

EUROOPA PARLAMENT

2004



2009

Eelarvekomisjon

**2007. AASTA
EELARVEMENETLUS**

29.9.2006

TÖÖDOKUMENT NR 14

Valitsusväliste organisatsioonide roll ELi arengupoliitika rakendamisel

Eelarvekomisjon

Raportöör: James Elles

Valitsusväliste organisatsioonide roll ELi arengupoliitika rakendamisel

„Ükskõik kui killustunud on maailm, ükskõik kui jõulised on riikide vastaspidihood, pidurdamatu on see, et iga päevaga suurendame oma sõltumatust.“

Jacques Yves Cousteau

Sissejuhatus

1. Käesolev töödokument koosneb kolmest osast. Esimene osa sisaldab andmeid valitsusväliste organisatsioonide (VVOde) seotuse kohta ELi arengupoliitika rakendamisega Euroopa Parlamendi poolt varem selles valdkonnas tehtud töö kontekstis. Teine osa toob lühidalt välja seose käesoleva väljaande ja 2007. aasta eelarvemenetluse vahel, eelkõige kulutuste optimaalse tasuvuse ning välispoliitika teemalise kuulamise, mis toimus eelarvekomisjonis 30. mail, kus ettekandega esines Kabuli Ülikooli rektor ja Afganistani endine rahandusminister Ashraf Ghani. Kolmas osa kajastab võimalusi edasiseks tööks selles valdkonnas ja Euroopa Parlamendi ning eelarvekomisjoni teostatud analüüsi.

I osa - VVOd ja ELi arengupoliitika

2. Koos ELi liikmesriikide kahepoolse arenguabi ja Euroopa Arengufondi (EAF) kaudu makstud rahadega on Euroopa Liit maailma suurim arenguabi andja. VVOd on seotud ELi arenguabi mõlema kanali rakendamisega. Käesolev töödokument keskendub Euroopa Ühenduse kanalite vahendusel antavale arenguabile, mille osas on Euroopa Parlamendil kaasotsustamise volitused ja vastutus eelarve täitmise eest, millest omakorda tuleneb kohustus rakendamist kontrollida. VVOd on tihedalt seotud ELi välissuhete ja arenguprogrammide rakendamisega. ELi 2005. aasta eelarve umbkaudu 5,1 miljardi euro suurusest kogusummast 4. rubriigis eraldati ainuüksi VVOdele hinnanguliselt 800–900 miljonit eurot, so umbes 15–18%¹.
3. Kuid tuleb märkida, et komisjoni eelmise koosseisu ajal oli arvnäitaja ühel hetkel umbes 1,6 miljardit eurot. Mitmete eelarvekomisjonile esitatud taotluste järel teha täpsustusi alandati lõpuks arvnäitajaid, kuna need sisaldasid mitmesuguseid teisi „valitsusväliseid osalejaid“, nagu ülikoolid, kirikud, sihtasutused, ametiühingud jne. 2004. aasta menetluses määratles pearaportöör (hr Mulder, ALDE) VVOdele minevaks summaks hinnanguliselt 1 miljard eurot.
4. Kui kaasatud on kõik valitsusvälised osalejad, sealhulgas ka „rahvusvahelised organisatsioonid“, nagu ÜRO asutused ja Punase Risti perekond, siis on asjaomane arvnäitaja tõenäoliselt üle 2 miljardi euro, võimalik, et isegi 2,5 miljardit eurot, so pool kogu 4. rubriigi raames välja makstavast abist.

¹ Hinnang põhineb komisjoni 2004. aastal esitatud andmetel VVOde kohta ja 2007. aasta eelarvemenetluse raames teostatud arenguteemalisel tasuvusuuringul.

5. VVOde rahastamise osa välistegevuse eelarves tundub 2000–2006. aasta finantsperspektiivi raames olevat suhteliselt stabiilne ja suhteliselt kõrge.
6. VVOdega seotud kulutuste peamised valdkonnad rubriigis 4 on järgmised (liigendust muudeti 2007. aasta esialgses eelarveprojektiis):

- valitsusvälised osalejad arengukoostöös (21 03), mis varem oli kaks VVOde kaasrahastamise ja detsentraliseeritud koostöö rida (liigendust muudeti 2007. aasta esialgses eelarveprojektiis);
- sekkumine temaatiliste programmide/eelarveridade raames (nt inimõigused ja demokraatia);
- sekkumine geograafiliste programmide raames;
- sekkumine Euroopa Ühenduse Humanitaarameti vahendusel (humanitaarabi).

