



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.1.2006
COM(2006) 19 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Il programma tematico “Attori non statali e autorità locali nello sviluppo”

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Contesto.....	3
2.1.	Analisi del tema.....	3
2.2.	Assetto politico consolidato	5
2.3.	Insegnamenti tratti dalle esperienze precedenti	6
2.4.	Le ragioni di un'impostazione tematica	6
3.	Il programma tematico	8
3.1.	Campo di applicazione.....	8
3.1.1.	Attori ammissibili.....	8
3.1.2.	Forme ammissibili di interventi	8
3.1.3.	Copertura geografica.....	9
3.2.	Principi di programmazione.....	9
3.3.	Obiettivi.....	10
3.4.	Priorità.....	11
	ALLEGATO – Sintesi delle esperienze precedenti	12

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL
PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE
EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

Il programma tematico “Attori non statali e autorità locali nello sviluppo”

1. INTRODUZIONE

Al fine di razionalizzare e semplificare l'attuale quadro giuridico che disciplina le azioni esterne della Comunità, la Commissione europea ha proposto un nuovo quadro costituito da sei strumenti a titolo delle prospettive finanziarie 2007-2013: tre di essi (aiuti umanitari, stabilità e assistenza macrofinanziaria) sono di natura orizzontale e possono rispondere a bisogni e circostanze particolari; gli altri tre (aiuti di preadesione, sostegno alla politica europea di prossimità e partenariato (ENPI) e cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica (DCECI)) sono stati concepiti per essere applicati a politiche particolari ed hanno un campo di applicazione geografica ben preciso. In futuro, tali strumenti costituiranno gli atti legislativi di base relativi alle spese della Comunità a favore dei programmi di cooperazione esterna (compresi i programmi tematici) e sostituiranno, tra le altre cose, gli attuali regolamenti tematici.

In queste proposte i programmi tematici forniscono un sostanziale valore aggiunto grazie all'attuazione di attività complementari rispetto ai programmi geografici, che rimangono il principale quadro di riferimento della cooperazione della Comunità con i paesi terzi¹.

La Commissione ha cominciato a discutere il campo di applicazione, gli obiettivi e le priorità di ciascun programma tematico con il Parlamento europeo e con il Consiglio, inviando comunicazioni ufficiali ad entrambe le istituzioni. I risultati di tale discussione costituiranno gli orientamenti politici per le fasi successive della programmazione, in particolare per i documenti di strategia tematica che dovranno essere elaborati conformemente alle disposizioni degli strumenti sopraccitati.

La Commissione ha svolto un'approfondita consultazione pubblica per garantire il coinvolgimento di molte parti interessate nella definizione dei principali elementi del programma, che si basa sul risultato di questa consultazione (cfr. relazione integrale della consultazione pubblica sul sito web DG Dev Europa).

2. CONTESTO

2.1. Analisi del tema

L'appropriazione e la partecipazione sono principi essenziali della politica di sviluppo dell'UE, come sancito ne “Il consenso europeo in materia di sviluppo”². Per applicare

¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Azioni esterne varate attraverso i programmi tematici nell'ambito delle future prospettive finanziarie 2007-2013” - COM(2005) 324 del 3.8.2005.

con efficacia tali principi, la Commissione deve svolgere un ruolo importante nel facilitare e promuovere il dialogo tra attori statali e non statali in materia di priorità e strategie di sviluppo nei paesi partner.

In questo contesto è fondamentale il sostegno ai processi di sviluppo delle capacità interne in tutte le dimensioni e ai diversi livelli. I governi partner dimostrano attualmente un impegno sempre maggiore nell'incoraggiare approcci partecipativi. Essi coinvolgono in misura crescente le rispettive società civili sia nella preparazione che nell'attuazione delle strategie di sviluppo e ne facilitano l'accesso al finanziamento. In alcuni casi, tuttavia, il contesto nazionale o l'impostazione del governo centrale fanno sì che la partecipazione delle parti interessate sia solo parziale, molto limitata o, in situazioni estreme, addirittura impossibile.

