

(Ekstern oversættelse)

EUROPA-PARLAMENTET

2004



2009

Budgetudvalget

BUDGETPROCEDURE 2007

29.9.2006

ARBEJDSDOKUMENT

om NGO'ernes rolle i gennemførelsen af EU's udviklingspolitik

Budgetudvalget

Ordfører: James Elles

(Ekstern oversættelse)

NGO'ernes rolle i gennemførelsen af EU's udviklingspolitik

"Uanset hvor opsplittet verden er, uanset hvor intens rivaliseringen mellem nationerne er, er det en uomstødelig kendsgerning, at vi hver eneste dag bliver stadig mere afhængige af hinanden."

Jacques Yves Cousteau

Indledning

1. Dette arbejdsdokument er inddelt i tre afsnit. Første afsnit redegør for inddragelsen af de ikke-statslige organisationer (NGO'erne) i gennemførelsen af EU's udviklingspolitik inden for rammerne af det arbejde, som Europa-Parlamentet tidligere har udført på dette område. Afsnit to beskriver kort forbindelsen mellem det tidligere arbejde og budgetproceduren for 2007, navnlig strategien om værdi for pengene og høringen om de eksterne politikker, som blev holdt den 30. maj i Budgetudvalget, og som omfattede en præsentation af Ashraf Ghani, rektor på universitet i Kabul og tidligere finansminister i Afghanistan. Tredje afsnit beskriver, hvilke arbejdsopgaver og analyser Europa-Parlamentet og Budgetudvalget fremover kan udføre på dette område.

Afsnit 1 – NGO'erne og EU's udviklingspolitik

2. Betragtes den bilaterale udviklingsbistand fra EU's medlemslande og midler, som udbetales gennem Den Europæiske Udviklingsfond (EDF), samlet set, er Den Europæiske Union verdens største yder af udviklingsbistand. NGO'erne er inddraget i gennemførelsen af hver enkelt af disse kanaler, igennem hvilke EU's udviklingsbistand ydes. Dette arbejdsdokument fokuserer på udviklingsbistand, som ydes gennem Det Europæiske Fællesskabs kanaler, og som Europa-Parlamentet har medbestemmelse over og er dechargemyndighed for, hvilket indebærer en forpligtelse til at undersøge gennemførelsen nøje. NGO'erne er i vidt omfang involveret i gennemførelsen af EU's bistands- og udviklingsprogrammer. Ud af et samlet beløb på ca. 5,1 milliarder euro under udgiftsområde 4 på EU's budget for 2005 anslås det, at mellem 800 og 900 millioner euro er blevet tildelt NGO'erne, dvs. omkring 15-18 %¹.
3. Det bør dog bemærkes, at den tidligere Kommission på et tidspunkt satte tallet til ca. 1,6 milliarder euro. Efter forskellige krav om afklaring fra Budgetudvalget er disse tal blevet justeret nedad, da de også omfattede forskellige andre "ikke-statslige aktører" som f.eks. universiteter, kirker, fonde, fagforeninger og lign. I proceduren for 2004

¹ Skønnet er baseret på data om NGO'erne, som blev udarbejdet af Kommissionen i 2004 samt rentabilitetsanalysen over udviklingen inden for rammerne af budgetproceduren for 2007.

konkluderede ordføreren (Jan Mulder, ALDE), at NGO'erne samlet set blev tildelt ca. 1 milliard euro.

4. Hvis alle ikke-statslige aktører medregnes, hvilket vil sige at også "internationale organisationer" som f.eks. FN's agenturer og Røde Kors-familien medregnes, ligger tallet sandsynligvis på over 2 milliarder euro, måske endda på 2,5 milliarder euro, dvs. halvdelen af den samlede bistand, som ydes under udgiftsområde 4 på budgettet.
5. Andelen af de midler, som ydes til NGO'erne i budgettet for eksterne aktioner, synes at have været forholdsvis stabilt – og relativt højt – i de finansielle overslag for 2000-2006.
6. Hovedområderne for midler, som er tildelt NGO'erne under udgiftsområde 4, er følgende (nomenklaturen er ændret i FBF for 2007):
 - Ikke-statslige udviklingsaktører (21 03), som tidligere bestod af de to linjer NGO'ernes medfinansiering og decentraliseret samarbejde (nomenklaturen ændret i FBF for 2007)
 - Interventioner under de tematiske programmer/budgetposter (som f.eks. menneskerettigheder og demokrati)
 - Interventioner under de geografiske programmer
 - Interventioner gennem ECHO (humanitær bistand)

Størsteparten af interventionerne sker i de tematiske aktioner og i samfinansieringen med NGO'erne, mens NGO'ernes deltagelse i de geografiske programmer synes at være mere begrænset.