Suurem osa sekkumisi toimub temaatiliste tegevuste ja VVOde kaasrahastamise vahendusel, kusjuures VVOde osalus geograafilistes programmides tundub olevat piiratum.

7. Eelarvekomisjon uuris antud perioodil erinevaid VVOde eelarve ja aruandlusega seotud aspekte. Komisjon kontrollis järgmisi aspekte:

- VVOde rahastamise osa 4. rubriigis;
- rahastamise need elemendid, mis alluvad pakkumise tavareeglitele;
- rahastamise need osad, mis on teostatud finantsmääruse „otsese eraldamise“ erandit kasutades;
- komisjoni rahastatud VVOde projektide halduskulude näitajad;
- komisjoni tegevus VVOde abisaajate vastutuse jälgimisel;
- VVOde üldine rahastamisstruktuur (rahastamise osa valitsuse ja valitsusvälistest allikatest).

8. 2004. ja eriti 2005. aasta eelarvetes viis see mitmesuguste reservide loomiseni, mis leidsid eelarvekomisjonis laialdast toetust. Komisjonilt paluti eelarvekomisjonile põhjalike tõendite esitamist. Märkida tuleks, et komisjon vastas taotlustele, esitades põhjalikke aruandeid. Lõpuks reservid eraldati, kas teisel lugemisel või eelarveaasta vältel teostatud ülekannetega.

9. 2006. aasta eelarvemenetluse raames loodi sarnased reservid, seekord oli eesmärk heita rohkem valgust rahvusvaheliste organisatsioonide, eriti ÜRO süsteemi, Maailmapanga ja Punase Risti perekonna, rahastamisele. Komisjon andis taas üksikasjalikke vastuseid EPlle novembris saadetud uue aruande kujul, mis võimaldas reservide eraldamist teisel lugemisel.

10. Seega, eelarvekomisjon on põhjalikult uurinud VVOde rahastamise korraldust ja „haaret“ kontrolli osas, mida komisjon on suutnud tõendada. Kui protsess algas, puudusid asjakohased süsteemid ja kord kogusummade arvutamiseks. Viimase paari aasta jooksul on toimunud märkimisväärne paranemine, vähemalt eelarvealase teabe osas, ja komisjon on olnud koostööaldis.

