingssamarbetet (se punkt 8 och textruta 1) men det omfattar också utbildning i projektförvaltning för att kvaliteten på deras projekt ska bli bättre och för att öka deras kapacitet att ansöka om och samla in medel från givarna.

### **STRATEGI FÖR KAPACITETSUPPBYGGNAD HOS ICKE-STATLIGA AKTÖRER**

- 70.** Syftet med kapacitetsuppbyggnad är att stärka de icke-statliga aktörernas roll både som partner i utvecklingssamarbetet och som genomförandepartner<sup>37</sup>. För att ge ett ändamålsenligt stöd och garantera enhetlighet och komplementaritet med andra program och givare måste kommissionen utforma en strategi för varje land som fastställer vilka icke-statliga aktörer, sektorer och teman man ska rikta in sig på och vilka arbetsmetoder som ska användas.
- 71.** Revisionsrätten undersökte huruvida det fanns en sådan strategi för AVS-länderna (där det är obligatoriskt att ge stöd till kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer) och för länder i Asien och Latinamerika, där den tidigare ALA-förordningen inte nämner kapacitetsuppbyggnad. Revisionsrätten undersökte också de strategier som finns har förändrats till följd av ikraftträdandet i januari 2007 av instrumentet för utvecklingssamarbete som upphävde ALA-förordningen och som fastställer att stöd till kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer ska ges.

## TVÅ OLIKA METODER

- 72.** Sedan Cotonouavtalet undertecknades (se punkt 8) har man i de flesta AVS-länder utvecklat strategier och inrättat program för kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer som finansieras av EU<sup>38</sup>. I länderna i Asien och Latinamerika finns det varken några särskilda strategier för EG-finansierad kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer eller några sådana program<sup>39</sup>. Denna skillnad är inte resultatet av en samlad behovsbedömning utan speglar främst det faktum att man enligt lag är skyldig att ge stöd till kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer i AVS-länder medan detta inte var fallet i ALA-länderna.
- 73.** Instrumentet för utvecklingsamarbete, som gäller sedan 2007 för ALA-länderna, omfattar kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer på de samarbetsområden som ingår i geografiska program och har en viktig princip som innebär att dessa program bör vara det normala instrumentet för att ge stöd eftersom de grundar sig på behovsbedömningar och strategiska partnerskap med regeringar. Tematiska program däremot ska endast användas om det inte är lämpligt att använda de geografiska programmen, till exempel i länder där partnerskap är svåra<sup>40</sup> eller som har befolkningsgrupper som ligger utom räckhåll för reguljära tjänster och resurser och som står utanför den politiska beslutsprocessen. Trots denna tydligt formulerade princip har ingen förändring skett i hur stöd till kapacitetsuppbyggnad finansieras i ALA-länderna sedan instrumentet för utvecklingsamarbete trädde i kraft, och det befintliga stödet finansieras fortfarande via det tematiska programmet (icke-statliga aktörer och lokala myndigheter inom utveckling).
- 74.** I ALA-länderna, där medel till kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer är mer begränsade, har man inte till fullo utforskat möjligheterna att göra de icke-statliga aktörerna delaktiga och ge dem stöd via de huvudsakliga sektorspecifika program (t.ex. hälsa och utbildning) som finansieras i dessa länder. Detta visar tydligt att det saknas en särskild strategi. Kommissionen håller på att utarbeta ett dokument<sup>41</sup> med syftet att ta fram riktlinjer för delegationer som vill hjälpa till att lösa detta problem.
- <sup>38</sup> I AVS-länderna finns det cirka 46 kapacitetsuppbyggnadsprogram i 43 länder till ett sammanlagt värde av 226 miljoner euro.
- <sup>39</sup> Det finns vissa undantag som i regel beror på högst specifika omständigheter, till exempel Bangladesh som har en mycket stor sektor av enskilda organisationer (206 000 organisationer) eller Colombia där det pågår en intern väpnad konflikt.
- <sup>40</sup> Situationer där partnerskap är svåra definieras som sådana situationer där de vanliga samarbetsinstrumenten inte kan användas till fullo till att stödja initiativ som görs av andra aktörer än de centrala regeringarna av något av följande skäl: (1) länder där samarbetet har avbrutits, (2) länder där myndigheterna inte har åtagit sig att uppnå fattigdomsminskningsmålen eller andra grundläggande principer för utvecklingspolitiken, bland annat en god styrning och icke-statliga aktörers och decentraliserade myndigheters deltagande i samarbetet, (3) länder där dialogen om metoder som bygger på delaktighet i utvecklingsamarbetet är mycket begränsad.
- <sup>41</sup> Icke-statliga aktörers deltagande i strategier för fattigdomsminskning, sektorspecifika metoder och övervakning av projektgenomförande (EuropAids utkast E.4, augusti 2008).

## PROGRAM FÖR KAPACITETSUPPBYGGNAD HOS ICKE-STATLIGA AKTÖRER

- 75.** Revisionsrätten granskade sju program som uppgick till 72,1 miljoner euro (*bilaga III*) för att bedöma deras relevans och hur effektivt de har genomförts<sup>42</sup>. Dessa program kombinerar kapacitetsuppbyggnad med finansieringen av en rad små projekt.
- 76.** Revisionsrätten undersökte om programmen startade i tid, om de genomfördes inom rimliga tidsramar och om förvaltningsrutinerna var tillräckligt flexibla och lämpade för de lokala förhållandena, särskilt när det gäller små och samhällsbaserade organisationer.

<sup>42</sup> På grund av programmens sena start var det i allmänhet för tidigt att bedöma deras ändamålsenlighet.

<sup>43</sup> Bangladesh, Etiopien, Mali, Peru, Sydafrika och Uganda.

### PROGRAMMEN ÄR RELEVANTA TROTS ATT DET SAKNAS UTFÖRLIGA BEDÖMNINGAR AV SITUATIONEN I ALA-LÄNDERNA

- 77.** De program som granskades fanns vara relevanta och de tog itu med de icke-statliga aktörernas tydliga behov och prioriteringar. I kommissionens riktlinjer rekommenderas att delegationerna gör en utförlig bedömning av situationen eller en "kartläggning" för att identifiera representativa icke-statliga aktörer i varje land och bedöma deras kapacitet, begränsningar och potential och även andra givares arbete. I ALA-länderna, där de tematiska programmen i praktiken är det främsta instrumentet för att ge stöd till kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer, är dock värdet av kartläggningarna inte lika märkbart. Av de sex länder som granskades<sup>43</sup> var det endast delegationerna i AVS-länder (Etiopien, Mali och Uganda) som hade gjort fullständiga kartläggningar av icke-statliga aktörer, och kvaliteten på dem varierade.

### FÖRSENINGAR PÅVERKAR PROGRAMMENS EFFEKTIVITET OCH ÄNDAMÅLSENLIGHET NEGATIVT

- 78.** Vissa av programmens särdrag, vilkas effekter man inte hade förutsett ordentligt, ledde till betydande förseningar i sex av de sju granskade programmen. Den främsta orsaken till förseningarna var den ackumulerade effekten av de långdragna förvaltningsförfaranden som krävdes först för att kontraktera internationellt tekniskt stöd, sedan för de tekniska assistenterna att utarbeta inbjudningar till att lämna förslag och slutligen för att utvärdera förslagen och underteckna bidragskontrakten. En annan faktor var trepartsförvaltningsstrukturen där regeringen, icke-statliga aktörer och kommissionens delegationer ingick. Denna struktur är visserligen grundläggande för att garantera egenansvaret, men den för med sig långa debatter och förhandlingar både när det gäller att uppnå ett första samförstånd bland berörda parter och genomföra det.

- 79.** Dessa förseningar begränsade den faktiska genomförandeperioden för verksamheterna, särskilt för bidragsmottagarna, vilket ledde till att medel drogs tillbaka och att verksamheter upphörde och särskilt till att projektens livstid minskade, vilket försämrade utsikterna till hållbarhet<sup>44</sup> (se punkt 83 b).

<sup>44</sup> När det gällde Ariane-programmet i Mali tvingades projektens löptid i de två sista inbjudningarna att lämna förslag minskas till endast sex månader.

**DET SÄTT SOM INBJUDNINGAR ATT LÄMNA FÖRSLAG GENOMFÖRS PÅ GYNNAR INTE ALLTID DE ICKE-STATLIGA AKTÖRER SOM HAR STÖRST BEHOV AV KAPACITETSUPPBYGGNAD**

- 80.** Eftersom kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer står i centrum för dessa program måste projekturvalsprocessen rikta in sig på just de stödmottagare som saknar viss organisatorisk kapacitet och som därför kan ha svårt att uppfylla de många krav som föreskrivs i EG:s förfaranden. Revisionsrätten noterade att trots de många ansökningar som togs emot tenderade utfallet av inbjudningarna att lämna förslag gynna de aktörer som hade mest resurser och som i huvudsak fanns i stadsområden framför de organisationer som hade för lite resurser och främst fanns på landsbygden<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Till exempel valdes i Etiopien endast 11 (5 %) av de 208 sökanden ut vid den första inbjudan. Alla var antingen internationella eller huvudstadsbaserade enskilda organisationer.

- 81.** Inom ramen för genomförandet av geografiska program drog delegationerna lärdom av dessa första erfarenheter vid de efterföljande inbjudningarna då de försökte: (i) uppmuntra partnerskap mellan svaga och starkare icke-statliga aktörer, (ii) ge starka icke-statliga aktörer finansiering till utbildning och handledning av större grupper av svaga icke-statliga aktörer, (iii) välja avlägsna regioner, (iv) tilldela medel utifrån geografisk spridning. Kommissionens åtgärder behandlar dock inte alla de problem som från början angavs i kommissionens meddelande och riktlinjer (se punkterna 11 och 12), där den anger målet att nå så stor del av befolkningarna som möjligt och understryker att särskild uppmärksamhet ska ges små organisationer och gräsrotsorganisationer, särskilt i länder som täcker ett stort geografiskt område och där många grupper och områden befinner sig långt från samråd och beslutsfattande.

**FÖR TIDIGT ATT BEDÖMA HUR ÄNDAMÅLSENLIGA MERPARTEN AV PROGRAMMEN FÖR KAPACITETSUPPBYGGNAD ÄR**

- 82.** På grund av programmens sena start var det i allmänhet för tidigt att bedöma hur ändamålsenliga de var. I de fall då utvärderingar efter halva tiden hade gjorts hade man i regel rapporterat om goda resultat.

**83.** I de AVS-program som granskades<sup>46</sup> fann revisionsrätten dock tecken på att följande aspekter kräver mer uppmärksamhet från kommissionens sida:

- a) Eftersom man i programmen kombinerar kapacitetsuppbyggnad med finansiering av en rad små projekt måste de specialiserade arbetsgrupperna för tekniskt stöd, som har särskild kompetens när det gäller kapacitetsuppbyggnad, också utföra rutinmässigt administrativt projektförvaltningsarbete<sup>47</sup>. När det gäller kapacitetsuppbyggnad har arbetsgrupperna inriktat sig på att ge utbildning i projektförvaltning och inte på att förbättra icke-statliga aktörers färdigheter i politisk analys, opinionsbildning, väktarfunktioner, främjande av mänskliga rättigheter och nätverksarbete och så vidare, vilket har lett till att den politiska dialogens roll inte har betonats tillräckligt (se punkt 3 a), något som också står på dagordningen för kapacitetsuppbyggnad såsom den fastställs i Cotonouavtalet<sup>48</sup>.
- b) Revisionsrätten konstaterade att effekterna och hållbarheten inte behandlas tillräckligt i dessa program. Den samlade finansieringen var för liten och i vissa fall spreds den ut på alltför många små projekt för att kunna ha någon större effekt. Projektlängden var för kort, från så kort tid som sex månader till högst 24 månader. Eftersom kapacitetsuppbyggnad är en långsiktig process anser revisionsrätten att det behövs en längre genomförandeperiod.

<sup>46</sup> Kapacitetsuppbyggnadsprogrammen i AVS-länderna, som är resultatet av en enhetlig strategi, har gemensamma organisatoriska särdrag, däribland användning av tekniskt stöd. De få ALA-programmen inrättades däremot för särskilda ändamål och har varierande struktur.

<sup>47</sup> I Mali konstaterade revisionsrätten att arbetsgruppen för det tekniska stödet i onödan hade upprepat inbjudan att lämna förslag och projektkontrollerna. De ingick ett kontrakt om externt stöd för att utvärdera förslag, men gjorde sedan en egen bedömning av de gjorda utvärderingarna. Skälet till det var att arbetsgruppen för det tekniska stödet inte ville utsätta sig för någon finansiell risk (det ombads ge finansiell garanti för genomförandet av programmet).

<sup>48</sup> Enligt artikel 4 i Cotonouavtalet ska icke-statliga aktörer "ges stöd för kapacitetsuppbyggnad på områden av särskild betydelse så att deras kompetens i bland annat organisatoriskt och representativt hänseende och när det gäller upprättande av samrådsformer, bland annat kanaler för kommunikation och dialog, och för att främja strategiska allianser, kan stärkas".

# SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

## KOMMISSIONEN SER INTE I TILLRÄCKLIG GRAD TILL ATT ICKE-STATLIGA ORGANISATIONER DELTAR PÅ ETT ÄNDAMÅLSENLIGT SÄTT I UTVECKLINGSSAMARBETET

- 84.** Via sina delegationer har kommissionen försökt göra icke-statliga aktörer delaktiga i utarbetandet av landstrategier i praktiskt taget alla mottagarländer. I många fall har dock deltagandet begränsats till endagsseminarier och inte omfattat den långsiktiga och strukturerade dialog som föreskrivs i EU-lagstiftningen och i kommissionens egna riktlinjer. Det finns omfattande brister i de detaljerade förfarandena för samråd.
- 85.** När det gäller det nya tematiska programmet för icke-statliga aktörer var de icke-statliga aktörerna i utvecklingsländerna inte tillräckligt delaktiga vare sig i de övergripande eller lokala strategierna, trots att detta är ett program som i första hand har utformats för dessa aktörer.

### REKOMMENDATIONER OM ICKE-STATLIGA AKTÖRERS DELTAGANDE

Kommissionen bör anstränga sig mer för att stärka relevanta icke-statliga aktörers deltagande i utvecklingssamarbetet. Detta deltagande bör sträcka sig längre än till utarbetandet av landstrategier och även omfatta sektorspecifika strategier och projekt.

Kommissionen bör vidta följande åtgärder för att stärka processen:

- Identifiera relevanta icke-statliga aktörer.
- Fastställa tydliga och förutsägbara tidsplaner för samråd, för både geografiska och tematiska strategidokument.
- Ge de icke-statliga aktörerna nödvändig dokumentation och tillräckligt med tid så att de kan förbereda sig och ge feedback om resultatet av dessa samråd.
- Vidareutveckla vägledningen och utbildningen för delegationspersonalen.

**KOMMISSIONENS FÖRVALTNINGSSYSTEM GARANTERAR I ALLMÄNHET ATT DE VERKSAMHETER SOM GENOMFÖRS AV ICKE-STATLIGA AKTÖRER ÄR RELEVANTA OCH SANNOLIKT KOMMER ATT ÅSTADKOMMA FÖRVÄNTADE RESULTAT, MEN DET FINNS BRISTER**

- 86.** Förfarandet för inbjudan att lämna förslag är ibland tungrott och i praktiken garanterar det inte att tillräcklig uppmärksamhet ges till projektutformningen och inte heller att den blir klar i tid.
- 87.** De icke-statliga aktörerna får inte tillräcklig vägledning och utbildning i den praktiska tillämpningen av de finansiella reglerna, och inkonsekventa tolkningar och specifika praktiska problem kvarstår.
- 88.** Det finns brister i övervakningen och utvärderingen.
- 89.** Utsikterna till hållbarhet är dåliga främst på grund av den korta projekt-tiden, bristen på långsiktig finansiering och de otillräckliga institutionella arrangemangen.

## REKOMMENDATIONER OM FÖRVALTNING AV VERKSAMHETER SOM GENOMFÖRS AV ICKE-STATLIGA AKTÖRER

### Urvalsförfaranden

- Åtgärder som redan har vidtagits för att förbättra genomförandet av inbjudan att lämna förslag bör genomföras med särskild betoning på de aspekter som kan bidra till en god projektutformning.

### Kontroll- och övervakningsförfaranden

- Kommissionen bör, förutom att lösa utestående frågor, se till att vägledningen och stödet till förfaranden blir mer tillgängliga för potentiella stödmottagare.
- Revisionsrätten skulle vilja upprepa sin synpunkt att det skulle finnas utrymme att förebygga fel när det gäller finansiella och kontraktsmässiga regler om delegationernas övervakning och stöd riktades bättre<sup>49</sup>.

### Övervakning

- Mot bakgrund av den planerade övergången till resultatbaserad förvaltning bör kommissionen se till att det finns tillräckliga resurser, tillräcklig vägledning och tillräckliga expertkunskaper både på delegationerna och hos icke-statliga aktörer för att utveckla, tillämpa, övervaka och rapportera om kvantitativa och kvalitativa resultatindikatorer.

### Hållbarhet

- För att förbättra hållbarheten bör kommissionen överväga att använda en kombination av instrument när den arbetar med icke-statliga aktörer och inte enbart projekt.
- Kommissionen bör efter genomförandet av de icke-statliga aktörernas projekt utföra selektiva granskningar av projektens hållbarhet och långsiktiga effekter.

<sup>49</sup> Punkt 8.18 i kapitel 8 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2007.

## DET FINNS EN STRATEGI FÖR KAPACITETSUPPBYGGNAD HOS ICKE-STATLIGA AKTÖRER I AVS-LÄNDERNA MEN ÄNNU INTE I MERPARTEN AV ALA-LÄNDERNA

- 90.** Det finns ingen strategi för merparten av ALA-länderna. Till skillnad från AVS-länderna, där geografiska program används, är man alltför beroende av det tematiska programmet för icke-statliga aktörer för finansieringen av kapacitetsuppbyggnad. Enligt revisionsrättens uppfattning är detta inte tillfredsställande eftersom det strider mot den princip som fastställs i förordningen om instrumentet för utvecklingssamarbete att geografiska program bör användas i den mån det är möjligt.

### REKOMMENDATIONER OM UTVECKLING AV STRATEGI

Kommissionen bör utveckla strategier för kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer i ALA-länder där det fastställs vilka icke-statliga aktörer, sektorer och teman som man ska inrikta sig på, vilka arbetsmetoder som ska användas och hur man garanterar samstämmighet med andra program. Den bör undersöka skillnaden i metoder mellan AVS- och ALA-länder.

## TROTS ATT PROGRAMMEN FÖR KAPACITETSUPPBYGGNAD ÄR RELEVANTA HAR DE INTE NÅTT SIN FULLA POTENTIAL

- 91.** De granskade programmen befanns vara högst relevanta, trots att man inte hade gjort behovsbedömningar i form av omfattande "kartläggningar" i ALA-länderna. Programmen har dock inte nått sin fulla potential, främst på grund av att förvaltningsrutinerna och förvaltningsstrukturerna har en inbyggd komplexitet. Vilka konsekvenser detta fick kunde inte uppskattas till fullo från början, och de förseningar som blev följden hade en direkt inverkan genom att den tid som fanns till projektens aktiva liv förkortades, vilket försämrade deras utsikter att bli ändamålsenliga och hållbara.
- 92.** Dessa program innehåller en eventuell motsägelse genom att de ska ge stöd till kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer som behöver det mest med hjälp av ett förfarande (inbjudan att lämna förslag) som är utformat på ett sådant sätt att de mest högpresterande icke-statliga aktörerna väljs ut.

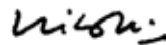
**REKOMMENDATIONER OM GENOMFÖRANDET  
AV PROGRAM FÖR KAPACITETSUPPBYGGNAD**

Kommissionen bör till fullo beakta programmens inbyggda komplexitet när den planerar dem. Den bör också beakta samspelet mellan de komplexa strukturerna och den rättsliga ramen, och använda resurser till att undersöka hur man kan förverkliga de politiska målen inom denna begränsning.

Man bör utforska alternativ till de nuvarande förfarandena, både för att möjliggöra en mer strategisk metod (till exempel genom bättre användning av möjligheterna till tekniskt stöd, partnerskapsavtal, finansiering från flera givare) och för att bättre nå ut till gräsrotsorganisationerna (till exempel genom användning av bidrag som betalas vidare).

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 18 och 19 mars 2009.

*För revisionsrätten*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Ordförande*

## BELOPP FÖR KONTRAKT MED ICKE-STATLIGA AKTÖRER

Enligt EuropeAid kan de belopp som det har ingåtts kontrakt för med icke-statliga aktörer 2006 och 2007 uppskattas till 836,43 och 915,26 miljoner euro (exklusive humanitärt bistånd<sup>1</sup>) enligt följande:

(miljoner euro)

| OMRÅDE                                      | År 2006       | År 2007       |
|---|---------------|---------------|
| Tematiska program                           | 555,04        | 430,11        |
| Samfinansiering med enskilda organisationer | 200,10        | 207,89        |
| Decentraliserat samarbete                   | 6,30          | 0,18          |
| Mänskliga rättigheter och demokrati         | 97,28         | 40,72         |
| Miljö                                       | 59,14         | 21,08         |
| Livsmedelstrygghet                          | 74,84         | 109,26        |
| Jämställdhet mellan kvinnor och män         | 2,90          | 0,85          |
| Hälsa                                       | 91,64         | 25,60         |
| Truppminor                                  | 4,99          | 8,97          |
| Migration och asyl                          | 16,28         | 15,56         |
| Narkotika                                   | 1,57          | 0,00          |
| Återuppbyggnad/Flyktingar                   | 17,02         | 21,64         |
| Övriga program                              | 0,45          | 18,1          |
| Geografiska program                         | 73,92         | 164,00        |
| Asien                                       | 19,62         | 116,93        |
| Latinamerika                                | 3,55          | 4,26          |
| Medelhavsområdet                            | 45,49         | 6,85          |
| Tacis                                       | 5,26          | 35,96         |
| Allmän budget total                         | 646,43        | 633,85        |
| Europeiska utvecklingsfonden                | 190,00        | 281,41        |
| <b>TOTALSUMMA</b>                           | <b>836,43</b> | <b>915,26</b> |

<sup>1</sup> Enskilda organisationer har aktivt samarbetat vid genomförandet av åtgärder för humanitärt bistånd sedan 1990-talet. Echo har långsiktiga ramavtal för partnerskap med ett antal enskilda organisationer. Cirka 50 % av Echos finansiering går till enskilda organisationer (cirka 353 miljoner euro 2007).

## VIKTIGA BESTÄMMELSER I COTONOUAVTALET AVSEENDE ICKE-STATLIGA AKTÖRER

### Artikel 4:

(...) Parterna erkänner (...) att icke-statliga aktörer och lokala decentraliserade organisationer spelar kompletterande roll i utvecklingsprocessen och kan bidra till den. Icke-statliga aktörer och myndighetsorgan på lokal förvaltningsnivå skall därför, när så är lämpligt

- underrättas om och inbegripas i samråd om riktlinjerna och strategierna för samarbetet, om prioriteringarna, särskilt på områden som direkt berör dem samt om den politiska dialogen,
- tilldelas finansiella resurser (...) för att stödja lokal utveckling,
- engageras i genomförandet av samarbetsprojekt och samarbetsprogram på områden som berör dem eller där de har en komparativ fördel,
- ges stöd för kapacitetsuppbyggnad på områden av särskild betydelse så att deras kompetens i bland annat organisatoriskt och representativt hänseende och när det gäller upprättande av samrådsformer, bland annat kanaler för kommunikation och dialog, och för att främja strategiska allianser, kan stärkas.

### Artikel 6:

1. Bland samarbetsaktörerna skall följande ingå:

— Icke-statliga aktörer:

- a) Privata sektorn.
- b) Näringslivets och arbetsmarknadens organisationer, däribland fackföreningar.
- c) Det civila samhället i alla dess former, allt efter de nationella särdragen.

2. De icke-statliga aktörerna skall erkännas av parterna på grundval av i vad mån deras verksamhet svarar mot befolkningens behov, deras särskilda kompetens samt graden av demokrati och öppenhet i deras organisation och förvaltning.

### Artikel 7: Kapacitetsuppbyggnad

Det civila samhällets bidrag till utvecklingen kan ökas genom samarbetsprogram på områden som berör dem eller där förstärkning av samhällsorganisationer och icke-statliga organisationer utan vinstsyfte. Det är därför nödvändigt att

- främja och understödja upprättande och utveckling av sådana organisationer,
- fastställa närmare former för hur organisationerna kan engageras i utformning, genomförande och utvärdering av utvecklingsstrategier och utvecklingsprogram.

### Artikel 10

fastställer att ett ökat deltagande av organisationer i det civila samhället ska associeras till denna [politiska] dialog.

### Artikel 19: Principer och mål

1. (...)
2. (...)
3. Myndigheterna och icke-statliga aktörer i de enskilda AVS-staterna skall överlägga med varandra om landets utvecklingsstrategier och om lokalsamhällets stöd för dessa.

### Artikel 33: Institutionell utveckling and kapacitetsuppbyggnad

(...) Samarbetet skall inriktas på att inom alla områden och sektorer som omfattas av utvecklingssamarbetet främja tillkomsten av icke-statliga aktörer, utveckling av deras förmåga samt stärkande av strukturer för information, dialog och samråd mellan dessa aktörer och de offentliga myndigheterna, även myndigheter på regional nivå.

**Artikel 57:**

(...) Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna ovan kan även stödberättigade icke-statliga aktörer få till uppgift att lägga fram förslag till och genomföra program och projekt inom områden som berör dem. (...)