7. Budgetudvalget har kigget på forskellige aspekter, der vedrører NGO'ernes budgetter og ansvarlighed i denne periode. Udvalget har gransket forhold som f.eks.:
 - den samlede andel af midler, som tildeles NGO'erne under udgiftsområde 4,
 - hvilke elementer af denne finansiering, der følger de normale udbudsregler,
 - hvilke elementer af denne finansiering, der ydes på grundlag af undtagelsen om "direkte tildeling" i finansforordningen,
 - oplysninger om de administrative omkostninger ved NGO-projekter, som finansieres af Kommissionen,
 - Kommissionens aktiviteter til overvågning af ansvarligheden hos de modtagende NGO'er,
 - NGO'ernes generelle finansieringsstruktur (andel af midler fra henholdsvis staten og ikke-statslige kilder).
8. Særligt i budgetterne for 2004 og 2005 førte dette til, at der blev oprettet forskellige reserver, som Budgetudvalget støttede bredt. Kommissionen blev bedt om at fremlægge omfattende dokumentation for Udvalget. Det skal bemærkes, at Kommissionen besvarede denne anmodning ved at fremlægge meget omfattende

(Ekstern oversættelse)

reporter. Senere blev reserverne ophævet enten under andenbehandlingen eller gennem overførsler i budgetåret.

9. Lignende reserver blev opbygget i budgetproceduren for 2006, denne gang med det formål at kaste mere lys over midler, som gik til internationale organisationer, navnlig FN-systemet, Verdensbanken og Røde Kors. Kommissionen fremlagde igen detaljerede svar i form af en ny rapport, som blev sendt til Europa-Parlamentet i november, og som tillod reserverne at blive ophævet under andenbehandlingen.
10. Budgetudvalget har derfor gransket ganske dybt i organisation og i det "greb", som Kommissionen har kunnet bevise, at den har om de midler, der tildeles NGO'erne. Da denne proces blev påbegyndt, var der ingen systemer og procedurer på plads, som kunne tilvejebringe samlede tal. I de sidste par år er der sket en væsentlig forbedring, i hvert fald når man kigger på oplysninger om budgettet, og Kommissionen har været samarbejdsvillig.

Afsnit II – fra bedre oplysninger om budgettet til kvalitativ værdi for pengene

11. De tre nøgletemaer i Europa-Parlamentets tilgang til budgetproceduren for 2007 er, således som det fremgår af dets beslutning om Kommissionens årlige politikstrategi: fastsættelse af politiske prioriteter, kvalitativ værdi for pengene og forberedelse af midtvejsrevisionen i 2008/2009 af den flerårige finansielle ramme for 2007-2013. Budgetudvalget har taget en række innovative initiativer i sin undersøgelse af budgettet for 2007 med henblik på at forbedre den kvalitative værdi for pengene. Disse initiativer omfatter: politiske høringer, udarbejdelse af rentabilitetsanalyser på en række områder inden for EU's politikker, herunder udviklingspolitikken, og en forstærket forbindelse mellem det årlige budget og dechargeprocedurerne gennem en række budgetændringer, som er forbundet med en grundig gennemgang af dokumenter, der undersøger gennemførelsen af EU's politikker som f.eks. særlige rapporter fra Revisionsretten.
12. Udvalget holdt en politisk høring i maj 2006 om de eksterne politikker. En af de konklusioner, der blev draget på grundlag af denne høring om eksterne aktioner i budgettet for 2007 var, at NGO'ernes rolle skal være i overensstemmelse med målet om modtagerlandenes "ejerskab" af de eksterne bistandsprogrammer. Det er nødvendigt at sikre, at NGO'erne (og det internationale bistandssystem generelt) ikke direkte overtager opgaver, som i realiteten bør ydes af staterne selv. Der er behov for, at landene tager ansvar for deres egen udvikling, og den internationale bistand skal støtte den indenlandske kapacitet i at nå disse mål og ikke erstatte den. Det er vigtigt, at NGO'ernes intervention ikke tilsidesætter eller er i modstrid med de anstrengelser, som de fremspirende demokratiske stater gør sig. Dette punkt blev navnlig understreget af Ashraf Ghani, som var en stærk fortaler for, at staten skal være den kanal, igennem hvilken udviklingsbistanden primært skal flyde for at skabe stærke nationale institutioner. Han fremhævede, at stærke institutioner er en forudsætning for, at udviklingsbistand kan udmønte sig i holdbar økonomisk, social og demokratisk udvikling.

