

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2004



2009

Επιτροπή Προϋπολογισμών

**ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΟΥ
ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2007**

29.9.2006

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ αριθ. 14

σχετικά με τον ρόλο των ΜΚΟ στην υλοποίηση της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ

Επιτροπή Προϋπολογισμών

Εισηγητής: James Elles

Ο ρόλος των ΜΚΟ στην υλοποίηση της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ

"Όσο κατακερματισμένος και αν είναι ο κόσμος σήμερα, όσο έντονες και αν είναι οι εθνικές διαμάχες, παραμένει αναντίρρητο γεγονός ότι η μεταξύ μας αλληλεξάρτηση γίνεται διαρκώς εντονότερη".

Jacques Yves Cousteau

Εισαγωγή

1. Το έγγραφο εργασίας χωρίζεται σε τρία μέρη. Στο πρώτο μέρος προσφέρονται στοιχεία σχετικά με τη συμμετοχή των ΜΚΟ στην υλοποίηση της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ, στη βάση σχετικών μελετών που είχε προηγουμένως πραγματοποιήσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Στο δεύτερο τμήμα συνδέεται με συντομία το ζήτημα αυτό με τη διαδικασία του προϋπολογισμού του 2007, και ιδιαίτερα με την προσέγγιση του οφέλους ως προς το κόστος και τη δημόσια ακρόαση σχετικά με τις εξωτερικές πολιτικές, που πραγματοποιήθηκε στις 30 Μαΐου στην Επιτροπή Προϋπολογισμών και περιλάμβανε παρουσίαση εκ μέρους του Ασράφ Γκανί, Πρύτανη του Πανεπιστημίου της Καμπούλ και πρώην Υπουργού Οικονομικών του Αφγανιστάν. Στο τρίτο τμήμα περιγράφονται οι κατευθύνσεις προς τις οποίες θα μπορούσαν να στραφούν οι περαιτέρω εργασίες και αναλύσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής Προϋπολογισμών στον τομέα αυτόν.

Τμήμα Ι - Οι ΜΚΟ και η αναπτυξιακή πολιτική της ΕΕ

2. Εάν συνυπολογισθούν τα ποσά της διμερούς αναπτυξιακής συνεργασίας εκ μέρους των κρατών μελών της ΕΕ και τα κονδύλια που διοχετεύονται μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης (ΕΤΑ), η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ο μεγαλύτερος χορηγός αναπτυξιακής βοήθειας παγκοσμίως. Στην υλοποίηση της αναπτυξιακής βοήθειας της ΕΕ, μέσω όλων αυτών των διαύλων, συμμετέχουν και ΜΚΟ. Το παρόν έγγραφο εργασίας επικεντρώνεται στην αναπτυξιακή βοήθεια που προσφέρεται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, όπου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαθέτει αρμοδιότητα συναπόφασης και απαλλαγής και, συνεπώς, έχει την υποχρέωση να εξετάζει λεπτομερώς την εκτέλεσή της. Στην υλοποίηση της εξωτερικής δράσης και των αναπτυξιακών προγραμμάτων της ΕΕ, έχουν ευρεία συμμετοχή οι ΜΚΟ. Από ένα συνολικό ποσόν περίπου 5,1 δισεκ. ευρώ, στο πλαίσιο της κατηγορίας 4 του προϋπολογισμού της ΕΕ το 2005, εκτιμάται ότι περίπου 800-900 εκατ. ευρώ χορηγήθηκαν σε ΜΚΟ, δηλαδή περίπου 15-18%¹.
3. Πρέπει να σημειώσουμε, ωστόσο, ότι η προηγούμενη Επιτροπή είχε, κάποια στιγμή, ανεβάσει το ποσόν αυτό σε 1,6 δισεκ. ευρώ. Μετά από επανειλημμένα αιτήματα της Επιτροπής Προϋπολογισμών για διευκρινίσεις, τα ποσά αυτά προσαρμόστηκαν προς τα κάτω, διότι περιλάμβαναν πολλούς "μη κρατικούς φορείς", όπως πανεπιστήμια,

¹ Η εκτίμηση βασίζεται σε στοιχεία για τις ΜΚΟ που δημοσίευσε η Επιτροπή το 2004 και τη μελέτη κόστους/οφέλους σχετικά με την ανάπτυξη, που εκπονήθηκε στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού του 2007.