**Artikel 58: Stödberättigade enheter och organ**

(...) Icke-statliga aktörer från AVS-staterna och gemenskapen med lokal prägel kan komma i fråga för finansiellt stöd enligt detta avtal i enlighet med närmare bestämmelser i de nationella och regionala vägledande programmen.

**Artikel 4 i bilaga IV:**

Utkastet till vägledande program skall innehålla uppgifter om följande: (...) vilka typer av icke-statliga aktörer som kan komma i fråga för stöd enligt de kriterier som ministerrådet fastställt, om de medel som anslagits för dem och om vilken typ av verksamhet – som måste vara sådan som bedrivs utan vinstsyfte – som skall stödjas. (...)

**Artikel 5 i bilaga IV:**

(...) [Den gemensamma årliga verksamhetsöversynen] skall särskilt omfatta en bedömning av: (...) Användningen av medel som avsatts för icke-statliga aktörer.

## FÖRTECKNING ÖVER GRANSKADE PROGRAM, PROJEKT OCH LOKALA INBJUDNINGAR ATT LÄMNA FÖRSLAG

### FÖRTECKNING ÖVER PROGRAM FÖR STÖD TILL KAPACITETSUPBYGGNAD HOS ICKE-STATLIGA AKTÖRER

| Område        | Projektbeskrivning   | Land/Region          | EU-bidrag (euro) |
|---------------|--|----------------------|------------------|
| ALA           | EU-Andinska gemenskapen i samspel med det andiska civilsamhället         | Andinska gemenskapen | 4 100 000        |
| ALA           | Små initiativ från lokala innovativa enskilda organisationer (SMILING)   | Bangladesh           | 8 000 000        |
| EUF           | Civilsamhällets fond/Civil Society Fund                                  | Etiopien             | 10 000 000       |
| EUF           | Stöd till och stärkning av initiativ från icke-statliga aktörer (ARIANE) | Mali                 | 7 000 000        |
| Sydafrika     | Stöd till programmet för opinionsbildning i det civila samhället (CSAP)  | Sydafrika            | 10 000 000       |
| Sydafrika     | Stiftelse för mänskliga rättigheter i Sydafrika (FHR)                    | Sydafrika            | 25 000 000       |
| EUF           | Program för kapacitetsuppbyggnad i det civila samhället                  | Uganda               | 8 000 000        |
| TOTALT BELOPP |  |                      | 72 100 000       |

### FÖRTECKNING ÖVER ICKE-STATLIGA AKTÖRERS PROJEKT

| Område             | Projektbeskrivning  | Land/Region | EU-bidrag (euro) |
|--------------------|---|-------------|------------------|
| EIDHR              | Främjande av urinvånarens mänskliga rättigheter i Bangladesh – enskild organisation: IPDS   | Bangladesh  | 88 587           |
| Enskild org.       | Projekt för förberedande utbildning för missgynnade barn – enskild organisation: Secours catholique   | Bangladesh  | 253 179          |
| Enskild org.       | Främjande av lantbrukskapacitet i Haor (ARCH) – enskild organisation: Concern World Wide  | Bangladesh  | 471 970          |
| Livsmedelstrygghet | Ökad livsmedelstrygghet genom främjande av rättigheter och utbildning i hållbar utkomst (FOSHOL) – enskild organisation: Action Aid                                 | Bangladesh  | 2 322 170        |
| Livsmedelstrygghet | Bevarande av lantbruksresurser och förbättring av livsmedelstrygghet för utsatta jordbruksfamiljer i Damot Gale och Kachira Bira – enskild organisation: Inter Aide | Etiopien    | 700 000          |
| Enskild org.       | Kapacitetsuppbyggnad i woredas (distrikt) – enskild organisation: Farm Africa   | Etiopien    | 1 096 597        |
| Livsmedelstrygghet | Kapacitetsuppbyggnad avseende livsmedelstrygghet i distrikten Shashogo och Alaba – enskild organisation: LVIA   | Etiopien    | 630 500          |
| EIDHR              | Integrering i samhället av Menja-minoriteter i distrikten Chena och Gimbo – enskild organisation: ActionAid   | Etiopien    | 90 000           |
| EIDHR              | Öka respekten för och försvara de mänskliga rättigheterna och minska omfattningen av tortyr och rehabilitera offer för politiskt våld – enskild organisation: CAPS  | Peru        | 94 415           |

## FÖRTECKNING ÖVER ICKE-STATLIGA AKTÖRERS PROJEKT

| Område        | Projektbeskrivning   | Land/Region | EU-bidrag (euro) |
|---------------|--|-------------|------------------|
| Jämställdhet  | Främjande av integrering av kvinnliga mikroentreprenörer och familjebaserade ekonomiska enheter i det officiella arbetsmarknadssystemet – enskild organisation: M. Manuela Ramos | Peru        | 665 458          |
| Enskild org.  | Integrering av fattiga men konkurrenskraftiga mikroentreprenörer i dynamiska lokala och regionala marknader – enskild organisation: Oxfam Novib                                  | Peru        | 1 500 000        |
| Enskild org.  | Institutionsuppbyggnad och främjande av den lokala ekonomin för att bekämpa fattigdom i Junín – enskild organisation: Frères des Hommes  | Peru        | 715 780          |
| Enskild org.  | Tillgång till socialförsäkringsrättigheter i Sydafrika – enskild organisation: DanChurch   | Sydafrika   | 587 820          |
| Enskild org.  | Projekt för kapacitetsuppbyggnad hos Salesian Youth (salesianerna) – enskild organisation: Coop. Mission au Développement  | Sydafrika   | 400 000          |
| Sydafrika     | Stöd till polisarbete vid brott mot kvinnor och barn i Östra Kapprovinsen – enskild organisation: FAMSA  | Sydafrika   | 59 204           |
| Sydafrika     | Stöd till polisarbete vid brott mot kvinnor och barn i Östra Kapprovinsen – enskild organisation: NICRO – Victim Support   | Sydafrika   | 85 435           |
| TOTALT BELOPP |  |             | 9 761 115        |

## FÖRTECKNING ÖVER LOKALA INBJUDNINGAR ATT LÄMNA FÖRSLAG

| Område             | Beskrivning av inbjudan att lämna förslag   | Land/Region | EU-bidrag (euro) |
|--------------------|---|-------------|------------------|
| Livsmedelstrygghet | Inbjudan att lämna förslag för livsmedelstrygghetsprojekt 2003  | Bangladesh  | 4 500 000        |
| EIDHR              | Europeiskt initiativ för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDHR) inbjudan att lämna förslag – mikroprojekt Bangladesh – 2006                  | Bangladesh  | 525 000          |
| EIDHR              | 2006 Europeiskt initiativ för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDHR) mikroprojektprogram till kampanjen "Främja den demokratiska processen". | Etiopien    | 975 000          |
| Livsmedelstrygghet | 2005 Program för livsmedelstrygghet – Tilldelning till enskilda organisationer  | Etiopien    | 5 000 000        |
| EIDHR              | 2005 Europeiskt initiativ för demokrati och mänskliga rättigheter – program för mikroprojekt  | Peru        | 575 000          |
| EIDHR              | 2006 Europeiskt initiativ för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDHR) mikroprojektprogram   | Peru        | 380 000          |
| Sydafrika          | Stöd till polisarbete vid brott mot kvinnor och barn i Östra Kapprovinsen   | Sydafrika   | 750 000          |
| TOTALT BELOPP      |   |             | 12 705 000       |

## AKTÖRER INOM UTVECKLINGSSAMARBETET SOM BESÖKTES PÅ PLATS

| Land*      | Statliga organ<br>(inbegripet lokala myndigheter)   | Enskilda organisationer  |  | Andra icke-statliga aktörer   | Andra givare   |
|------------|---|--|--|---|--|
|            |   | I industriländer   | I utvecklingsländer  |   |  |
| Etiopien   | <p>Ministeriet för finanser och ekonomisk utveckling</p> <p>Ministeriet för kapacitetsupp-byggnad</p> <p>Kontor för utveckling av vattenresurser och naturresurser i distriktet (Woredas) Alaba och Dale Gale</p> | <p>Inter Aid</p> <p>LVIA</p> <p>CAFOD/Trocaire</p> <p>Oxfam GB</p> <p>CISP</p> <p>German Agro Action</p>   | <p>Acord</p> <p>Hundee</p> <p>Farm Africa</p>  | <p>Cotonou-arbetsgruppen</p> <p>EOC-DIDAC</p> <p>ARRD-AFM</p> <p>Organisation för utveckling av Woreda (distrikt) i Konso</p> <p>Organisation för utveckling av Derashes folk</p> <p>Bedene kooperativ för bevattnings i distriktet Alaba</p> <p>Kebele Iddirs i distriktet Dale Gale</p>       | <p>Kanada (CIDA)</p> <p>Sverige (Sida)</p> <p>Irländskt bistånd</p> <p>Förenade kungariket (DFID)</p>  |
| Bangladesh | <p>Styrelsekonom och riksrevisor</p> <p>Utrikesministeriet</p> <p>Finansministeriet (Avdelningen för ekonomiska förbindelser)</p> <p>Kontor för ärenden som gäller enskilda organisationer</p>                    | <p>ActionAid Bangladesh</p> <p>Caritas Bangladesh</p> <p>Concern Worldwide</p> <p>Save the Children US</p> | <p>BRAC</p> <p>Utvecklings-tjänster för urinvånarna</p> <p>Landsbyggs-utveckling i Noakhali</p> <p>Program för privat initiativ för landsbyggs-utveckling (PRIP Trust)</p> | <p>Sammanlutning av enskilda organisationer i Bangladesh</p> <p>Skolförvaltnings-förening i Defuliapar</p> <p>Skolförvaltnings-förening i Bhubankura</p> <p>Jordbrukarförening i East Barahipur</p> <p>Jordbrukarförening i Ramkrishnopur</p> <p>Centrum med ansvar för boskap i Ewajsbalia</p> | <p>Australien (AusAID)</p> <p>Kanada (CIDA)</p> <p>Nederländerna</p> <p>Förenade kungariket (DFID)</p> <p>UNDP (FN:s utvecklings-program)</p> <p>Världslivsmedels-programmet</p> |

\* Se **bilaga III** för närmare uppgifter om granskade projekt och inbjudningar att lämna förslag.

## BILAGA IV

| Land*     | Statliga organ<br>(inbegripet lokala myndigheter)  | Enskilda organisationer  |   | Andra icke-statliga aktörer   | Andra givare  |
|-----------|--|--|---|---|---|
|           |  | I industriländer   | I utvecklingsländer   |   |   |
| Peru      | Regional myndighet för arbetsmarknad och främjande av sysselsättning Junin<br><br>Lokal myndighet i Huancayo<br><br>Lokal myndighet i Tarma<br><br>Lokal myndighet i Palca   | Oxfam Novib,<br><br>Assoc. Frères des Hommes<br><br>German Agro Action | CAPS<br><br>Mov. Manuela Ramos<br><br>Idesi<br><br>Adec/Atc<br><br>Action for the Children  | Copeme<br><br>Coremype Junin<br><br>Kommers-kollegium Junin<br><br>2 kvinno-organisationer<br>Puente Piedra<br><br>Jordbrukar-förening i Huallquin<br><br>Hantverkar-förening i Huancayo<br><br>Skomakar-förening i Huancayo<br><br>Kommitté för lokalsamhället i San Juan Lurigancho<br><br>Förening för lokalsamhället i Paucamarca | Belgien<br><br>Spanien (AECI)<br><br>UNDP   |
| Sydafrika | Program för opinionsbildning i det civila samhället (CSAP)<br><br>Utskott för jämställdhet mellan könen (CGE)<br><br>Sydafrikas myndighet för mänskliga rättigheter (SAHRC)<br><br>Statlig politik i Port Elisabeth<br><br>Finans-ministeriet (avdelningen för internationellt utvecklings-samarbete)<br><br>Justitie-ministeriet (enhet med ansvar för givar-samordning) i Pretoria |  | Salesian Centre, Kapstaden<br><br>Black Sash National<br><br>FAMSA<br><br>NICRO<br><br>Centrum för offer, Port Elisabeth<br><br>Stiftelse för mänskliga rättigheter (FHR) | Sydafrikas AIDS Trust<br><br>Afrikainstitutet i Sydafrika<br><br>Centrum för polisstudier<br><br>Institut för säkerhetsstudier<br><br>Khulumani stödgrupp<br><br>Advokater för mänskliga rättigheter<br><br>Sydafrikas institut för internationella förbindelser<br><br>SOS<br><br>Tsogang Sechaba                                    | Frankrike<br><br>Tyskland<br><br>Grekland<br><br>Irland<br><br>Neder-länderna<br><br>Förenade kungariket (DFID)<br><br>FN:s organ mot brott och narkotika |

\* Se **bilaga III** för närmare uppgifter om granskade projekt och inbjudningar att lämna förslag.