Questo programma è da intendersi come il successore degli attuali programmi di cofinanziamento delle ONG e dei programmi di cooperazione decentrata. La sua impostazione è orientata "all'attore" piuttosto che "al settore" e sostiene il "diritto d'iniziativa" delle parti interessate fornendo le risorse finanziarie per le "iniziative proprie" quando i programmi geografici non costituiscono lo strumento appropriato. Esso integrerà il sostegno che altri programmi tematici "settoriali" possono fornire agli stessi attori, in particolare il programma sulla democrazia e sui diritti umani.

La presente comunicazione fornisce orientamenti politici per un programma tematico orientato all'attore che sia gestibile, accessorio ai programmi geografici e complementare agli altri programmi tematici. Questi orientamenti variano a seconda degli attori, in quanto tengono conto del rispettivo valore aggiunto in rapporto al campo di applicazione del programma e alle rispettive caratteristiche, esigenze e vincoli degli attori (capacità, potenziale, settori di interesse specifici, risorse finanziarie), al fine di stabilire il sistema migliore per coinvolgerli nella politica di sviluppo comunitaria. L'impostazione orientata all'attore individua nelle organizzazioni della società civile le pedine fondamentali per la concessione degli aiuti, nonché attori importanti nell'ambito del processo decisionale. Il programma consentirà pertanto alla società civile di esercitare il proprio diritto di iniziativa, sviluppare approcci innovativi ed apportare un dinamismo specifico al processo.

Il valore aggiunto degli attori non statali consiste nella loro indipendenza dallo Stato, nella prossimità agli ambiti di competenza ben definiti e nella loro comprensione, nella capacità di articolare i propri interessi specifici, nella conoscenza ed esperienza da essi apportata, nonché nella capacità di colmare un importante 'divario' tra gli obiettivi strategici e la loro realizzazione pratica.

Tra gli attori non statali possono essere evidenziati i contributi specifici dei diversi tipi di organizzazioni. Le ONG esprimono le opinioni di base e dei cittadini nel corso di dibattiti politici e contribuiscono efficacemente alle attività di sviluppo. Le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori svolgono un ruolo fondamentale nella promozione del dialogo sociale, contribuendo in tal modo alla creazione dei presupposti per garantire un lavoro dignitoso per tutti ed una crescita equa. Le fondazioni politiche indipendenti possono contribuire alla promozione dei principi democratici e dei contatti tra cittadini e

² Consiglio dell'Unione europea, documento n. 14820/05 del 22.11.2005.

rappresentanti politici. Le università possono rafforzare le capacità di ricerca e le risorse analitiche della società civile, nonché il collegamento in rete Nord-Sud e Sud-Sud.

È opportuno che le autorità locali siano sostenute nell'ambito di programmi geografici attraverso processi di decentralizzazione. Esse sono, in ogni caso, molto più vicine ai cittadini rispetto ad altre istituzioni pubbliche e possono facilitare il coinvolgimento immediato dei cittadini nel processo di sviluppo, agevolare l'interazione tra i cittadini e lo Stato e instaurare contatti tra i cittadini dell'UE e dei paesi partner.

Gli elementi principali di questa proposta possono essere riassunti come segue:

- Tutte le organizzazioni della società civile e le autorità locali dell'UE e dei paesi partner sono in linea di principio ammissibili al finanziamento a titolo del presente programma tematico.
- La parte più consistente degli stanziamenti finanziari sarà assegnata agli interventi di sostegno in loco realizzati nei paesi in via di sviluppo. Il programma, tuttavia, dedicherà adeguata attenzione anche agli interventi che incentivano azioni di sensibilizzazione e formazione per lo sviluppo. Saranno ammesse ai finanziamenti anche le attività atte a facilitare il coordinamento tra le reti delle parti interessate.
- I diversi interventi saranno realizzati nei paesi in via di sviluppo a titolo del DCECI e in tutti i paesi che rientrano nell'ENPI.
- Gli Stati membri dell'UE e i paesi in via di adesione possono fruire delle azioni di sensibilizzazione e formazione per gli interventi legati allo sviluppo ed il coordinamento tra reti delle parti interessate dell'UE.
- Priorità specifiche di azione e ulteriori informazioni sulla portata specifica del programma saranno definite in un documento di programmazione pluriennale (documento di strategia tematico).