εκκλησίες, ιδρύματα, εργατικά σωματεία κ.λπ.. Στη διαδικασία του 2004, ο γενικός εισηγητής, κ. Mulder, ALDE) κατέληξε στην εκτίμηση ότι οι ΜΚΟ ελάμβαναν ποσόν ύψους 1 δισεκ. ευρώ.

4. Εάν περιληφθούν όλοι οι μη κρατικοί φορείς, καθώς και οι "διεθνείς οργανισμοί", όπως οι υπηρεσίες του ΟΗΕ και ο Ερυθρός Σταυρός, το ποσό αυτό είναι πιθανό να υπερβαίνει τα 2, ή ακόμη και τα 2,5 δισεκ. ευρώ, δηλαδή το ήμισυ του συνολικού ποσού της βοήθειας που χορηγείται στο πλαίσιο της κατηγορίας 4.
5. Το μερίδιο των ΜΚΟ στον προϋπολογισμό των εξωτερικών δράσεων φαίνεται πως ήταν σχετικά σταθερό και σχετικά υψηλό, κατά την περίοδο των δημοσιονομικών προοπτικών 2000-2006.
6. Οι κύριοι τομείς δαπανών για τις ΜΚΟ στο πλαίσιο της κατηγορίας 4 είναι οι εξής (αναδιαρθρωμένη ονοματολογία στο ΠΣΠ 2007):
 - Μη κρατικοί φορείς στην ανάπτυξη (21 03), που προηγουμένως αποτελούσε τα δύο κονδύλια για τη συγχρηματοδότηση των ΜΚΟ και την αποκεντρωμένη συνεργασία (αλλαγή ονοματολογίας στο ΠΣΠ 2007)
 - Παρεμβάσεις στο πλαίσιο θεματικών προγραμμάτων/θέσεων του προϋπολογισμού (π.χ. ανθρώπινα δικαιώματα και δημοκρατία)
 - Παρεμβάσεις στο πλαίσιο γεωγραφικών προγραμμάτων
 - Παρεμβάσεις μέσω του ECHO (ανθρωπιστική βοήθεια)

Ο κύριος όγκος των παρεμβάσεων εδώ αφορούν τις θεματικές δράσεις και τη συγχρηματοδότηση των ΜΚΟ, ενώ η συμμετοχή των ΜΚΟ στα γεωγραφικά προγράμματα ήταν μάλλον πιο περιορισμένη.

7. Η Επιτροπή Προϋπολογισμών εξέτασε διάφορες πτυχές όσον αφορά τον προϋπολογισμό και τη λογοδοσία των ΜΚΟ κατά την περίοδο αυτή. Η επιτροπή εξέτασε θέματα όπως:
 - συνολικό μερίδιο των χρηματοδοτήσεων προς ΜΚΟ στην κατηγορία 4,
 - στοιχεία των χρηματοδοτήσεων αυτών που ακολουθούν τους ισχύοντες κανόνες όσον αφορά την υποβολή προσφορών,
 - στοιχεία των χρηματοδοτήσεων που χορηγούνται με τη χρήση της εξαίρεσης της "άμεσης χορήγησης" στον δημοσιονομικό κανονισμό,
 - ενδείξεις όσον αφορά το διοικητικό κόστος των έργων των ΜΚΟ που χρηματοδοτούνται από την Επιτροπή,
 - ενέργειες της Επιτροπής για την επίβλεψη της λογοδοσίας των επωφελούμενων ΜΚΟ,
 - συνολική δομή της χρηματοδότησης των ΜΚΟ (μερίδιο της χρηματοδότησης που χορηγείται από κυβερνητικούς και μη κυβερνητικούς φορείς, αντίστοιχα).