# KOMMISSIONENS SVAR

## SAMMANFATTNING

### I.

Det framväxande sammanhang som revisionsrätten med rätta påminner om i sin rapport bör beaktas i alla sina aspekter.

Olika typer av upplägg växer fram och diskuteras i det internationella givarsamfundet och i viss utsträckning med mottagarländernas regeringar, och det sker också mycket stora förändringar i fråga om antalet internationella och lokala icke-statliga aktörer (*non-state actors*, NSA) som är verksamma på området utveckling och kvaliteten på dessa (se även kommissionens svar nedan på punkt 18 i rapporten).

Kommissionen noterar att det inte finns någon överenskommen definition av termen icke-statliga aktörer (icke-statliga organisationer) och är beredd att diskutera denna fråga med Europaparlamentet i enlighet med dess begäran (punkt 19 i resolutionen om ansvarsfrihet för budgetåret 2006).

Att den rättsliga ramen för bistånd från Europeiska utvecklingsfonden (EUF) och den rättsliga ramen för bistånd från den allmänna budgeten skiljer sig åt bör beaktas även vad beträffar bestämmelserna om icke-statliga aktörers verksamhet.

### III.

En högst väsentlig förstärkning av samspelet mellan kommissionens delegationer och lokala icke-statliga aktörer har inträffat sedan de berörda programmen dekoncentrerades och särskilt sedan delegationerna började förvalta lokala inbjudningar att lämna förslag.

Ett flertal andra faktorer som påverkar de icke-statliga aktörernas deltagande i utvecklingssamarbetet måste nämnas:

- Skillnaderna mellan de geografiska programmen (inom ramen för den allmänna budgeten och EUF) och de tematiska programmen.
- Partnerlandsregeringarnas prioriteter och egenansvar (dvs. *ownership*, "ägarskap").
- Dagordningen för biståndseffektivitet.
- Förändringarna i de icke-statliga aktörernas värld (när det gäller antalet aktörer, aktörernas kvalitet och de olika typerna av aktörer).

## KOMMISSIONENS SVAR

### IV.

Syftet med de urvalsförfaranden som tillämpas av kommissionen är att, genom att utöver de kriterier som revisionsrätten nämner beakta de föreslagna åtgärdernas genomförbarhet och kostnadseffektivitet samt de sökandes och deras partners finansiella och operativa kapacitet, identifiera de förslag som kan maximera det berörda programmets ändamålsenlighet totalt sett.

Mekanismen med inbjudningar att lämna förslag resulterar i vid spridning, transparens, tydliga riktlinjer och konsekvent tolkning av förfaranden och finansiella regler.

Ett antal av de efterhandsutvärderingar och övervakningar som kommissionen genomför tar även upp åtgärdernas hållbarhet på projektnivå.

### V.

Såsom revisionsrätten konstaterar i sin rapport behandlas frågan om förbindelserna med icke-statliga aktörer inte på samma sätt i Cotonouavtalet och i de förordningar som är tillämpliga på samarbetet med andra stater än AVS-stater. Detta gäller även tillgången till finansiering för kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer i enskilda länder. Finansieringen av kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer i andra stater än AVS-stater är i huvudsak begränsad till ett särskilt tematiskt program.

Inom ramen för dessa begränsningar har det inletts ett omfattande arbete för att på ett mer systematiskt sätt föra frågan om samspillet med de icke-statliga aktörerna framåt, och huvudkontoret har gjort en bedömning av förbindelserna med de icke-statliga aktörerna (se rapport till revisionsrätten).

### VI.

Trots att (den nu upphävda) ALA-förordningen inte föreskrev stöd till kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer håller ett flertal olika studier och program om detta på att genomföras i både Asien och Latinamerika.

Under 2007 och 2008 antogs ett betydande antal projekt och program för Asien (bl.a. Centralasien) som genomförs eller kommer att genomföras via enskilda organisationer (icke-statliga organisationer, NGO). Även om de huvudsakliga målen för dessa projekt och program är att bidra till att utrota fattigdomen, förbättra tillgången till samhällsservice och förbättra styrningen (*governance*) och rättssäkerheten får i syfte att dessa mål ska uppnås även icke-statliga aktörer stöd inom ramen för projekten och programmen.

### VII.

Kommissionen förstärker de icke-statliga aktörernas deltagande genom

- att via Pador (*Potential Applicant Data On-line Registration*) förbättra hanteringen av kunskap och via Cisoeh (*Civil Society Helpdesk*) förbättra spridningen av kunskap,
- att lansera pilotkartläggningar (som där så är möjligt utformas i nära samarbete med statliga myndigheter),
- att förbättra förutsägbarheten och transparensen i samrådsprocessen.

Den kommer att fortsätta att förenkla förfarandet för inbjudningar att lämna förslag, genom att förkorta detta och främja genomförande på lokal nivå.

# KOMMISSIONENS SVAR

## INLEDNING

Kommissionen anser att det befintliga kontrollsystemet tryggar en sund finansiell och kontraktsrelaterad övervakning.

Delegationspersonal och icke-statliga aktörer kommer att fortsätta att få utbildning, bl.a. om användningen av resultatindikatorer.

Kommissionen överväger en kombination av instrument (och inte bara projekt), med hänsyn till den rättsliga ramen (budgetförordningen för den allmänna budgeten och genomförandebestämmelserna för den budgetförordningen, budgetförordningen för EUF, finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete [DCI], finansieringsinstrumentet för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter, Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet [Enpi], etc.).

Stöd till kapacitetssuppleering bör företrädesvis kanaliseras via geografiska program. Principen om anpassning av biståndet (*alignment of aid*) till mottagarlandets prioriteter kräver dock att partnerlandsregeringarna fastlägger strategierna, sektorerna och temana i detta sammanhang. Kommissionen kommer att fortsätta att främja icke-statliga aktörers deltagande.

Allt mer av samspelet mellan de komplexa strukturerna och den rättsliga ramen organiseras strukturellt mellan olika instrument och program, i syfte att möjliggöra större komplementaritet med den verksamhet som understöds inom ramen för det bilaterala, det tematiska och det regionala sammanhanget. Kommissionen deltar dessutom aktivt i mekanismerna för samordning givare emellan. Den är av den mening att även andra kanaler (t.ex. utvidgad användning av bidrag som betalas vidare, s.k. *cascading grants* eller *sub-grants*) måste övervägas.

### 2.

Kommissionen noterar att det inte finns någon överenskommen definition av termen icke-statliga aktörer (icke-statliga organisationer) och är beredd att diskutera denna fråga med Europaparlamentet i enlighet med dess begäran (punkt 19 i resolutionen om ansvarsfrihet för budgetåret 2006).

### 5.

Se kommissionens svar på punkt 52 i rapporten.

## REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

### IAKTTAGELSER

#### 18.

Kommissionen förespråkar sedan lång tid tillbaka icke-statliga aktörers deltagande i utvecklingssamarbetet. Den har tagit fram strategier och finansiering till stöd för detta. De texter som revisionsrätten tar upp i sin rapport (t.ex. meddelandena och riktlinjerna) visar tydligt vilken vikt kommissionen fäster vid denna fråga.

Den gemensamma förklaringen "Europeiskt samförstånd om utveckling", som revisionsrätten med rätta påminner om i sin rapport, bör emellertid beaktas i alla sina aspekter.

Olika typer av upplägg (anpassning till partnerlandsregeringarnas prioriteter, egenansvar, harmonisering, etc.) växer fram, och det sker också mycket stora förändringar i fråga om antalet internationella och lokala icke-statliga aktörer som är verksamma på området utveckling och kvaliteten på dessa.

Denna utveckling är av största betydelse för förståelsen av de möjligheter och begränsningar som icke-statliga aktörers deltagande i utvecklingssamarbetsprocessen erbjuder respektive har.

## KOMMISSIONENS SVAR

Dessutom skiljer sig de arbetsmetoder som tillämpas i ett bilateralt sammanhang kraftigt från de som tillämpas inom ramen för tematiska program.

### 21.

Kommissionen bekräftar att den alltid försökt att i möjligaste mån samråda med icke-statliga aktörer även när den inte varit rättsligt förpliktad att göra detta. Sådana samråd var ett politiskt mål där de lokala förhållandena befrämjade samråd.

I förhållande till tidigare programplaneringsomgångar lade Europeiska gemenskapen (EG) under loppet av programplaneringsomgången för perioden 2007–2013 ned ökade ansträngningar på samråd med det civila samhället. Behovet av nära samråd med det civila samhället togs dessutom upp på nytt i riktlinjerna för genomgången efter halva tiden av landsstrategidokumentet för 2007–2013.

Vid tiden för utarbetandet av landsstrategidokumentet för 2002–2006 fanns det ingen allmän rättslig förpliktelse att göra icke-statliga aktörer delaktiga i programplaneringen för Asien och Latinamerika, och processen för delegering av ansvar till delegationerna hade just inletts. Delegeringen av ansvar till de delegationer som besöktes av revisionsrätten skedde under tre olika faser: till delegationen i Sydafrika under den första fasen, till delegationerna i Etiopien och Peru under den andra fasen och till delegationen i Bangladesh under den tredje fasen. Utarbetandet av landsstrategidokumentet för några av de länderna skedde därför huvudsakligen under huvudkontorets ansvar.

Se även svaret nedan på punkt 22 i rapporten.

### 22.

Omfattningen av de olika berörda parternas delaktighet i programplaneringsprocessen är synnerligen avhängig av den specifika situationen i varje land och den tillämpliga rättsliga ramen för samarbetet. Inom ramen för det bilaterala samarbetet och i överensstämmelse med slutsatserna i Parisförklaringen om biståndseffektivitet och förklaringen om det europeiska samförståndet om utveckling bör partnerlandsregeringarna vara de som bestämmer, och det bör i ökande utsträckning vara deras sak att organisera samråden med de olika berörda parterna. Kommissionen understöder självfallet alla samrådsprocesser, men de slutliga prioriteterna och målen får inte påtvingas partnerländerna utan måste "ägas" av dessa.

Den process för samråd med de icke-statliga aktörerna som följdes för utarbetandet av landsstrategidokumentet för Peru utgjorde det första försöket till ett strukturerat upplägg, vid en tidpunkt då det formellt (dvs. på grundval av ALA-förordningen, som fortfarande var i kraft då) inte krävdes något sådant samråd. Det kommer att byggas vidare på detta upplägg i samband med kommande programplaneringsomgångar.

### 23.

Riktlinjer är vägledande dokument. De måste tillämpas på ett pragmatiskt sätt, med beaktande av det specifika sammanhanget.

### 24.

Situationen för AVS-länderna kan inte jämföras med situationen för de länder som omfattas av finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete (DCI), eftersom de politiska och rättsliga ramarna skiljer sig kraftigt åt. För frågor som rör icke-statliga aktörers deltagande i samråd finns å ena sidan det avtal som ingåtts gemensamt av alla AVS- och EU-länder och å andra sidan den förordning (DCI-förordningen) som fastlagts autonomt av EU.

### 25.

Att de icke-statliga aktörerna deltog i mindre utsträckning i ALA-länderna än i AVS-länderna ligger i linje med kraven i den rättsliga grund som gällde för samarbetet med ALA-länderna vid tiden i fråga.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 26.

Kommissionen instämmer i revisionsrättens konstateranden i punkt 26 i rapporten. Den vill påpeka att följande hela tiden bör hållas i minnet vid läsningen av rapporten:

- Trots svårigheterna att upprätta förbindelser med de icke-statliga aktörerna har delegationerna systematiskt gjort ansträngningar för att inleda en dialog med dem.
- De flesta av dessa svårigheter hör samman med de brister som är förbundna med samfundet av icke-statliga aktörer. Detta utgör inte ett homogent block och det har brister i fråga om organisation och representativitet. Dessa faktorer, i kombination med rättsliga frågor i partnerländerna, utgör ett hinder för samfundets deltagande "som en enda enhet" i utvecklingssamarbetet med EG.

### 27.

Se svaren ovan på punkterna 24–26 i rapporten.

Exemplet från Guatemala belyser svårigheterna med och behovet av att fastställa en definition av de rättsliga begränsningarna för en utdragen process för samråd med det civila samhället.

### 28.

Att göra verklighet av det ambitiösa målet att göra icke-statliga aktörer delaktiga i allt utvecklingssamarbete är som revisionsrätten konstaterar i rapporten en stor utmaning. Detta bör emellertid i mycket större utsträckning ses som en stor "politisk utmaning" än som ett åtagande att se till att varanda icke-statlig aktör från ett visst land görs delaktig.

Vad beträffar särskild utbildning om hur icke-statliga aktörer kan göras delaktiga vill kommissionen betona att det inte finns något standardupplägg för detta, eftersom "NSA-arkitekturen" skiljer sig kraftigt åt från ett land till ett annat.