2.2. Assetto politico consolidato

Il coinvolgimento degli attori non statali e delle autorità locali nel processo di sviluppo, anche attraverso il dialogo ed il sostegno finanziario, è un principio ben radicato della politica di sviluppo comunitaria, presente in una serie di documenti politici della Commissione e nelle conclusioni, risoluzioni e pareri di altre istituzioni comunitarie³.

“Il consenso europeo in materia di sviluppo”

L'Unione europea sostiene l'ampia partecipazione di tutte le parti interessate allo sviluppo dei paesi ed incoraggia il coinvolgimento di tutti i cittadini in quest'attività. Un ruolo fondamentale di promotore di democrazia, giustizia sociale e diritti umani viene svolto in particolare dalla società civile, compresi i partner in materia economica e

³ “Il consenso europeo in materia di sviluppo” (Consiglio dell'Unione europea – documento n. 14820/05 del 22.11.2005); “Partecipazione degli attori non statali alla politica di sviluppo della CE” - COM(2002) 598 del 7.11.2002; conclusioni del Consiglio del 19.5.2003, risoluzione del Parlamento europeo del 4.9.2003, parere del Comitato economico e sociale europeo del 16.7.2003.

sociale quali i sindacati, le organizzazioni dei datori di lavoro ed il settore privato, le ONG ed altri attori non statali dei paesi partner. L'Unione promuoverà il sostegno al rafforzamento degli attori non statali affinché essi possano far maggiormente valere la propria opinione nel processo di sviluppo, nonché far progredire il dialogo politico, sociale ed economico. Sarà altresì riconosciuto il ruolo importante della società civile europea; a tal fine, l'Unione dedicherà particolare attenzione all'educazione allo sviluppo e alle azioni di sensibilizzazione tra i cittadini dell'UE.

Questa impostazione emerge anche dagli accordi di partenariato e cooperazione. La dimensione di "partenariato" della cooperazione ACP-CE ha facilitato l'insorgere, il progressivo consolidamento e la formalizzazione di approcci partecipativi allo sviluppo. La partecipazione è espressamente inserita tra i principi di cooperazione ACP-CE e coinvolge un'ampia rappresentativa delle parti interessate. La recente revisione dell'accordo di Cotonou ha offerto l'opportunità di rafforzare ulteriormente tale approccio, in primo luogo facilitando l'accesso al finanziamento sulla base del dialogo di programmazione e, in secondo luogo, estendendo l'approccio stesso alle autorità locali⁴. Si osserva inoltre una tendenza generale nell'ambito della cooperazione CE con altri gruppi geografici, quali l'Asia, l'America latina e i paesi limitrofi, verso una maggiore partecipazione delle organizzazioni della società civile, compreso il loro coinvolgimento nei dialoghi politici⁵. La partecipazione della società civile è dunque un elemento integrante del normale metodo operativo della CE.

La politica europea di vicinato mira a creare un partenariato privilegiato con i paesi limitrofi, avvicinandoli all'Unione e coinvolgendoli nel mercato interno comunitario, oltre ad offrire loro sostegno al dialogo, alla riforma e allo sviluppo economico e sociale. Pur avendo una prerogativa marcatamente rivolta all'integrazione, essa affronta anche importanti aspetti legati allo sviluppo. La riduzione della povertà e gli obiettivi di sviluppo sociale contribuiranno alla creazione di società economicamente più ricche, eque e quindi maggiormente stabili in quelli che, per la maggior parte, sono paesi in via di sviluppo. Gli strumenti che possono fornire assistenza tecnica e finanziaria al sostegno di questa politica comprenderanno, se del caso, le migliori pratiche di sviluppo per promuovere l'efficace gestione ed attuazione. Gli approcci partecipativi appartengono indubbiamente alle "migliori pratiche di sviluppo".

2.3. Insegnamenti tratti dalle esperienze precedenti

Il cofinanziamento delle ONG attraverso le risorse dell'Unione e i programmi di cooperazione decentrata hanno progressivamente consolidato gli strumenti della politica di sviluppo, che sono orientati all'attore e ne sostengono il diritto d'iniziativa. Le esperienze precedenti (cfr allegato), le valutazioni e i dibattiti con le varie parti coinvolte dimostrano come il potenziale del partenariato strategico tra la CE e le parti interessate che non siano i governi centrali risulti sottoutilizzato, il che non dipenderebbe dal quadro politico bensì dagli obblighi imposti dai regolamenti finanziari e dai frequenti mutamenti delle condizioni e modalità d'esecuzione. Allo stesso tempo, si registra un consistente incremento delle proposte di finanziamento presentate che non è stato tuttavia

⁴ Accordo di Cotonou riveduto, articoli 4, 6, 58 e allegato IV, articoli 4 e 15.