13. Det næste logiske skridt for Parlamentet vil være at bygge videre på Budgetudvalgets tidligere arbejde vedrørende finansiering af NGO'erne og det første resultat af høringen om eksterne politikker ved at foretage en analyse, som fokuserer på den kvalitative værdi af EU-midlerne på området udviklingsbistand. Rapporten over rentabilitetsanalysen fra Economisti Associati med titlen "Vurdering af budgetressourcer og foranstaltninger inden for udvikling og samarbejde", som blev foretaget på vegne af Budgetudvalget inden for rammerne af budgetproceduren for 2007, kan ses som et første skridt i denne proces.
14. Behovet for en sådan fremgangsmåde og for yderligere arbejde på dette område synes at blive støttet af denne analyses resultater, hvor nøgleelementerne kan opsummeres som følger:
 - høj diversitet mellem NGO'erne (nogle gør det godt, andre mindre godt), men evalueringerne er på mange områder utilstrækkelige til, at omkostningseffektiviteten kan vurderes ordentligt,
 - store udsving i støtteomkostningerne mellem de enkelte NGO'er, nogle klarer at kanalisere mere end 80 % af midlerne til modtagerne, andre kun 30 %,
 - ingen systematisk dokumentation for, at NGO'erne er mere omkostningseffektive end de statslige institutioner.

Afsnit III – fremtidigt arbejde i Budgetudvalget

15. På grundlag af ovenstående analyse af tidligere arbejde på dette område og analysen, som er foretaget inden for rammerne af budgetproceduren for 2007, foreslår ordføreren tre ideer til fremtidigt arbejde på dette område.
16. For det første mener ordføreren, at Budgetudvalget i lyset af succesen med de politiske høringer, som blev afholdt i maj og juni 2006 (sammenfattet i ordførerens arbejdsdokument 12) måske skal overveje at holde andre lignende høringer i 2007. Hvad angår den rolle, som NGO'erne spiller i gennemførelsen af udviklingsbistand, kan den måske være emnet for en høring i begyndelsen af 2007, der fokuserer på de eksterne politikker, og som har til formål at informere om Parlamentets tilgang til prioriteter for eksterne politikker for så vidt angår budgettet for 2008. Sådanne høringer bør efter ordførerens opfattelse afholdes i tæt samarbejde med de relevante specialiserede udvalg.
17. For det andet mener ordføreren, at yderligere analyser kan have til formål at kigge mere specifikt på den rolle, som NGO'erne spiller i at sikre kvalitativ værdi for pengene i EU's eksterne udviklingsbistand. Dette kan gøres ved hjælp af forskningsbudgettet, som Budgetudvalget kan trække på. Analysen kan foretage en kvalitativ sammenligning af effektiviteten af bistand, som gennemføres gennem en række forskellige kanaler. For at nå frem til velfunderede konklusioner, vil det sandsynligvis være nødvendigt at basere en sådan analyse på detaljerede casestudier af et lille udvalg af programmer. Den geografiske og sektoriske bredde af de

(Ekstern oversættelse)

programmer, der skal analyseres, skal udvælges og kontrolleres omhyggeligt for at sikre en rimelig grad af sammenlignelighed mellem resultaterne.

18. For det tredje foreslår ordføreren, at Budgetudvalget vurderer de værktøjer, som det har til rådighed i de årlige budget- og dechargeprocedurer, for at se om der ved hjælp af disse kan sikres bedre kvalitativ værdi for pengene for så vidt angår NGO'ernes engagement i udviklingsbistanden. I de tilfælde hvor der foreligger hensigtsmæssige og pålidelige informationer fra rentabilitetsstudier og rapporter fra Revisionsretten og andre kilder, kan disse danne grundlag for budgetændringer, der har til formål at sikre, at pengene bruges på den mest effektive måde under hensyn til de vanskelige forhold, der ofte hersker i de fattigere lande.