Byrån för samarbete EuropeAid har sedan 2004/2005 tillhandahållit skräddarsydd vägledning "uppströms" (under utredningsfasen för program som ska genomföras av icke-statliga aktörer) och "nedströms" (under genomförandefasen). Byrån ger dessutom delegationerna operativ vägledning, för det första via sitt intranät (där riktlinjer och god praxis läggs ut), för det andra via regionala seminarier (syftande till att förstärka engagemanget för dialogen med icke-statliga aktörer samt utbytet med kollegerna) och för det tredje med hjälp av studier.

EuropeAid anordnade under 2008 ett antal seminarier i syfte att ge delegationer och organisationer i det civila samhället utbildning om förvaltning av tematiska åtgärder och att ge delegationer utbildning om samråd med organisationer i det civila samhället (de sammanlagda kostnaderna var 900 000 euro):

- *Intern EG-utbildning*: 3 seminarier (i Bryssel, Tbilisi och Addis Abeba) med sammanlagt 185 deltagare (företrädare för närmare 70 delegationer) och 4 andra utbildnings sammankomster, i Bryssel (120 företrädare för delegationerna och huvudkontoret).
- *EG-utbildning för organisationer i det civila samhället* (främst avsedd för företrädare för europeiska och "lokala" organisationer): 3 regionala seminarier (i Porto Alegre, Yaoundé och Manila) där sammanlagt 49 delegationsföreträdare (från 28 delegationer) och 193 företrädare för europeiska och lokala organisationer i det civila samhället deltog.

Dessa sammankomster gjorde det möjligt för huvudkontoret och delegationerna att blåsa nytt liv i nätverket för kontaktpunkterna för det civila samhället, som används för intern spridning av metodredskap.

## KOMMISSIONENS SVAR

Under 2009 kommer EuropeAid att anordna ytterligare fem regionala seminarier. Byrån kommer också att ta den i slutet av 2008 inrättade *Civil Society Helpdesk* i drift, och den har för avsikt att utveckla ett online-redskap som kommer att förbättra samordningen mellan de olika avdelningarna inom kommissionen och spridningen av bästa praxis vad beträffar samarbete med icke-statliga aktörer.

### 29.

Icke-statliga aktörers roll på dagordningen för biståndseffektivitet och deras deltagande i fastställandet av sektorspecifika strategier stod inte på den internationella politiska agendan när de berörda riktlinjerna drogs upp under 2004. EuropeAid har gjort en bedömning av konsekvenserna för det civila samhället och kommissionens praxis av den nya utvecklingen och tagit fram ett utkast till vägledning rörande frågan om det civila samhällets deltagande i nya arrangemang för att tillhandahålla bistånd, t.ex. allmänt budgetstöd och sektorspecifika program som genomförs med hjälp av budgetstöd (jfr. punkt 74 i rapporten, där revisionsrätten gör en bedömning av utvecklingen).

### 31.

Samrådsprocessen är mycket omfattande och tidskrävande. För att tidsfristerna ska hållas måste det inrättas ett centraliserat, lätt tillgängligt tekniskt redskap som ger snabbt tillträde till ett gemensamt "diskussionsforum".

*Civil Society Helpdesk* kommer, med hjälp av en dokumentdatabas (med wiki-programvara), att tillhandahålla en del av lösningen.

### 33.

Se svaren på punkterna 21 och 69 i rapporten.

### 34.

En del av de problem som tas upp i punkt 34 i rapporten har som revisionsrätten konstaterar att göra med det sena antagandet av DCI-förordningen. Under förutsättning att partnerländerna är beredda att delta aktivt i samrådsprocessen kommer problemen inte att dyka upp på nytt.

Efter revisionsrättens granskning har de flesta delegationerna (även den i Peru) samrått med icke-statliga aktörer, och detta förfarande kommer att fortsätta framöver.

### 35.

Det grundläggande syftet var att trygga bredast möjliga täckning av länder i det tematiska programmet.

Se även svaren på punkterna 21, 22, 31, 84 och 85 i rapporten.

### 38.

Enligt den fråga och med den 1 januari 2003 gällande budgetförordningen och genomförandebestämmelserna för den måste inbjudningar att lämna förslag (*calls for proposals*) användas för tilldelning av bidragskontrakt. Att de tillgängliga budgetmedlen inte räcker till är ett tecken på det stora intresse som inbjudningarna väcker och det är samtidigt oundvikligt med tanke på att de finansiella resurserna för externt bistånd trots allt är begränsade. Vad beträffar inbjudningarna inom ramen för det tidigare programmet för samfinansiering med enskilda organisationer begärde Europaparlamentet uttryckligen att inbjudningarna skulle ha en mer inklusiv karaktär och främja de enskilda organisationernas initiativrätt. De kunde följaktligen inte ha ett mer fokuserat upplägg (se även svaret på punkt 35 i rapporten). Kommissionen instämmer i att det kan bli ohanterligt för små icke-statliga aktörer att tillämpa de detaljerade förfarandena, men den är tvungen att iaktta den rättsliga ramen, även i syfte att främja en sund finansiell förvaltning. Det finns visserligen ingen klar definition av vad som avses med "små" enskilda organisationer men de tillgängliga uppgifterna visar att enskilda organisationer av alla storlekar deltar i inbjudningarna att lämna förslag, antingen i egenskap av sökande (ledare) eller i egenskap av partner. Detta har i ännu större utsträckning varit fallet från och med 2006, efter införandet av ett begränsat förfarande med ett första urval av sökande på grundval av kortfattade anmärkningar (*concept notes*) och där de fullständiga förslagen lämnas in under det andra stadiet av urvalet.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 39.

I den rättsliga ramen fastläggs vissa tidsfrister. Inom ramen för den tillåtna marginalen för flexibilitet har det dock uppnåtts väsentliga förbättringar med att få ned den genomsnittliga tiden mellan inlämnandet av förslag och det faktiska undertecknandet av kontrakt. De projekt som granskades av revisionsrätten hänför sig till en tidigare period. Nu är den genomsnittliga tiden mellan inlämnandet av förslag och undertecknandet av kontrakt betydligt kortare än ett år.

Det bör erinras om att de gällande reglerna för tillkännagivande av inbjudningar att lämna förslag hänför sig till de rättsliga minimikraven. Den kreativa fantasin hos de operativa aktörerna kan komma till nytta när det gäller att finna andra sätt att sprida kännedom om inbjudningar att lämna förslag. Så till exempel kanaliseras NGO-plattformar ofta information om inbjudningar, via sina bulletiner eller på annat sätt. Dessutom skickar EuropeAid sedan mer än ett år tillbaka systematiskt e-post till paraplyorganisationer i syfte att sprida information.

Att nå lokala icke-statliga aktörer på gräsrotsnivå är fortfarande ett stort problem. De lokala inbjudningar att lämna förslag som delegationerna offentliggjort sedan 2007 kommer att vara till hjälp för att komma till rätta med detta problem.

Kommissionen håller visserligen på att se över sina metoder i syfte att se till att fordringarna i fråga om offentliggörande tillgodoses, men den konstaterar samtidigt att det finns gränser för dess avdelningars möjligheter att nå alla icke-statliga aktörer på gräsrotsnivå. Den är inte heller säker på att detta verkligen är kommissionens uppgift.

### 40.

Kommissionen noterar med tillfredsställelse revisionsrättens positiva bedömning av de åtgärder som vidtagits för att göra förfarandet för inbjudan att lämna förslag effektivare.

- a) De resultat som uppnåtts med hjälp av det begränsade förfarandet (se även svaret på punkt 38 i rapporten) har i allmänhet varit goda. Urvalet har förenklats.
- b) Användningen av en inbjudan att lämna förslag som omfattar två budgetår ger samtliga parter en längre, mer hanterbar tidsram, vilket gör det lättare för kommissionen att planera det interna utnyttjandet av resurserna och för de icke-statliga aktörerna att planera sin strategi och sina investeringar, i form av tid och andra resurser, inför inlämnandet av förslagen.
- c) Pador minskar tidsåtgången vid ansökningar och förenklar urvalsprocessen.
- d) Såsom de första erfarenheterna av lokala inbjudningar att lämna förslag visar, gör möjligheten att "skräddarsy" inbjudningarna processen för urval av relevanta icke-statliga aktörer mer effektiv.

### 41.

Vid urvalet av förslag kontrollerar utvärderarna noga huruvida vissa komponenter av upplägget med en "logisk ram" (*logical framework approach*) är förhanden i de fullständiga ansökningarna (förberedande analys, analys av berörda parter, problemanalys samt analys av målen och strategierna för det berörda projektförslaget).

I vissa typer av projekt kan ställande av diagnoser, identifiering av stödmottagare och genomförande av undersökningar vara en naturlig del av själva projektet. Sådan verksamhet kan t.ex. syfta till att ge gräsrotsorganisationer mer inflytande eller till att stärka egenansvaret.

## KOMMISSIONENS SVAR

Kommissionen vill påpeka att det projekt som tas upp i exemplet i punkt 41 i rapporten kontrollerades under 2007 av en oberoende extern utvärderare, som en del av den resultatorienterade övervakningen (*results-oriented monitoring*, ROM), och att denne kom fram till andra slutsatser om "projektutformningen".

Projektet ansågs vara ytterst relevant och ha en bra kvalitetsutformning ("b" = bra). Projektets potentiella hållbarhet ansågs vara mycket bra ("a"), och alliansen med arbets- och sysselsättningsministeriet och det mycket nära samarbetet med de lokala och regionala myndigheterna nämns som ett par av de viktigaste projektresultaten. Projektet var för övrigt föremål för en kontroll redan under 2006, under inledningsfasen.

Den resultatorienterade övervakningen är ett av de mest användbara arbetsredskapen för uppföljningsåtgärder.

### 42.

Kommissionen ser till att ConCORDs handböcker ("readers") offentliggörs på EuropeAids intranät. Handboken om standardiserade bidragskontrakt har med separat not skickats till alla s.k. utananordnare genom vidaredelegering (*authorising officers by subdelegation*).

### 43.

Kommissionen ägnar den största uppmärksamhet åt att fortlöpande förbättra sina kontroll- och övervakningsförfaranden och har under de senaste åren infört ett antal åtgärder för att ytterligare förstärka dessa, bl.a. de nya direktiven för obligatoriska utgiftskontroller av bidragskontrakt (februari 2006) och för revisioner som inleds av kommissionen (oktober 2007).

### 44.

De icke-statliga aktörernas och delegationsföreträdarnas skiljaktiga perspektiv bör analyseras med beaktande av deras olika roller. Faktorer som rör hanteringen av delegationernas personalomsättning i ett sammanhang där ansvar för genomförandet av biståndet har delegerats till delegationerna har inte något att göra med de icke-statliga aktörerna men övervakas noga av kommissionen för att trygga tjänstekontinuitet och upprätthållande av kvalitetsnivån. Politiken med nolltillväxt i personalstyrkan i kombination med ökningen av de finansiella medlen och öppnandet av nya delegationer skapar dock stress i organisationen.

EuropeAid anordnar varje kvartal (grundläggande och mer avancerade) utbildningskurser i Bryssel för personalen om de förfaranden som tillämpas när det gäller bidrag. Utbildning (t.ex. i form av workshoppar) anordnas också regelbundet vid regionala seminarier (i Bryssel eller lokalt). En grundläggande e-lärandekurs utformas under 2009 i syfte att ge fler anställda vid delegationerna tillgång till utbildning. EuropeAid offentliggjorde nyligen "ofta ställda frågor" (FAQs) – bl.a. om bidrag – på sitt intranät. Det finns planer på att hålla gemensamma seminarier med medlemmar av ConCORD ("utbildning av utbildarna"). I samband med många inbjudningar att lämna förslag anordnas informationsdagar.

### 45.

De geografiska programmen tillhandahåller vanligtvis särskild utbildning till icke-statliga aktörer om reglerna för genomförandet av projekten, inom ramen för en mer övergripande strategi för kapacitetsuppbyggnad. Kapacitetsuppbyggnaden på detta område är följaktligen mer regelbunden och stöder sig på en mer långsiktig vision.

Vad beträffar utbildning se även svaret ovan (om seminarier och *Civil Society Helpdesk*) på punkt 28 i rapporten.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 46.

Kommissionen tror inte att den omständigheten att handboken om standardiserade bidragskontrakt inte är rättsligt bindande nödvändigtvis har något att göra med att den inte används. Kommissionen offentliggör Concords handböcker på EuropeAids intranät och de har skickats till alla utannonserare genom vidaredelegering.

Bedömningen av de faktiska omständigheterna och besluten i de enskilda ärendena faller hur som helst fortfarande under den behöriga utannonserarens ansvar.

Kommissionen håller på att utveckla nya redskap i syfte att tillhandahålla en *one-stop shop* (ett system med en enda kontaktpunkt) för svar på FAQs och andra frågor (*Civil Society Helpdesk*).