8. Ιδίως στους προϋπολογισμούς του 2005 και του 2004, αυτό οδήγησε στη δημιουργία διαφόρων αποθεματικών, ενέργεια που είχε ευρεία υποστήριξη στην Επιτροπή Προϋπολογισμών. Η επιτροπή μας ζήτησε σχετικά από την Επιτροπή μια σειρά

πληροφοριών. Πρέπει να σημειώσουμε ότι η Επιτροπή ικανοποίησε τα αιτήματά μας, προσφέροντας λεπτομερείς εκθέσεις. Τελικά, τα ποσά αποδεσμεύθηκαν, είτε με τη 2η ανάγνωση, είτε μέσω μεταφορών στη διάρκεια του οικονομικού έτους.

9. Κατά τη διαδικασία του προϋπολογισμού του 2006 έγιναν παρόμοιες εγγραφές στο αποθεματικό, αυτή τη φορά για να εξετασθεί διεξοδικότερα η χρηματοδότηση διεθνών οργανισμών, και ιδίως των υπηρεσιών του ΟΗΕ, της Παγκόσμιας Τράπεζας και των οργανώσεων του Ερυθρού Σταυρού. Η Επιτροπή προσέφερε, και πάλι, πολύ λεπτομερείς απαντήσεις υπό τη μορφή μιας νέας έκθεσης που διαβιβάστηκε στο ΕΚ τον Νοέμβριο, πράγμα που επέτρεψε να αρθούν οι επιφυλάξεις κατά τη 2η ανάγνωση.
10. Η Επιτροπή Προϋπολογισμών μπόρεσε, συνεπώς, να εξετάσει σε μεγάλο βάθος την οργάνωση και τον έλεγχο της Επιτροπής όσον αφορά τη χρηματοδότηση των ΜΚΟ, με τις πληροφορίες που η Επιτροπή της παραχώρησε. Όταν ξεκίνησε αυτή η διαδικασία, δεν υπήρχαν κατάλληλα συστήματα για τον υπολογισμό συγκεντρωτικών ποσών. Τα τελευταία χρόνια, ωστόσο, πραγματοποιήθηκε σημαντική πρόοδος, τουλάχιστον όσον αφορά τις δημοσιονομικού χαρακτήρα πληροφορίες, και η Επιτροπή υπήρξε συνεργάσιμη στο σημείο αυτό.

Τμήμα II - Από τη βελτίωση των δημοσιονομικών πληροφοριών στην ποιοτική αξιοποίηση των πόρων

11. Οι τρεις βασικοί άξονες της προσέγγισης του Κοινοβουλίου στη διαδικασία του προϋπολογισμού του 2007, όπως περιγράφονται στο ψήφισμά του σχετικά με την ετήσια στρατηγική πολιτικής της Επιτροπής, είναι: ο ορισμός προτεραιοτήτων πολιτικής, η ποιοτική αξιοποίηση των πόρων και η προετοιμασία για την ενδιάμεση αναθεώρηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) 2007-2013, το 2008/2009. Η Επιτροπή Προϋπολογισμών εφάρμοσε, κατά τη διάρκεια της εξέτασης του προϋπολογισμού του 2007, μια σειρά καινοτόμων προσεγγίσεων με στόχο την ποιοτικότερη αξιοποίηση των πόρων. Οι προσεγγίσεις αυτές περιλάμβαναν: ακρόασεις για θέματα πολιτικής, εκπόνηση μελετών κόστους/οφέλους σε μια σειρά τομέων πολιτικής της ΕΕ, όπου περιλαμβάνεται και η αναπτυξιακή πολιτική, και ενίσχυση της σύνδεσης μεταξύ του ετήσιου προϋπολογισμού και των διαδικασιών απαλλαγής, μέσω μιας σειράς τροπολογιών στον προϋπολογισμό που θα συνδέονται με τη διεξοδική μελέτη εγγράφων τα οποία εξετάζουν την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ, όπως, για παράδειγμα, οι ειδικές εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
12. Η επιτροπή διοργάνωσε μια ακρόαση, τον Μάιο του 2006, σχετικά με ζητήματα εξωτερικής πολιτικής. Ένα από τα πολιτικά συμπεράσματα της ακρόασης σχετικά με τις εξωτερικές δράσεις στον προϋπολογισμό του 2007 ήταν ότι ο ρόλος των ΜΚΟ πρέπει να είναι συμβατός με τον στόχο της "ιδιοκτησίας" των προγραμμάτων εξωτερικής βοήθειας από τις επωφελούμενες χώρες. Θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή ώστε οι ΜΚΟ (και το διεθνές σύστημα βοήθειας γενικά) να μην αναλαμβάνει άμεσα δραστηριότητες που κανονικά θα πρέπει να πραγματοποιούνται από τα ίδια τα κράτη. Είναι ανάγκη να αναλάβουν τα κράτη την ευθύνη τις ανάπτυξής τους και η διεθνής βοήθεια θα πρέπει να υποστηρίξει την ενίσχυση των τοπικών δυνατοτήτων για την επίτευξη αυτού του στόχου, αντί να τις υποκαθιστά. Είναι επίσης