⁵ Cfr. in particolare l'articolo 43 degli accordi per il dialogo politico e la cooperazione con i paesi dell'America centrale e la Comunità andina.

accompagnato da un'analoga crescita delle risorse umane della Commissione con cui farvi fronte. La Commissione sta attualmente vagliando nuovi approcci alle procedure di selezione per ridurre l'onere amministrativo, circostanziare gli inviti a presentare proposte e facilitare l'accesso al finanziamento per le piccole ONG. La creazione di un approccio segmentato e orientato all'attore contribuirà ad un'impostazione innovativa e più agevole al cofinanziamento di questi attori.

2.4. Le ragioni di un'impostazione tematica

Oltre a sostenere gli attori non statali nell'ambito di tutti i programmi (geografici e tematici) per gli aiuti umanitari e la cooperazione allo sviluppo, un programma tematico orientato all'attore e dotato di adeguate risorse finanziarie è necessario nei seguenti casi.

- Quando la cooperazione attraverso i programmi geografici è limitata, come nel caso di partenariati problematici⁶, il programma consentirà alla CE di mantenere il suo impegno, sostenere direttamente le popolazioni, facilitare l'attuazione degli aiuti e l'accesso ai servizi di base, dare impulso ai processi di democratizzazione e agevolare i processi di pace in tali situazioni. Ciò deve aggiungersi ai progressi compiuti dalle istituzioni pubbliche in questi settori.
- In presenza di una cooperazione operativa e di un partenariato efficace, le operazioni finanziate dal programma integreranno e miglioreranno i programmi di cooperazione nazionali o regionali, aiutando le parti interessate ad introdurre nuovi schemi ed approcci, per meglio integrare priorità trasversali in un'ottica globale, facilitare la partecipazione basilare o specifica, promuovere la parità tra i generi, creare capacità in settori nuovi, quali il commercio equo e solidale, la difesa dell'ambiente, ecc.
- Il programma contribuirà ad instaurare un rapporto di fiducia tra attori statali e non statali, ad esempio in materia di dibattito politico, offerta di servizi di base, ecc., al fine di agevolarne, ove ciò non sia già presente, la progressiva integrazione nei programmi geografici.
- Il programma contribuirà a sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica e promuovere la formazione in materia di sviluppo nell'UE, radicare la politica di sviluppo nelle società europee, mobilitare un maggiore sostegno pubblico a livello comunitario alla lotta contro la povertà e alle attività volte ad instaurare relazioni più eque tra paesi sviluppati ed in via di sviluppo, nonché a cambiare atteggiamento nell'UE in rapporto alle problematiche fronteggiate dai paesi in via di sviluppo e dalle popolazioni locali e a promuovere la dimensione sociale della globalizzazione.
- Il programma appoggerà le misure volte a rafforzare il coordinamento e l'interazione tra le parti interessate e con le istituzioni dell'Unione, al fine di agevolare l'interazione stessa e il collegamento in rete.

⁶ Per situazioni di partenariato problematico si intendono quelle per le quali non è possibile utilizzare appieno i soliti strumenti di cooperazione per sostenere le iniziative intraprese dalle parti interessate che non siano i governi centrali in quanto si tratta di: (1) paesi nei quali è stata sospesa la cooperazione, (2) paesi le cui autorità non si sono impegnate a perseguire obiettivi quali la riduzione della povertà o ad applicare altri principi fondamentali della politica di sviluppo, quali la buona amministrazione e la partecipazione della società civile e delle autorità decentrate, (3) paesi nei quali il dialogo inerente agli approcci partecipativi allo sviluppo è molto limitato.

