

EVROPSKÝ PARLAMENT

2004



2009

Rozpočtový výbor

ROZPOČTOVÝ PROCES 2007

29. 9. 2006

PRACOVNÍ DOKUMENT Č. 14

o úloze nevládních organizací při provádění rozvojové politiky EU

Rozpočtový výbor

Zpravodaj: James Elles

Úloha nevládních organizací při provádění rozvojové politiky EU

„Jakkoli je svět roztržštěný, jakkoli silná je rivalita mezi národy, je neúprosnou skutečností, že jsme na sobě každý den stále vzájemně závislejší.“

Jacques Yves Cousteau

Úvod

1. Tento pracovní dokument se skládá ze tří částí. První oddíl poskytuje údaje o zapojení nevládních organizací do provádění rozvojové politiky EU v kontextu dřívější činnosti Evropského parlamentu v tomto ohledu. Druhý oddíl stručně popisuje souvislost mezi tímto tématem a rozpočtovým procesem na rok 2007, zejména pak přístup zaměřený na efektivní využívání prostředků a slyšení o vnější politice, které se konalo dne 30. května v rámci Rozpočtového výboru a zahrnovalo vystoupení pana Ashrafa Ghaniho, rektora Kábulské univerzity a bývalého ministra financí Afghánistánu. Třetí oddíl popisuje další možné činnosti a analýzy tohoto tématu v rámci Evropského parlamentu a Rozpočtového výboru.

Oddíl I – nevládní organizace a rozvojová politika EU

2. Po sečtení dvoustranné rozvojové pomoci členských států EU a finančních prostředků vyplacených prostřednictvím Evropského rozvojového fondu (ERF) je Evropská unie největším poskytovatelem rozvojové pomoci. Nevládní organizace jsou zapojeny do obou výše uvedených způsobů poskytování rozvojové pomoci Evropskou unií. Tento pracovní dokument je zaměřen na rozvojovou pomoc poskytovanou prostřednictvím Evropského společenství. Při poskytování této pomoci má Evropský parlament spoleurozhodovací pravomoc a je orgánem příslušným pro udělení absolutoria, a je tudíž jeho povinností kontrolovat způsob, jakým je prováděna. Nevládní organizace jsou velmi často zapojeny do provádění programů EU pro vnější vztahy a rozvoj. Lze odhadnout, že z celkového objemu přibližně 5,1 miliard eur v rámci okruhu 4 rozpočtu EU v roce 2005 bylo pouze nevládním organizacím přiděleno přibližně 800 až 900 milionů eur, tedy 15–18 %¹.
3. Je však třeba konstatovat, že předchozí Komise jednou uvedla částku přibližně 1,6 miliard eur. Poté co Rozpočtový výbor několikrát žádal o vysvětlení, byla tato čísla později upřesněna směrem dolů, protože zahrnovala různé další „nestátní subjekty“, jako jsou univerzity, církve, nadace, odbory apod. V rozpočtovém procesu na rok 2004 dospěl hlavní zpravodaj (pan Mulder, ALDE) k závěru, že nevládním organizacím bylo přidělena přibližně jedna miliarda eur.
4. Pokud jsou zahrnuty všechny nestátní subjekty včetně „mezinárodních organizací“, jako jsou agentury OSN a společnosti Červeného kříže, je pravděpodobné, že příslušná

¹ Odhad založený na údajích o nevládních organizacích, které poskytla Komise v roce 2004, a na studii nákladů a přínosů v rámci rozpočtového procesu na rok 2007.

částka přesáhne dvě miliardy eur a možná dosáhne až 2,5 miliardy eur, tedy poloviny celkového objemu pomoci vyplácené prostřednictvím rozpočtového okruhu 4.

5. Podíl financování nevládních organizací v rámci rozpočtu pro vnější vztahy byl během finančního výhledu 2000–2006 relativně stabilní a relativně vysoký.
6. Hlavní oblasti výdajů spojených s nevládními organizacemi v rámci okruhu 4 (nomenklatura byla přepracována v PNR 2007):
 - nestátní subjekty v oblasti rozvoje (21 03), což byly původně dvě položky – spolufinancování nevládních organizací a decentralizovaná spolupráce (nomenklaturní změna v PNR 2007);
 - intervence v rámci tematických programů / rozpočtových položek (jako lidská práva a demokracie);
 - intervence v rámci geografických programů;
 - intervence prostřednictvím GR pro humanitární pomoc.