σημαντικό οι παρεμβάσεις των ΜΚΟ να μην παραβλέπονται ή να αντιστρατεύονται τις προσπάθειες που καταβάλλουν τα νέα δημοκρατικά καθεστώτα. Το σημείο αυτό τονίστηκε ιδιαίτερα από τον κ. Ασράφ Γκανί, ο οποίος υπογράμμισε πως το κράτος πρέπει να αποτελεί τον κύριο δίαυλο για τη διοχέτευση της αναπτυξιακής βοήθειας, ώστε να προωθηθεί η ενίσχυση των τοπικών δημοκρατικών θεσμών. Οι ισχυροί θεσμοί αποτελούν, όπως είπε, αναγκαία συνθήκη για να μετατραπεί η αναπτυξιακή βοήθεια σε διαρκή οικονομική, κοινωνική και δημοκρατική πρόοδο.

13. Το επόμενο λογικό βήμα για το Κοινοβούλιο θα ήταν να εκμεταλλευθεί το έργο που έχει ήδη πραγματοποιηθεί, όσον αφορά τη χρηματοδότηση των ΜΚΟ, από την Επιτροπή Προϋπολογισμών, αλλά και τα αρχικά αποτελέσματα της ακρόασης σχετικά με τις εξωτερικές πολιτικές, πραγματοποιώντας, πάνω στη βάση αυτή, αναλύσεις που θα επικεντρώνονται στην ποιοτική αξιοποίηση των πόρων που χορηγεί η ΕΕ στο πεδίο της αναπτυξιακής βοήθειας. Η έκθεση σχετικά με την ανάλυση κόστους/οφέλους της Economisti Associati", με τίτλο "αξιολόγηση των δημοσιονομικών πόρων και μέσων στο πεδίο της ανάπτυξης και της συνεργασίας", που εκπονήθηκε για λογαριασμό της Επιτροπής Προϋπολογισμών στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού του 2007, θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ένα πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση αυτήν.
14. Η ανάγκη για μια τέτοια προσέγγιση και για την πραγματοποίηση νέων προσπαθειών στον τομέα αυτόν υποστηρίζεται από τα συμπεράσματα της παραπάνω μελέτης τα κύρια στοιχεία της οποίας μπορούν να συνομισθούν ως εξής:
 - υπάρχουν μεγάλες διαφορές μεταξύ των ΜΚΟ (με καλή ή άσχημη απόδοση), οι αξιολογήσεις όμως είναι, σε πολλούς τομείς, ανεπαρκείς για να εκτιμηθεί επαρκώς η αποδοτικότητά τους ως προς το κόστος·
 - υπάρχει μεγάλη διαφορά στο διαχειριστικό κόστος μεταξύ των ΜΚΟ: ενώ ορισμένες καταφέρνουν να διοχετεύσουν πάνω από το 80% των πόρων στους τελικούς αποδέκτες, άλλες δεν υπερβαίνουν το 30%·
 - δεν αποδεικνύεται συστηματικά ότι οι ΜΚΟ είναι αποδοτικότερες ως προς το κόστος από ό,τι οι κρατικοί φορείς.