- Il programma potrà sostenere le iniziative delle parti interessate a favore del processo di sviluppo delle capacità interne per prendere parte ai dibattiti politici e mettere a disposizione i servizi di base (sanità, istruzione, occupazione, sicurezza, comprese la prevenzione dei conflitti e la preparazione alle catastrofi) a livello locale ove non sia possibile ricorrere ai programmi geografici, ovvero siano necessari approcci innovativi. Il valore aggiunto del programma sta nella sua capacità di coinvolgere una vasta parte di attori statali e non statali dell'UE e dei paesi partner.
- In generale, il programma sosterrà il diritto d'iniziativa delle parti interessate, in subordine rispetto ai programmi geografici, finanziando le loro "iniziative proprie" anziché definire in dettaglio le attività da sostenere in veste di "partner di attuazione". È importante, tuttavia, che il programma contribuisca a garantire un'adeguata coerenza con altre attività di sviluppo sostenute dai programmi geografici. Dovrebbe essere garantito il massimo beneficio della complementarità tra questo programma tematico e gli altri programmi finanziati dalla CE⁷.

3. IL PROGRAMMA TEMATICO

3.1. Campo di applicazione

La presente comunicazione fornisce gli orientamenti politici generali sul campo di applicazione del programma. Il documento pluriennale di strategia tematica⁸ affinerà tali orientamenti e individuerà priorità a vari livelli (paesi, tipi di intervento e questioni legate all'attore, quali i livelli di cofinanziamento e le condizioni di ammissibilità degli attori pubblici) al fine di accentrare il programma.

Questo programma si rivolgerà innanzitutto agli interventi nel settore e verrà attuato primariamente nei paesi e nelle regioni in via di sviluppo in cui i programmi geografici non prevedono alcun sostegno o stanziamento finanziario agli attori non statali ed alle autorità locali a causa di uno scarso impegno politico, o nelle sottoregioni non interessate dal programma nazionale, o nell'ambito di partenariati problematici, Stati fragili, situazioni postbelliche, instabilità politica, ecc.

3.1.1. Attori ammissibili

Saranno ammissibili al finanziamento a titolo del programma moltissimi attori operanti senza scopo di lucro, sia dell'Unione europea che dei paesi partner, che dovranno essere in grado di mobilitare i cittadini allo sviluppo, occuparsi del fabbisogno della popolazione, operare in maniera trasparente e responsabile e dimostrare le proprie competenze specifiche.

Tutti gli attori non statali (compresi le ONG, i sindacati, i gruppi di difesa dell'ambiente, le università e le fondazioni politiche) possono ricevere sostegno finanziario a titolo del programma. Inoltre, le autorità locali possono ricevere sostegno finanziario per le attività

⁷ Ai fini del presente documento, per coerenza si intende dire che un'operazione non riduce l'efficacia o l'impatto di un'altra (nello stesso settore o in un altro); la complementarità si riferisce invece ad una divisione del lavoro basata sul valore aggiunto di ciascun attore.

⁸ Articoli DCECI ed ENPI pertinenti.

in contesti specifici, ossia nei casi in cui può essere stabilito il loro valore aggiunto e ove tali attività non possano essere svolte a titolo dei programmi geografici.

Questo approccio molto ampio e orientato all'attore verrà rifinito nel documento pluriennale di strategia tematica. Criteri di ammissibilità più precisi per i diversi attori possono essere definiti in base al valore aggiunto, alle capacità, nonché alle esigenze ed obbligazioni specifiche degli stessi (anche sul piano finanziario) per attuare le priorità fissate nel documento di strategia tematica. Secondo le priorità d'intervento, il documento di strategia tematica o i relativi documenti attuativi possono precisare le modalità di accesso al finanziamento da parte dei diversi attori (percentuale di cofinanziamento, tipo di azione, ecc). Si terrà conto del fatto che gli attori possono essere anche ammessi al finanziamento a titolo di altri programmi finanziati dalla CE.