### 47.

Meddelanden om ändringar har alltid tillhandahållits vid en lämplig tidpunkt och på ett lämpligt sätt. I de flesta fall har ändringarna genomförts till svar på framställningar som icke-statliga aktörer gjort via Concord.

Den praktiska vägledningen (*Practical Guide*) kan behöva ändras i händelse av ändring av de rättsliga grunderna (budgetförordningen för den allmänna budgeten och genomförandebestämmelserna för den budgetförordningen, budgetförordningen för EUF, etc.). Vägledningen ändrades t.ex. efter kommissionens ändring av genomförandebestämmelserna i augusti 2006, på grund av de nya rättsliga grunderna 2007, efter ändringen av budgetförordningen och genomförandebestämmelserna 2007 samt efter ändringen av bilaga IV till Cotonou-avtalet 2008.

Information om ändringarna sprids på många olika vägar och sätt (t.ex. via "viktiga meddelanden", tekniska faktablad och förteckningar över ändringar) och offentliggörs alltid via Internet.

Även om den praktiska vägledningen ändras fortsätter ingångna kontrakt (och de till kontraktet fogade allmänna villkoren, *General Conditions*) på grundval av principen *pacta sunt servanda* (avtal ska hållas) att gälla

som tidigare, och tolkningen av kontraktet sker i överensstämmelse med de regler som gällde när kontraktet ingicks.

Nya regler har systematiskt lagts fram för och klargjorts i samarbete med Concord, t.ex. i samband med utarbetande av handböcker.

I vissa fall har kommissionen på begäran av icke-statliga aktörer medgivit tillämpning av nya, mer flexibla regler för redan ingångna kontrakt även när dessa regler inte automatiskt varit tillämpliga retroaktivt (se t.ex. not 22238 av den 16 augusti 2005 om hänvisning till växelkurs).

### 48.

Revisionsrätten har i sina årsrapporter noterat förbättringar i kommissionens revisionsystem till följd av de åtgärder som kommissionen vidtagit under senare tid. De flesta av de revisionsrapporter som revisionsrätten granskade inom ramen för revisionsförklaringen 2007 hörde samman med kontrakt som undertecknats före februari 2006. De nya direktiv som EuropeAid fastlade för utgiftskontroller av bidragskontrakt och satte i kraft för nya kontrakt som undertecknades från och med februari 2006 var inte tillämpliga i de fall som analyserades av revisionsrätten. Syftet med de nya direktiven är att sådana fel som revisionsrätten tar upp i punkt 48 i rapporten ska upptäckas. Kommissionen räknar med att effekterna av de förbättringar som gjorts kommer att bli mer och mer synliga.

### 49.

De nya direktiven för externa finansiella revisioner (dvs. revisioner med ett överenskommet förfarande för utgiftskontroll) som inleds av bidragsmottagarna i överensstämmelse med de krav som EG ställt för beviljande av bidragen gäller för alla nya standardiserade kontrakt som undertecknats från och med februari 2006 (se även svaret ovan på punkt 48 i rapporten). De nya direktiven för revisioner som inleds av kommissionen var tillämpliga från och med oktober 2007. Användningen av de förra direktiven är avhängig av datumet för undertecknandet av kontraktet, men de senare direktiven var tillämpliga från det att de sattes i kraft.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 50.

#### a)

De nuvarande rättsliga grunderna och systemet med en behörig utanordnare ger inte längre utrymme för sådana missförstånd som revisionsrätten tar upp i exemplet i punkt 50 a i rapporten: den rättsliga miljön när det gäller ursprungsregler är nu fastare och mer användarvänlig. I bilaga A2 till den praktiska vägledningen förtecknas på ett användarvänligt sätt alla länder som kan komma i fråga på basis av varje rättslig grund.

#### b)

De tillämpliga reglerna på detta område anges i de rättsliga grunderna och införlivas (i tillämpliga fall) i de standardiserade finansieringsöverenskommelserna.

Finansieringsinstrumentet för utvecklingsinsats (DCI) och finansieringsinstrumentet för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter medger inte att "lokala" skatter finansieras med EU-medel. Kommissionen föreslår därför inom ramen för översynen efter halva tiden av de rättsliga grunderna regler om större flexibilitet i fråga om skatter.

Delegationerna försöker bistå icke-statliga aktörer lokalt i fråga om skattebefrielser, genom att vidta lämpliga åtgärder visavi myndigheterna i mottagarlandet där den lokala rättsliga ramen medger detta (de berörda aktörernas status som *icke-statliga* aktörer medger t.ex. ofta inte att ett förfarande för befrielse från skatt används).

#### c)

Växelkurssystemet kan på grund av sin natur ge upphov till förluster eller vinster på valutakurser. Bidragskontraktets särskilda karaktär innebär att det finns behov av en tillförlitlig och lätt tillgänglig växelkursreferenskälla när en växelkursreferens anges i kontraktet.

Enligt kommissionens uppfattning är de administrativa bördor för bidragsmottagarna som följer av den praktiska tillämpningen av växelkurssystemet små med tanke på den tydlighet, transparens och bedrägeriförhindrande verkan som ett sådant system ger.

#### d)

Godkännandet av mellanliggande betalningar (*interim payments*) är beroende av analys och godkännande av rapporter eller andra handlingar i enlighet med vad som anges i budgetförordningen och genomförandebestämmelserna för den.

#### e)

Å ena sidan har de finansiella och kontraktsrelaterade förfarandena harmoniserats, men å andra sidan har den behöriga utanordnaren en viss befogenhet att handla efter omständigheterna, med tanke på en sund finansiell förvaltning.

Vad beträffar de exempel (i–iii) som tas upp i punkt 50 e i rapporten har kommissionen följande kommentarer:

i) Extra periodiska rapporter eller revisionsrapporter: den specifika projektförvaltningsmiljön kan göra mer frekvent eller ingående information nödvändig. ii) Användning av separata, specifika bankkonton för varje projekt: detta underlättar spårning av medel vid revision och fastställande av räntor som hänför sig till EG-medel, genom att bidragsmottagaren i enlighet med villkoren i kontraktet har ett konto eller underkonto med hjälp av vilket de medel som betalats ut av den kontraktsslutande myndigheten kan identifieras och de räntor som dessa medel har givit kan beräknas. iii) Andra betalningsalternativ än de som fastställs i de allmänna villkoren: den specifika arbetsmiljön eller ett specifikt projekt kan kräva att den behöriga utanordnaren med tanke på bättre riskkontroll och en sund finansiell förvaltning minskar förfinansieringen. Utanordnaren kan vara tvungen att minska de belopp som betalas såsom förfinansiering eller att skaffa ytterligare information eller klarlägganden innan han tillåter att beloppen betalas ut i enlighet med vad som anges i de allmänna villkoren.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 52.

Arbete pågår för att

- förbättra kvaliteten på uppgifterna i Cris (*Common Relex Information System*) med datakatalog (*data dictionary*) och dataflöde (*data flow*),
- förbättra kvaliteten på och öka antalet rapporter, förteckningar och statistiska uppgifter med hjälp av datalagerredskapet.

Nya moduler införs i syfte att komplettera Cris:

- Pador och administrativa uppgifter för att få bättre kunskap om våra partner och få ett mer "horisontellt" upplägg.
- Revisionsmodul.
- Kandidatmodul (*Prospect module*): onlineregistrering av förslag, utvärdering och uppföljning.
- Publicering: onlinetillgång till alla av EuropeAid lanserade inbjudningar att lämna förslag.

År 2008 offentliggjorde kommissionen en förteckning över slutliga stödmottagare 2007. Den kommer att fortsätta att offentliggöra sådana förteckningar.

### 53.

Projektuppföljningen håller på att förstärkas med hjälp av utbildning och vägledning. Ett standardformat för rapporter finns tillgängligt i kontraktet. Informationen i rapporterna kompletteras med hjälp av andra informationskällor, t.ex. rapporter om resultatorienterad övervakning och besök på fältet.

### 54.

Upplägget med en logisk ram är enligt kommissionens uppfattning en mycket viktig del av de flesta projekt.

Kvantifiering av resultat är emellertid en kostnadskrävande mekanism som ofta är illa anpassad för småskaliga projekt.

### 55.

Resultatindikatorer har varit föremål för många studier. Dessa studier har inte utförts enbart av kommissionen, utan även av icke-statliga aktörer, av forskningscentra och av internationella organisationer och andra givare. Det är mycket svårt att uppnå samförstånd om hur resultatindikatorer bör definieras och att utföra en allmänt erkänd jämförande analys (*benchmarking*).

Benchmarking kan emellertid vara möjlig på vissa mycket specifika områden. Under sin kvalitetskontroll av program och projekt gör EuropeAid en bedömning av hur relevanta de kvantitativa och kvalitativa indikatorerna i de logiska ramarna för program som genomförs av icke-statliga aktörer är. En förteckning över kvantitativa och kvalitativa indikatorer har lagts ut på EuropeAids intranät i syfte att ge delegationerna vägledning när de utformar eller kontrollerar logiska ramar.

### 56.

Huvudkontoret och delegationerna har många olika typer av stöd- och kontrollverksamhet<sup>1</sup>. Alla dessa verksamheter utgör väsentliga komponenter i den samlade processen för stöd till och kontroll av projekt som genomförs av icke-statliga aktörer.

Vad beträffar besöken på fältet är det nödvändigt att beakta samspelet mellan dessa och de andra övervaknings- och kontrollverksamheterna. Besöken på fältet måste också ses mot bakgrund av tillgången till personal, med tanke på att EuropeAid arbetar med ett mycket stort antal organisationer i det civila samhället, av många olika slag.

<sup>1</sup> T.ex. kontroll före undertecknandet av kontrakt av genomförandepartnerns interna förvaltningskapacitet, utarbetande av standardiserade vägledningar och handböcker som ska användas av genomförandepartnerna, förhands- och efterhandskontroller av partnerns transaktioner, regelbundna övervakningsbesök och besök på fältet, utgiftskontroll före slutbetalning, utbildning samt rådgivning och tillhandahållande av information som svar på frågor.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 57.

Delegationspersonalen står till förfogande för att svara på lokala icke-statliga aktörers frågor om vilka regler som gäller för kontrakt med EG och har tillgång till handböcker och utbildningsmaterial.

Kontroller på plats från delegationspersonalens sida kan bidra till att problem rättas till. För effektiv hantering av finansiella frågor, räkenskapsfrågor och frågor som rör dokumentering av utgifter finns dock särskilda kontroller, såsom finansiella revisioner och systemrevisioner.

### 58.

Under 2007 utformades och offentliggjordes riktlinjer för intern övervakning av projekt. Dessa spreds till delegationerna i december 2007.

### 59.

Inom ramen för metoden för resultatorienterad övervakning, en av komponenterna i kontrollsystemet, görs ett urval såväl av projekt som förvaltas av delegationerna som av projekt som förvaltas centralt (de senare projekten gäller ofta ett högre kontraktsbelopp än de förra).

Besök för resultatorienterad övervakning genomförs årligen. Besöken omfattar alltid projekt som genomförs av icke-statliga aktörer. EuropeAid, delegationerna och "övervakarna" fastlägger i samförstånd en förteckning över de projekt som ska övervakas.

EuropeAid arbetar på att förbättra övervakningsmetoden och samråder med andra givare om möjligheterna att fastställa en gemensam övervakningsmetod på grundval av Parisförklaringen om biståndseffektivitet och den uppföljande Accraförklaringen.

### 60.

Direktiv för utvärderingar finns tillgängliga på EuropeAids webbplats. De ger vägledning för utvärderingar som utförs under projektgenomförandetiden, vid projektens slut eller i efterhand (dvs. *ex-post*). Kommissionen ber sina avdelningar att se till att externa utvärderare följer strukturen i direktiven. Den betonar att de avgörande faktorerna när

det gäller utvärderingar är kvaliteten på och professionalismen hos det organ som anlitas för uppgiften. Professionalism garanterar objektiva utvärderingar.

### 61.

Effekten (dvs. *the impact*) av ett projekt eller program är ett av de fem DAC-kriterierna (av OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd [DAC] fastlagda kriterier) för utvärdering av projekt och program. EG:s kriterier för utvärdering stämmer helt och hållet överens med DAC:s kriterier. EG beaktar dessutom effekten av projekt eller program i samband med övervakningen av gemenskapens biståndsåtgärder. EuropeAid har utvecklat en metod för resultatorienterad övervakning i efterhand (*ex-post ROM*) som syftar till att mäta alla EG-finansierade projekts effekt och hållbarhet.

Tematiska projekt är vanligtvis relativt småskaliga, och verktyg för att utvärdera effekten av ett projekt (dvs. uppgifter om läget vid inledandet av projektet och uppgifter om läget efter avslutandet av detta (dvs. *ex-post*) är ibland alltför kostsamma i förhållande till kostnaden för själva projektet. Utvärderingar som utförs för närvarande t.ex. inom ramen för instrumentet för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter täcker emellertid ofta en hel grupp av projekt. Vid sådana utvärderingar försöker man alltid infoga rekommendationer rörande varje enskilt projekt. Detta gäller även när det rör sig om rekommendationer som utfärdas efter det att projektet avslutats, eftersom de kan användas som tillvaratagna erfarenheter (*lessons learned*) för framtida åtgärder.