Τμήμα III - κατευθύνσεις για τις μελλοντικές εργασίες στην Επιτροπή Προϋπολογισμών

15. Στη βάση της ανωτέρω ανάλυσης των προηγούμενων εργασιών στον τομέα αυτόν και των αναλύσεων που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού του 2007, ο εισηγητής θα ήθελε να προτείνει τρεις ιδέες, όσον αφορά τις μελλοντικές εργασίες στον ίδιο τομέα.
16. Πρώτον, ο εισηγητής πιστεύει ότι, με δεδομένη την επιτυχία των ακροάσεων πολιτικής που πραγματοποιήθηκαν τον Μάιο και τον Ιούνιο του 2006 (και συνοψίζονται στο έγγραφο εργασίας αριθ. 12 του εισηγητή), η Επιτροπή θα μπορούσε να διερευνήσει το ενδεχόμενο πραγματοποίησης νέων παρόμοιων ακροάσεων το 2007. Όσον αφορά τον ρόλο των ΜΚΟ στην υλοποίηση της αναπτυξιακής βοήθειας, αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει το θέμα μιας ακρόασης, στις αρχές του 2007, που θα εστιάζεται στις εξωτερικές πολιτικές και θα έχει ως στόχο να εμπλουτίσει την προσέγγιση του Κοινοβουλίου όσον αφορά τις προτεραιότητες για τις εξωτερικές πολιτικές για τον προϋπολογισμό του 2008. Οι ακροάσεις αυτές θα πρέπει, κατά τη

γνώμη του εισηγητή, να πραγματοποιηθούν σε στενή συνεργασία με τις άλλες σχετικές με το θέμα επιτροπές.

17. Δεύτερον, ο εισηγητής πιστεύει ότι κάθε περαιτέρω ανάλυση θα πρέπει να διερευνά πιο συγκεκριμένα τον ρόλο των ΜΚΟ στην εξασφάλιση της ποιοτικής αξιοποίησης των πόρων της αναπτυξιακής βοήθειας που προσφέρει η ΕΕ. Αυτό μπορεί να γίνει με τη χρήση του προϋπολογισμού για την έρευνα, στον οποίο έχει πρόσβαση η Επιτροπή Προϋπολογισμών. Η ανάλυση αυτή θα μπορούσε να προβεί στην ποιοτική σύγκριση της αποδοτικότητας της βοήθειας που έχει εκτελεσθεί μέσω μιας ποικιλίας διαύλων. Για να καταλήξει σε εδραιωμένα συμπεράσματα, μια τέτοια ανάλυση θα πρέπει ίσως να βασίζεται σε λεπτομερείς μελέτες συγκεκριμένων περιπτώσεων από μια περιορισμένη επιλογή προγραμμάτων. Θα πρέπει να γίνει μια προσεκτική επιλογή και έλεγχος του γεωγραφικού και τομεακού εύρους των προγραμμάτων που θα επιλεγούν, ώστε να εξασφαλισθεί ένας ικανοποιητικός βαθμός συγκρισιμότητας των αποτελεσμάτων.
18. Τρίτον, ο εισηγητής προτείνει να ενισχύσει η Επιτροπή Προϋπολογισμών τα μέσα που διαθέτει στις ετήσιες διαδικασίες του προϋπολογισμού και της απαλλαγής και τα οποία θα μπορούσαν να την βοηθήσουν να εξασφαλίσει την ποιοτικότερη αξιοποίηση των πόρων, όσον αφορά τη συμμετοχή των ΜΚΟ στην υλοποίηση της αναπτυξιακής βοήθειας. Όταν υπάρχουν κατάλληλες και αξιόπιστες πληροφορίες από μελέτες κόστους/οφέλους, εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή άλλες πηγές, θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν ως βάση για τροπολογίες στον προϋπολογισμό που θα έχουν ως στόχο την δαπάνη των πόρων κατά τον αποδοτικότερο και αποτελεσματικότερο τρόπο, με δεδομένες τις δυσχερείς συνθήκες που συχνά επικρατούν στις φτωχότερες χώρες.