Velká část intervencí souvisí s tematickými činnostmi a spolufinancováním nevládních organizací, zatímco účast nevládních organizací na geografických programech se zdá být méně častá.

7. Rozpočtový výbor prověřil různé aspekty rozpočtu a odpovědnosti nevládních organizací v tomto období. Výbor prověřil aspekty jako:
 - celkový podíl financování nevládních organizací v rámci okruhu 4;
 - složky financování, u nichž se postupovalo podle obvyklých pravidel nabídkových řízení;
 - složky financování, které byly poskytnuty na základě použití výjimky „přímého přidělení“ uvedené ve finančním nařízení;
 - údaje o administrativních nákladech na projekty nevládních organizací financovaných Komisí;
 - činnosti Komise za účelem sledování odpovědnosti přijímajících nevládních organizací;
 - celkovou strukturu financování nevládních organizací (podíl financování z vládních a nevládních zdrojů).
8. Zejména v rozpočtech na roky 2004 a 2005 to vedlo k vytvoření různých rezerv, které získaly v Rozpočtovém výboru všeobecnou podporu. Komise byla požádána, aby výboru poskytla rozsáhlou dokumentaci. Je třeba konstatovat, že Komise požadavky splnila a předložila poměrně podrobné zprávy. Rezervy byl později zrušeny buď ve druhém čtení nebo prostřednictvím převodů během rozpočtového roku.
9. V rozpočtovém procesu na rok 2006 byly vytvořeny podobné rezervy, tentokrát s cílem zprůhlednit financování poskytované mezinárodními organizacím, zejména systému OSN, Světové bance a společností Červeného kříže. V nové zprávě, zaslané v listopadu Evropskému parlamentu, poskytla Komise znovu poměrně podrobné odpovědi, což umožnilo zrušit tyto rezervy ve druhém čtení.

10. Rozpočtový výbor tedy poměrně do hloubky prověřil organizaci financování nevládních organizací a kontrolu, kterou je nad ním Komise schopna prokázat. Když tento proces začal, neexistovaly vhodné systémy a postupy, které by poskytovaly souhrnné částky. V posledních několika letech došlo alespoň z hlediska informací o rozpočtu ke značnému zlepšení a Komise byla ochotná spolupracovat.

Oddíl II – od lepších informací o rozpočtu k efektivnějšímu využívání prostředků

11. Tři klíčové oblasti pro přístup Evropského parlamentu k rozpočtovému procesu na rok 2007 uvedené v jeho usnesení o roční politické strategii Komise, jsou: stanovení politických priorit, efektivní využití prostředků a příprava na přezkoumání víceletého finančního rámce (VFR) 2007–2013 v polovině období, k němuž dojde v letech 2008/2009. Během zkoumání rozpočtu na rok 2007 přistupoval Rozpočtový výbor k mnoha oblastem novým způsobem, s cílem dosáhnout efektivnějšího využívání prostředků. Mezi tyto inovace patří: politická slyšení; studie nákladů a přínosů pro mnoho politik EU, včetně rozvojové politiky, a užší souvislost mezi ročním rozpočtem a postupy udělování absolutoria pomocí několika pozměňovacích návrhů k rozpočtu spolu s důkladným přezkoumáním dokumentů prověřujících provádění politik EU, jako jsou zvláštní zprávy Účetního dvora.
12. V květnu 2006 uspořádal výbor slyšení zaměřené na témata vnější politiky. Jeden z politických závěrů vyvozených ze slyšení o vnějších vztazích v souvislosti s rozpočtem na rok 2007 byl, že úloha nevládních organizací musí být slučitelná s tím, že programy vnější pomoci budou „vlastnit“ přijímající země. Je třeba zabránit tomu, aby nevládní organizace (a systém mezinárodní pomoci všeobecně) přímo nepřebíraly činnosti, které by ve skutečnosti měly poskytovat státy samotné. Je třeba, aby jednotlivé země přijaly odpovědnost za svůj vlastní rozvoj, a mezinárodní pomoc by měla podporovat posilování vnitřních kapacit, které takový rozvoj umožní, spíše než aby je nahrazovala. Je důležité, aby zásahy nevládních organizací neopomíjely nebo nepopíraly úsilí rozvíjejících se demokratických států. Tento bod zejména zdůrazňoval Ashraf Ghani, který argumentoval, že k posílení domácích institucí je třeba, aby rozvojová pomoc byla poskytována především prostřednictvím státu. Jak uvedl, silné instituce jsou nutnou podmínkou proto, aby rozvojová pomoc vedla k dlouhodobému pokroku z hlediska hospodářského, sociálního i demokratického.
13. Dalším logickým krokem Parlamentu by bylo stavět na dřívějších studiích financování nevládních organizací vypracovaných v rámci Rozpočtového výboru a na původní analýze efektivního využívání fondů EU v oblasti rozvojové pomoci, která vznikla jako výstup ze slyšení o vnější politice. Zpráva Economisti Associati zaměřená na analýzu nákladů a přínosů nazvaná „hodnocení rozpočtových zdrojů a prostředků v oblasti rozvoje a spolupráce“ vypracovaná jménem Rozpočtového výboru v rámci rozpočtového procesu na rok 2007 může být považována za první krok tímto směrem.
14. To, že je třeba k této oblasti tímto způsobem přistupovat a vyvíjet další činnost, dokazují také zjištění uvedená v této studii, jejíž hlavní body lze shrnout následovně:

- velké rozdíly mezi nevládními organizacemi (organizace výkonné a nevýkonné), avšak nedostatečná hodnocení mnoha oblastí znemožňující řádně posoudit efektivitu nákladů;
- velké rozdíly mezi provozními náklady jednotlivých nevládních organizací, některé poskytnou konečným příjemcům až 80 % finančních prostředků, u některých se však jedná pouze o 30 %;
- neexistují systematické důkazy o tom, že by nevládní organizace byly nákladově efektivnější než vládní instituce.

Oddíl III – možnosti další činnosti v rámci Rozpočtového výboru

15. Na základě výše uvedeného rozboru dřívější činnosti v této oblasti a analýzy provedené v rámci rozpočtového procesu na rok 2007 by zpravodaj rád uvedl tři návrhy týkající se budoucí činnosti v této oblasti.
16. Za prvé se zpravodaj domnívá, že z důvodu úspěchu politických slyšení, která se konala v květnu a červnu 2006 (byla shrnuta v pracovním dokumentu zpravodaje č. 12), by Rozpočtový výbor mohl zvážit uspořádání podobných slyšení v roce 2007. Co se týče úlohy nevládních organizací při provádění rozvojové pomoci, mohla by být začátkem roku 2007 tématem slyšení zaměřeného na vnější politiku, s cílem informovat o přístupu Parlamentu k prioritám vnější politiky v rámci rozpočtu na rok 2008. Každé takové slyšení by se podle názoru zpravodaje mělo konat v těsné spolupráci s příslušnými specializovanými výbory.
17. Za druhé je zpravodaj toho názoru, že by bylo možné vypracovat další analýzu, která by byla specifickěji zaměřena na úlohu nevládních organizací při zajišťování efektivního využívání prostředků v rámci vnější rozvojové pomoci EU. Na to by mohl být využit rozpočet na výzkum, k němuž má Rozpočtový výbor přístup. Analýza by mohla provést kvalitativní srovnání efektivity pomoci poskytované prostřednictvím různých subjektů. Aby byly závěry skutečně podložené, musela by se taková analýza pravděpodobně zakládat na podrobných případových studiích několika vybraných programů. Dále by bylo zřejmě třeba vzít pečlivě v úvahu zeměpisné a odvětvové zaměření analyzovaných programů, aby bylo možné přiměřeným způsobem porovnat výsledky.
18. Za třetí zpravodaj navrhuje, že by Rozpočtový výbor mohl uvažovat o nástrojích, jež má v rámci výročního rozpočtového procesu a postupu udělování absolutoria k dispozici a které by pomohly zajistit efektivnější využívání prostředků poskytovaných nevládním organizacím na rozvojovou pomoc. Pokud existují vhodné a spolehlivé informace ze studií nákladů a přínosů, zpráv Účetního dvora a informace z dalších zdrojů, je možné je použít jako základ pro pozměňovací návrhy k rozpočtu, jejichž cílem je zajistit, aby peníze byly vynakládány co nejefektivněji a nejúčinněji s ohledem na složité podmínky, které v chudších zemích často panují.