### 62.

Vad beträffar vägledning så att logiska ramar och resultatindikatorer blir lämpliga, se svaren ovan på punkterna 54 och 55 i rapporten.

### 63.

Kommissionen håller med om att hållbarheten bör bedömas både på förhand och i efterhand. Resultatorienterad övervakning i efterhand utförs två år efter avslutandet av projekten (se även svaren på punkterna 64 och 65 i rapporten).

## KOMMISSIONENS SVAR

Under 2008 genomfördes en kvalitativ studie som grundade sig på projekt som följts upp med resultatorienterad övervakning. I studien identifieras 17 fundamentala aspekter när det gäller projektresultat. Studien kommer att offentliggöras under 2009.

### 64.

Projektens hållbarhet är av största betydelse, men kommissionen är medveten om att en del lokala icke-statliga aktörer på gräsrotsnivå inte alltid har kapacitet att trygga hållbarheten. Kommissionen understryker behovet av att på samma gång trygga projektens hållbarhet och uppnå huvudmålet att stärka de lokala icke-statliga aktörerna. Kommissionen uppmuntrar därför genuina partnerskap mellan europeiska (förhållandevis starka) icke-statliga aktörer och lokala (förhållandevis svaga) icke-statliga aktörer.

### 65.

En verklig fördel för internationella enskilda organisationer är att deras verksamhet finansieras från ett flertal olika håll. Ett möjligt sätt att avhjälpa problemet med att det inte alltid förhåller sig på det viset för lokala enskilda organisationer är att uppmuntra genuina partnerskap mellan internationella (starka) enskilda organisationer och lokala (förhållandevis svaga) enskilda organisationer. EuropeAids förfarande för inbjudningar att lämna förslag ger sökande möjlighet att upprätta "konsortier" med en ledarorganisation och flera partnerorganisationer. Icke-statliga aktörer (i synnerhet internationella sådana) bör vara beredda att främja överföring av kunskap mellan varandra om uppbyggnad av sådana partnerskap.

### 66.

Enligt budgetförordningen och genomförandebestämmelserna måste förfarandet för inbjudningar att lämna förslag tillämpas för bidrag till åtgärder. Bidrag till administrationskostnader (*operating grants*) är enligt de rättsakterna begränsade till ett år, vilket motverkar långsiktigt engagemang och långsiktig finansiering. I budgetförordningen och genomförandebestämmelserna sätt dock ingen gräns för längden på projekten.

### 67.

En matris av verktyg används, på grundval av de möjligheter som den rättsliga och den operativa ramen erbjuder, men projektmetoden är fortfarande det verktyg som används mest med icke-statliga aktörer.

Flexibilitet är nödvändig i fråga om genomförandeperioderna. Detta är fallet när det gäller främjandet av de mänskliga rättigheterna, där kortsiktiga projekt kan bidra till strukturella förändringar.

### 68.

Den utvärderingsprocess som kommissionen följer garanterar som regel att de projekt som väljs ut är väl utformade. Korta projekt är emellertid inte alltid hållbara i vissa specifika sammanhang. EuropeAid kompletterar därför projektmetoden med en partnermetod, genom att med hjälp av Pador skaffa sig större kunskap om partnererna.

### 69.

Såsom revisionsrätten konstaterar i sin rapport behandlas frågan om förbindelserna med icke-statliga aktörer inte på samma sätt i Cotonouavtalet och i de förordningar som är tillämpliga på samarbetet med andra stater än AVS-stater. Detta gäller även tillgången till finansiering för kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer i enskilda länder. Finansieringen av kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer i andra stater än AVS-stater är i huvudsak begränsad till ett särskilt tematiskt program.

Inom ramen för dessa begränsningar har det inletts ett omfattande arbete för att på ett mer systematiskt sätt föra frågan om samspillet med de icke-statliga aktörerna framåt, och huvudkontoret har gjort en bedömning av förbindelserna med de icke-statliga aktörerna (se rapport till revisionsrätten).

## KOMMISSIONENS SVAR

### 70.

Kommissionen håller med om att regionala och nationella strategier för stöd till icke-statliga aktörer bör genomföras. Den nyligen utförda studien om det civila samhället som kanal för genomförande av bistånd (*Evaluation of EC Aid Delivery through Civil Society Organisations*) kom till en liknande slutsats. Flera studier och regionala seminarier (Centralamerika, EU:s östra och södra grannskap, Östafrika och Centralasien) under 2009 om det civila samhället kommer att lägga särskild tonvikt vid denna fråga, detta vid den tid då det görs en översyn efter halva tiden av instrument och program.

Utformningen av en särskild strategi för varje land (kartläggning) är emellertid avhängig av att budgetmedel och personal finns tillgängliga.

### 72.

Trots att (den nu upphävda) ALA-förordningen inte föreskrev stöd till kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer håller ett flertal olika studier och program om detta på att genomföras i både Asien och Latinamerika.

Asien. Under 2007 och 2008 antogs ett flertal projekt och program för Asien (bl.a. Centralasien) som genomförs eller kommer att genomföras via enskilda organisationer. Även om de huvudsakliga målen för dessa projekt och program är att bidra till att utrota fattigdomen, förbättra tillgången till samhällsservice och förbättra styrningen (*governance*) och rättssäkerheten får i syfte att dessa mål ska uppnås även icke-statliga aktörer stöd inom ramen för projekten och programmen. Detta är fallet särskilt i Afghanistan, Kina, Pakistan, Kirgizistan och Tadzjikistan.

Latinamerika. EuropeAid gjorde nyligen alla delegationer i Latinamerika medvetna om betydelsen av kartläggningar. Det kommer dessutom att tas fram en metodnot om olika sätt att ge näring åt dialogen och samarbetet via geografiska och tematiska instrument.

AVS. En studie inleddes nyligen för att ytterligare belysa frågan om stöd till kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer inom ramen för EUF (*Etude de capitalisation des programmes d'appui au renforcement des capacités des acteurs non-étatiques sous le 9<sup>e</sup> FED*).

### 73.

Det är inte möjligt att till fullo uppnå de viktigaste målen för instrumentet för utvecklings-samarbete på två år. Såsom redovisas ovan (se svaret på punkt 72 i rapporten) håller program för stöd till kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer dock på att genomföras i vissa länder i Asien och Latinamerika. Att det inte har skett någon större förändring i hur stöd till kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer finansieras i ALA-länderna beror på att finansiering av kapacitetsuppbyggnad inom ramen för de geografiska programmen är möjlig endast om detta (som ett resultat av dialogen med partnerlandet) fastställs som en prioritetssektor för programmet för samarbetet med EG.

### 74.

EuropeAid har såsom nämnts tidigare tagit fram ett utkast till vägledning rörande frågan om det civila samhällets deltagande i nya arrangemang för att tillhandahålla bistånd. Vägledningen innehåller operativa rekommendationer om "inträdespunkterna" för det civila samhällets deltagande i makroekonomiska program och sektorspecifika program, om vilka instrument som (beroende på det sammanhang där det berörda programmet genomförs) bör användas och om vilka typer av kapacitetsuppbyggnad som krävs för att det civila samhället ska kunna delta på ett ändamålsenligt sätt. Vägledningen kommer att vidareutvecklas under 2009. Under denna andra fas kommer tonvikten att ligga på att förfinna de metoder som föreslagits och på att tillhandahålla god operativ praxis.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 77.

Behovet av att göra en kartläggning är till stor del avhängigt av situationen i det berörda landet. Vad beträffar Bangladesh, till exempel, är det inte möjligt att göra en formell kartläggning, på grund av att antalet icke-statliga aktörer i landet är mycket stort. Delegationen i landet har dock goda kunskaper om de lokala icke-statliga aktörerna och deras kapacitet.

### 78.

Tidsramen avgörs till stor del av den rättsliga ramen och uppbyggnaden av projektens sociala struktur, men vid sidan av detta kommer större uppmärksamhet att ägnas åt att påskynda förvaltningsförfarandena. Kommissionen kommer att fortsätta att lägga ned ansträngningar på utbildning och vägledning, men den kan bara påverka de steg som ligger under dess kontroll.

### 79.

Genomförandeperioden för verksamheterna kan alltid förlängas om det är nödvändigt. I vissa "känsliga" lägen är förlängning av genomförandeperioden nödvändig för en sund finansiell förvaltning av projektet. Följderna av att medel dras tillbaka är inte desamma inom ramen för den allmänna budgeten och inom ramen för EUF.

### 80.

Det är viktigt att hålla i minnet att en organisation som svarar på en inbjudan att lämna förslag också måste vara i stånd att tillämpa de operativa och finansiella villkoren i det kontrakt som den kan komma att tilldelas.

I syfte att skydda EG:s finansiella intressen måste den kommitté som utvärderar förslagen göra en bedömning av de sökandes och deras eventuella partners operativa och finansiella kapacitet i förhållande till den föreslagna åtgärdens storlek, räckvidd och budget. De inbjudningar att lämna förslag som lanseras inom ramen för de nya samarbetsinstrumenten ger möjlighet att inge projektförslag som gäller så låga belopp som 20 000 euro. Detta har ökat möjligheterna för små organisationer på landsbygden att med framgång delta i inbjudningar att lämna förslag.

Att nå organisationer på landsbygden är en mycket svår uppgift. Ett antal delegationer har dock lyckats med detta, genom decentraliserade informationssammankomster, publicering på webbplatser eller i tidningar, etc. Det är visserligen sant att förfarandet med inbjudningar att lämna förslag är olämpligt för små organisationer (t.ex. gräsrotsorganisationer), men det är obligatoriskt enligt den gällande budgetförordningen. Det finns dessutom gränser för kommissionens kapacitet – och behov av – att nå sådana organisationer.

Möjligheterna att använda bidrag som betalas vidare (s.k. *cascading grants* eller *sub-grants*) är för närvarande mycket begränsade. Sådana bidrag gör det möjligt att nå en del gräsrotsorganisationer och bidra till kapacitetsuppbyggnad.

Svårigheterna för vissa icke-statliga aktörer att uppfylla de många krav som föreskrivs i EG:s förfaranden har konstaterats även i geografiska program, där inbjudningarna att lämna förslag vanligtvis utgör en del av en mer övergripande strategi för kapacitetsuppbyggnad. Kommissionen är av den mening att även andra kanaler (till exempel, såsom revisionsrätten föreslår i rapporten, utvidgad användning av bidrag som betalas vidare) måste övervägas.

# KOMMISSIONENS SVAR

## SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

### 81.

De meddelanden och de riktlinjer för personalen som revisionsrätten tar upp i sin rapport innehåller politiska mål, inte åtaganden. Tack vare lanseringen av lokala inbjudningar att lämna förslag och av nya omgångar av program för kapacitetsuppbyggnad inom ramen för geografiska program har det icke desto mindre redan uppnåtts goda framsteg med att öka lokala icke-statliga aktörers deltagande.

De lokala organisationerna behöver tid för att göra sig förtrogna med de nya geografiska programmen och de nya förfarandena och därigenom kunna undvika misstag och missförstånd. De förbättringar som revisionsrätten konstaterar har även att göra med att delegationernas uppgifter har utvidgats inom ramen för de nya instrumenten.

Kommissionen betvivlar att den på ett ändamålsenligt sätt kan göra större delen av de lokala organisationerna och gräsrotsorganisationerna delaktiga i utvecklingssamarbetsprocessen, även om detta skulle vara av betydelse för denna. Kommissionen bör insistera på att partnerlandsregeringarna ska spela huvudrollen när det gäller att främja icke-statliga aktörers deltagande i utvecklingssamarbetet.

### 83.

#### a)

I EuropeAids nya grundläggande strategi *Reforming Technical Cooperation and Project Implementation Units for External Aid provided by the European Commission* förordas större differentiering, i utformningen av det tekniska samarbetet, mellan förvaltningsuppgifter och tillhandahållande av tematisk expertis, vilket kräver olika typer av expertprofiler. Mer uppmärksamhet riktas alltså mot de senares kvalitet.

#### b)

Se svaren ovan på punkterna 63–68 i rapporten.

### 84.

Kommissionen godtar principen att icke-statliga aktörer ska delta till fullo i utvecklingssamarbetet, men omfattningen av deras deltagande varierar beroende på vilken rättslig grund som gäller för samarbetet. Inom ramen för Cotonouavtalet har parterna enats om behovet av samråd med icke-statliga aktörer, och avtalets bestämmelser om samråd är rättsligt bindande såväl för kommissionen som för partnerländerna. För de länder som omfattas av instrumentet för utvecklingssamarbete (DCI) tillämpar kommissionen instrumentet i fråga (dvs. EG-förordningen): EG:s ansträngningar att på ett ändamålsenligt sätt samråda med icke-statliga aktörer och de nationella myndigheternas vilja att göra detta måste matcha varandra.