3.1.2. Forme ammissibili di interventi

Il programma tematico rispetterà il diritto d'iniziativa degli attori ammissibili fornendo loro assistenza finanziaria per attuare i seguenti tre tipi di intervento:

- la quota preponderante degli stanziamenti finanziari sosterrà gli interventi nei paesi e nelle regioni in via di sviluppo che (1) potenziano lo sviluppo partecipativo (2) sostengono processi di sviluppo delle capacità degli attori interessati a livello nazionale o regionale (3) promuovono la comprensione reciproca. Se del caso, questi interventi comprenderanno anche azioni volte ad agevolare l'impegno attivo dei cittadini nei processi di sviluppo e a rafforzarne la capacità d'azione;
- azioni di sensibilizzazione e formazione in materia di sviluppo nell'UE e nei paesi in via di adesione;
- coordinamento e comunicazione tra la società civile e le reti di autorità locali, in seno alle rispettive organizzazioni e tra le diverse parti interessate attive nel dibattito pubblico europeo sullo sviluppo.

Il documento pluriennale di strategia tematica definirà priorità d'azione più particolareggiate in questi diversi settori, tenendo conto dei programmi geografici ma senza fornire un inquadramento rigoroso, al fine di rispettare il diritto d'iniziativa degli attori sostenendo le loro iniziative proprie.

Queste azioni possono essere tutte attuate in uno o più paesi, a livello regionale o interregionale, nonché finanziate con il sostegno ai progetti individuali.

3.1.3. Copertura geografica

Conformemente a "Il consenso europeo in materia di sviluppo", gli interventi in tutti i paesi in via di sviluppo quali definiti nell'elenco dei beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) saranno ammissibili al finanziamento a titolo dello stesso programma tematico⁹. Tali paesi rientrano nell'ambito del DCECI e dell'ENPI.

⁹ L'elenco dei beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) sarà deciso dall'OCSE/CAS nell'aprile 2006. Consiglio dell'Unione europea, documento n. 14820/05 del 22.11.2005.

Il criterio generale dell'ammissibilità dei paesi sarà ulteriormente rifinito nel documento pluriennale di strategia tematica, che può includere criteri di individuazione di paesi e regioni prioritari.

Gli Stati membri dell'UE e i paesi in via di adesione saranno inseriti nel campo di applicazione geografica del programma tematico soltanto per gli interventi nei settori di sensibilizzazione e formazione in materia di sviluppo e per le attività di coordinamento.

3.2. Principi di programmazione

La Commissione elaborerà programmi di strategia tematici (documenti di programmazione) dapprima quadriennali (2007-2010) e quindi triennali (2011-2013) in conformità delle procedure dei comitati. Questi documenti di programmazione definiranno più nei dettagli i criteri di selezione di paesi e regioni prioritari e le priorità d'azione. Le parti maggiormente interessate saranno opportunamente coinvolte nelle varie fasi del ciclo di programmazione.

In base a questa programmazione pluriennale la Commissione elaborerà programmi d'azione annuali che stabiliscono azioni prioritarie da sostenere, obiettivi specifici, risultati previsti ed importi indicativi.

Per quanto riguarda la revisione intermedia, sarà effettuata una valutazione esterna delle operazioni nel corso dei primi tre anni (2007-2009) per contribuire a preparare il secondo documento di strategia tematico (2011-2013). Le relazioni saranno trasmesse agli Stati membri e al Parlamento europeo e discusse con essi.

Il programma va attuato conformemente alla riforma nella gestione del programma di aiuto esterno del 2000, che prevede tra l'altro, ove necessario, la deconcentrazione delle responsabilità di gestione alle delegazioni. Inoltre, per quanto riguarda le ONG, la Commissione adotterà una definizione di ONG a livello di Commissione ed istituirà una base di dati informativi sulle ONG, grazie alla quale i servizi della Commissione in sede e presso le delegazioni potranno accedere facilmente ad informazioni quantitative e qualitative relative alle ONG partner della Comunità.

Per garantire la coerenza geografica tra i diversi esercizi di programmazione, il documento di strategia tematica analizzerà il sostegno dato agli interventi di portata analoga a titolo dei programmi geografici e tematici, nonché delle pertinenti linee di bilancio gestite dalla CE. Nei limiti del possibile, la stessa analisi va effettuata per gli interventi sostenuti dagli Stati membri e da altri donatori. I documenti di strategia nazionali e regionali nei paesi e nelle regioni interessate dovrebbero tenere conto di ciò e fornire un quadro globale di tutti gli strumenti e i programmi finanziari.