Enligt kommissionens uppfattning bör dessa rättsakter passas in i nya realiteter, såsom egenansvar (*ownership*) och anpassning (*alignment*) till partnerlandsregeringarnas prioriteter: i EG:s åtgärder till stöd för icke-statliga aktörer beaktas såväl behovet av att främja de enskilda organisationernas initiativrätt som behovet av att sörja för anpassning till partnerlandsregeringarnas prioriteter.

Se även svaren ovan på punkterna 24–26 i rapporten.

### 85.

Under programplaneringsfasen för det nya programmet för icke-statliga aktörer samrådde kommissionen och delegationerna med varandra med hjälp av kortfattade anmärkningar (*concept notes*). Det finns två förklaringar till att de icke-statliga aktörerna i utvecklingsländerna inte i tillräckligt hög grad var delaktiga i utarbetandet av strategierna:

## KOMMISSIONENS SVAR

- Den nya "öppningen" gentemot de icke-statliga aktörerna i utvecklingsländerna krävde en snabb anpassning, från delegationernas sida (eftersom de fick ta sig an en ny typ av berörd part) men i synnerhet från de lokala icke-statliga aktörernas sida.
- Det sena antagandet av DCI-förordningen (vilket kommissionen inte kan ta på sig ansvaret för) medförde att det inte gick att anordna genuina, relevanta samråd mellan delegationerna och de icke-statliga aktörerna under det första året av tillämpningen av förordningen.

I samband med den nära förestående översynen efter halva tiden av programmen och de kommande lokala inbjudningarna att lämna förslag kommer kommissionen att göra sitt bästa för att förbättra samråden. Den vill dock betona att det knappast är möjligt att nå alla berörda parter. Så t.ex. kan kommissionen inte på ett ändamålsenligt sätt göra större delen av de lokala organisationerna och gräsrotsorganisationerna delaktiga i utvecklingssamarbetsprocessen, även om detta skulle vara av betydelse för denna.

### **Rekommendationer om icke-statliga aktörers deltagande**

Kommissionen upprepar att ansträngningarna för att stärka icke-statliga aktörer deltagande i utvecklingssamarbetet är en av hörnstenarna i dess åtgärdsprogram. Icke-statliga aktörers deltagande måste dock vägas mot samarbetet med suveräna stater. Kommissionen kommer att ge sitt fasta stöd till icke-statliga aktörers deltagande men kan inte tvinga fram detta.

Kommissionen kommer att förstärka de icke-statliga aktörernas deltagande genom

- att förbättra sina kunskaper om relevanta icke-statliga aktörer genom pilotkartläggningar som där så är möjligt utformas i nära samarbete med statliga myndigheter (dessa bör vara huvudaktörerna i samband med sådana sociopolitiska kartläggningar), och
- att förbättra förutsägbarheten och transparensen i samrådsprocessen, genom att där så är möjligt ta fram särskilda tidsplaner och särskilt kommunikationsmaterial för att underlätta samspelet med icke-statliga aktörer.

Kommissionen har också för avsikt att förbättra vägledningen med hjälp av *Civil Society Helpdesk*, ett onlineredskap avsett att tillhandahålla huvudkontoret, delegationerna och icke-statliga aktörer tydlig och sammanhängande information om det civila samhället. (Se även svaret på punkt 28 i rapporten vad gäller vägledning och seminarier annan planerad utbildning.)

### **86.**

Kommissionen medger att förfarandet för inbjudningar att lämna förslag kan vara tungrovt, särskilt för lokala icke-statliga aktörer. Enligt den gällande budgetförordningen är detta förfarande emellertid obligatoriskt för tilldelning av bidragskontrakt. Det behövs för att säkerställa såväl sund förvaltning av åtgärderna som lika behandling av kandidaterna.

## KOMMISSIONENS SVAR

För att lättare nå ut till de lokala organisationerna har kommissionen förenklat förfarandet. Den har också skapat Padordatabasen, som bidrar till att minska tidsåtgången mellan lanseringen av inbjudningarna att lämna förslag och undertecknandet av kontrakten.

### 87.

Kommissionen gör sitt bästa i fråga om utbildning och vägledning. Den kommer också att sörja för bästa möjliga spridning av de praktiska verktyg som gjorts tillgängliga för delegationerna. I samband med lanseringen av *Civil Society Helpdesk* (som använder ett interaktivt webbverktyg) kommer kommissionen dessutom att tillhandahålla berörda parter en användarvänlig sammanfattning av de rättsliga (inbegripet finansiella) instrumenten. (Se även svaren ovan på punkterna 28, 31 och 46 i rapporten.)

### 88.

Under de senaste åren har kommissionen överfört ansvar för projektgenomförandet till delegationerna, för att trygga bättre övervakning och utvärdering lokalt. Kommissionen kompletterar sin interna övervakning med hjälp av sju regionala externa uppdragstagare med ansvar för resultatorienterad övervakning.

För att ytterligare förbättra genomförandet och övervakningen har kommissionen tagit initiativ till samråd med andra givare om att utveckla ett gemensamt övervakningssystem baserat på Parisförklaringen och Accraförklaringen.

Utvärdering är ett standardinslag i alla projekt och program. Kommissionen håller på att utveckla en databas för sin projektutvärdering, i syfte att förbättra spridningen av tillvaratagna erfarenheter och bästa praxis med tanke på bättre genomförande och utformning framöver av projekt och program.

### 89.

Projektens hållbarhet är av största betydelse. Kommissionen understryker behovet av att på samma gång trygga projektens hållbarhet och uppnå huvudmålet att stärka de lokala icke-statliga aktörerna (se även svaret ovan på punkt 64 i rapporten). Integrerade och långsiktiga upplägg håller på att genomföras via geografiska program som utformats i nära samarbete med partnerländerna (särskilt inom ramen för Cotonouavtalet). Vad beträffar tematiska program och instrument vill kommissionen betona det särskilda mervärde som dessa tillför. De tematiska åtgärderna har – med Europaparlamentets stöd – skapats i syfte

- att göra det möjligt för EU att verka även i situationer där partnerskap är svåra, och
- att behandla en specifik fråga på ett globalt plan i stället för på ett regionalt eller nationellt plan.

Detta åskådliggör EU:s vilja att sprida unionens gemensamma politiska och strategiska värden världen över (skydd för de mänskliga rättigheterna, miljöskydd, osv.).

- Kommissionen kommer att fortsätta att tillämpa det nya förfarandet med lokala inbjudningar att lämna förslag. Den kommer också att utvidga användningen av Pador som ett redskap för hantering av kunskap.
- I syfte att göra förfarandena mer lättillgängliga, enhetliga, transparenta och standardiserade utvecklas redskapet *Civil Society Helpdesk*, för bättre vägledning och stöd. Om kontrollsystemet skulle ändras så att det blir baserat på besök på plats från kommissionspersonalens sida, skulle delegationerna behöva mer personal.

Kommissionen anser att det befintliga kontrollsystemet tryggar en sund finansiell och kontraktsrelaterad övervakning.

Delegationspersonal och icke-statliga aktörer kommer att fortsätta att få utbildning, bl.a. om användningen av resultatindikatorer. Kommissionen vill dock betona att det

## KOMMISSIONENS SVAR

helt klart ligger utom räckhåll att ge alla icke-statliga aktörer som skulle kunna tänkas vara intresserade av att delta i EG:s program utbildning.

- Kommissionen överväger en kombination av instrument (och inte bara projekt), med hänsyn till den rättsliga ramen (budgetförordningen för den allmänna budgeten och genomförandebestämmelserna för den budgetförordningen, budgetförordningen för EUF, finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete [DCI], finansieringsinstrumentet för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter, Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet [Enpi], etc.).
- Kommissionen har utvecklat en metod för resultatorienterad övervakning i efterhand (*ex-post ROM*) som syftar till att mäta projekts effekt och hållbarhet.

### 90.

Situationen i AVS-länderna skiljer sig mycket från situationen i ALA-länderna. I länderna i Asien och Latinamerika inleddes de icke-statliga aktörernas formella deltagande i utvecklingssamarbetet först för en kort tid sedan.

Dessutom kan de geografiska programmen i de flesta av de länder som omfattas av instrumentet för utvecklingssamarbete inte användas för att understödja kapacitetsuppbyggnad hos icke-statliga aktörer, eftersom de nationella myndigheterna i de länderna i regel inte har fastlagt detta som en prioritet. Det tematiska programmet är därför den enda möjlighet som står till buds.

Revisionsrätten anger i sin rapport att stödet till kapacitetsuppbyggnad företrädesvis bör kanaliseras via geografiska program. Principen om anpassning av biståndet till mottagarlandets prioriteter kräver dock att partnerlandsregeringarna fastlägger strategierna, sektorerna och temana i detta sammanhang (se Parisförklaringen om biståndseffektivitet, förklaringen om det europeiska samförståndet om utveckling och Accraförklaringen). Kommissionen kommer att fortsätta att främja icke-statliga aktörers deltagande.

### 91.

Kommissionen noterar med tillfredsställelse revisionsrättens erkännande att programmen var högst relevanta.

### 92.

Att välja ut den mest högpresterande icke-statliga aktören för att genomföra en åtgärd står inte i strid med att ge stöd till kapacitetsuppbyggnad hos de icke-statliga aktörer som behöver det mest. Sådant stöd kan gälla den aktör som valts ut för genomförandet eller – med sikte på förbättring över tiden – en annan aktör.

De geografiska programmen, som kompletterar de tematiska programmen, gör det möjligt att nå även de mindre effektiva icke-statliga aktörerna, t.ex. när det gäller kapacitetsuppbyggnad.

Kommissionen är fullt medveten om programmets komplexitet. Allt mer av samspelet mellan de komplexa strukturerna och den rättsliga ramen organiseras strukturellt (t.ex. genom att de geografiska kommissionsdirektoraten ges mer inflytande i förberedandet och genomförandet av tematiska program), i syfte att möjliggöra större komplementaritet med den verksamhet som understöds inom ramen för det bilaterala och det regionala sammanhanget. Det finns en politisk vilja att sörja för att gräsrotsorganisationerna inkluderas, men det finns samtidigt tydliga gränser för detta. Dessa gränser är förbundna med

- i) respekten för suveräna staters organisatoriska uppbyggnad,
- ii) iakttagandet av en sund finansiell förvaltning enligt budgetförordningen,
- iii) den begränsade tillgången på personal,
- iv) den begränsade tiden, och
- v) det oerhört stora antalet potentiella aktörer.



Europeiska revisionsrätten

**Särskild rapport nr 4/2009**

**Kommissionens förvaltning av icke-statliga aktörers deltagande i EG:s utvecklingssamarbete**

Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

2009 – 65 s. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-287-2



## Var får man tag i EU:s publikationer?

### Publikationer för försäljning

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- I bokhandeln. Ange titel, förlag och/eller ISBN-nummer.
- Genom att kontakta ett av våra försäljningsombud. Deras kontaktuppgifter hittar du under "Försäljningsombud" på följande webbadress: <http://bookshop.europa.eu>  
Du kan också skicka ett fax till följande nummer: +352 2929-42758.

### Kostnadsfria publikationer

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Vid Europeiska kommissionens representationskontor och delegationer.  
Deras kontaktuppgifter hittar du på följande webbadress: <http://ec.europa.eu>  
Du kan också skicka ett fax till följande nummer: +352 2929-42758.

I DENNA SÄRSKILDA RAPPORT ANALYSERAR EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN HUR EUROPEISKA KOMMISSIONEN SER TILL ATT ICKE-STATLIGA AKTÖRER BLIR DELAKTIGA I UTVECKLINGSSAMARBETET BÅDE SOM DELTAGARE I DEN POLITISKA DIALOGEN OCH SOM VERKSTÄLLARE AV UTVECKLINGSPROJEKT.

I RAPPORTEN KONSTATERAR REVISIONSRÄTTEN ATT VISSA ASPEKTER AV KOMMISSIONENS FÖRVALTNING OCH FÖRFARANDEN BEHÖVER FÖRBÄTTRAS. REVISIONSRÄTTEN GER EN RAD REKOMMENDATIONER SOM SYFTAR TILL ATT ÖKA DE ICKE-STATLIGA AKTÖRERNAS FAKTISKA DELTAGANDE I UTVECKLINGSSAMARBETET, ATT BÄTTRE GARANTERA ATT DE VERKSAMHETER SOM BEDRIVS AV ICKE-STATLIGA AKTÖRER ÄR RELEVANTA OCH ÅSTADKOMMER FÖRVÄNTADE RESULTAT OCH ATT FÖRBÄTTRA STÖDET TILL KAPACITETSUPPBYGGNAD HOS DE ICKE-STATLIGA AKTÖRER SOM BÄST BEHÖVER DET.



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå  
*Publications.europa.eu*

ISBN 978-92-9207-287-2



9 789292 072872