3.3. Obiettivi

Il programma rappresenta innanzitutto uno strumento della politica di sviluppo. Gli obiettivi generali del programma e quelli di ogni tipo di azione ammissibile sono conformi alla più recente dichiarazione in materia di politica di sviluppo dell'UE: "Il consenso europeo in materia di sviluppo"¹⁰. L'obiettivo primario e globale consiste

¹⁰ Consiglio dell'Unione europea, documento n. 14820/05 del 22.11.2005.

nell'eliminazione della povertà in un contesto di sviluppo sostenibile, compreso il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM). Tra gli altri obiettivi principali (di cui al suddetto consenso europeo) figurano la buona amministrazione e la tutela dei diritti umani, ovvero elementi trasversali da integrare negli interventi svolti nei paesi partner. I diversi interventi dovrebbero contribuire a questi obiettivi come riportato in appresso:

- Gli interventi nei paesi e nelle regioni partner incentiveranno una società inclusiva e dotata di maggiori poteri. Gli obiettivi saranno: (1) favorire le popolazioni prive dell'accesso alle risorse e ai servizi tradizionali ed escluse dai processi decisionali, (2) rafforzare la capacità delle organizzazioni della società civile nei paesi partner per agevolare la partecipazione alla definizione ed attuazione di strategie di sviluppo sostenibile, (3) facilitare l'interazione tra attori statali e non statali in vari contesti. Si cercherà soprattutto di individuare e rivolgersi ad attori appartenenti a gruppi particolarmente emarginati e vulnerabili. Tra gli interventi possono figurare attività volte al rafforzamento della capacità dei cittadini di intervenire direttamente, difendere i propri diritti e partecipare al dibattito politico a livello locale, nazionale ed internazionale.
- Le azioni di sensibilizzazione e formazione in materia di sviluppo nell'Unione europea e nei paesi in via di adesione mirano ad accrescere il livello di consapevolezza della popolazione europea per quanto concerne le questioni attinenti allo sviluppo. Tali azioni sono finalizzate alla mobilitazione del sostegno pubblico attivo, in Europa, della riduzione della povertà e delle strategie di sviluppo sostenibile nei paesi partner, nonché di relazioni più eque tra paesi sviluppati e in via di sviluppo. Esse potenziano inoltre il ruolo della società civile in quanto elemento di progresso e trasformazione.
- Le attività di coordinamento tra le reti della società civile, nell'ambito delle loro organizzazioni e con le istituzioni dell'Unione, mirano a realizzare una più efficace cooperazione, incentivando le sinergie e garantendo un dialogo strutturato. Il coordinamento contribuirà ad accrescere credibilità, visibilità ed influenza delle parti interessate.

3.4. Priorità

Per realizzare gli obiettivi del programma tematico si perseguono le seguenti priorità generali:

- agevolare la partecipazione delle parti interessate a situazioni non favorevoli, tra cui i partenariati problematici, le situazioni d'instabilità, i conflitti, l'assenza di status per gli attori della società civile, la cattiva amministrazione, ecc;
- rafforzare i processi di sviluppo delle capacità e incoraggiare uno sviluppo più partecipativo nei paesi e nelle regioni partner;
- incentivare iniziative transfrontaliere e regionali per completare i programmi geografici e promuovere contatti e alleanze tra le parti interessate;

- incoraggiare partenariati di qualità tra le varie parti interessate dell'UE e dei paesi partner;
- sostenere le iniziative atte a potenziare lo sviluppo delle capacità delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, promuovere l'istituzione di meccanismi e strutture di dialogo sociale e difendere la maggiore libertà delle parti sociali in situazioni sfavorevoli;
- agevolare la partecipazione attiva dei cittadini attraverso azioni di sensibilizzazione e formazione in materia di sviluppo, azioni di difesa e campagne;
- incoraggiare la coerenza in materia di sviluppo nel settore dell'istruzione e concedere ai fanciulli e ai giovani l'accesso alla formazione in materia di sviluppo;
- potenziare le strutture per il dialogo e la condivisione delle informazioni tra le organizzazioni delle parti interessate, incentivando il collegamento in rete, gli scambi delle migliori pratiche e le relazioni Nord-Sud e Sud-Sud.

ALLEGATO

ANNEX - SUMMARY OF PAST EXPERIENCE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² Report 12/2000 – ref. 951568.

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

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

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

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

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