II osa - paremast eelarvealasest teabest kulutuste optimaalse tasuvuseni

11. Kolm põhiteemat Euroopa Parlamendi lähenemisviisis 2007. aasta eelarvemenetlusele, mis on välja toodud ka parlamendi resolutsioonis komisjoni iga-aastase poliitilise strateegia (APS) kohta: poliitiliste prioriteetide kehtestamine; kulutuste optimaalne tasuvus; 2008.–2009. aastal toimuvaks mitmeaastase finantsraamistiku (2007–2013) vahekokkuvõtteks ettevalmistumine. Eelarvekomisjon on 2007. aasta eelarve läbivaatamisel kasutusele võtnud mitmeid uuenduslikke lähenemisviise eesmärgiga tagada kulutuste optimaalne tasuvus. Nende lähenemisviiside hulka kuulub: poliitikat käsitlevad kuulamised; tasuvusuuringute läbiviimine mitmete ELi poliitikavaldkondade, sealhulgas arengupoliitika kohta; ja aastaeelarve ning heakskiidu andmise menetluste tugevam seotus läbi eelarvemuudatuste, mis on seotud ELi poliitikat analüüsivate dokumentide (näiteks kontrollikoja eriaruanded) põhjaliku läbivaatamisega.
12. Komisjonis toimus poliitikat käsitlev kuulamine välispoliitika teemal 2006. aasta mais. 2007. aasta eelarve välistegevuse osa puudutava kuulamise üks poliitiline järeldus oli, et VVOde roll peab ühilduma asjaoluga, et välisabiprogrammid on abi saavate riikide „omand“. Tuleks kanda hoolt, et VVOd (ja rahvusvahelise abi süsteem üldiselt) ei võtaks otse üle ülesandeid, mida peaksid täitma riigid ise. Vajalik on, et riigid võtaksid vastutuse enda arengu eest ja rahvusvaheline abi toetaks siseriikliku suutlikkuse suurendamist, mitte ei asendaks seda. On oluline, et VVOde sekkumine ei jätaks arvestamata arenevate demokraatlike riikide pingutusi või vastanduks neile. Eraldi rõhutas seda punkti Ashraf Ghani, kes väitis kindlalt, et riik peab olema esmane kanal, mille kaudu arenguabi antakse, et soosida tugevaid siseriiklikke institutsioone. Ta ütles, et tugevad institutsioonid on vajalik tingimus arenguabi ülekandmiseks kestvatesse edusammudes majanduslikus, sotsiaalses ja demokraatlikus mõttes.
13. Parlamendi järgmine loogiline samm oleks jätkata senist tööd VVOde rahastamisel eelarvekomisjonis ja edendada välispoliitikat käsitlevate kuulamiste esialgseid tulemusi analüüsi vahendusel, mis keskendub arenguabi valdkonnas ELi vahenditest tehtavate kulutuste optimaalsele tasuvusele. Eelarvekomisjoni nimel 2007. aasta eelarvemenetluse kontekstis Economisti Assosiati teostatud tasuvusuuringu „eelarvevahendite hindamine arengu ja koostöö vallas“ aruannet võib vaadelda selle protsessi esimese sammuna.
14. Näib, et vajadust sellise lähenemisviisi ja edasise töö järele selles valdkonnas toetavad antud uuringu tulemused, mille põhilised osad võib kokku võtta järgmiselt:
 - VVOde suured erinevused (nii hästi kui halvasti toimivad), kuid ebapiisav analüüs paljudes valdkondades tasuvusele nõuetekohase hinnangu andmisel;
 - suured erinevused VVOde toetuste andmises, kus mõned suudavad lõppsaajatele suunata 80% vahenditest, samas kui teised suudavad suunata vaid 30%;
 - puudub järjekindel teave selle kohta, et VVOd on kulusäästlikumad kui riiklikud institutsioonid.

III osa – edasise töö võimalused eelarvekomisjonis

15. Lähtudes selles valdkonnas varem tehtud töö ülaltoodud analüüsist ja 2007. aasta eelarvemenetluse raames teostatud analüüsist soovib raportöör pakkuda välja kolm ideed tulevaseks tööks selles valdkonnas.
16. Esiteks on raportöör seisukohal, et 2006. aasta mais ja juunis toimunud poliitikat käsitlevate kuulamiste (kokkuvõtte on raportööri töödokumendis 12) edukusest lähtudes võiks eelarvekomisjon kaaluda sarnaste kuulamiste korraldamist ka 2007. aastal. Mis puutub VVOde rolli arenguabi rakendamisel, siis see võiks olla 2007. aasta alguses toimuva välispoliitikale suunatud kuulamise teema, mille eesmärk on teavitada parlamendi lähenemisviisist 2008. aasta eelarve välispoliitilistele prioriteetidele. Sellised kuulamised peaks raportööri arvates toimuma tihedas koostöös asjaomaste erikomisjonidega.
17. Teiseks on raportöör seisukohal, et edasist analüüsi võiks teostada uurides täpsemalt VVOde osa ELi arenguabiga seotud kulutuste optimaalse tasuvuse tagamisel. Seda võiks teha, kasutades teadusuuringute eelarvet, millele eelarvekomisjonil on õigus. Analüüs võiks võrrelda mitmete kanalite kaudu rakendatud abi tõhusust kvalitatiivselt. Hästi põhjendatud järeldusteni jõudmiseks peaks selline analüüs tõenäoliselt põhinema üksikasjalikul juhtumiuuringul väikese arvu programmide kohta. Analüüsitavaate programmide geograafiline ja sektoraalne ulatus peaks ilmselt olema hoolikalt valitud ja kontrollitud, et tagada mõistlikul määral võrreldavad tulemused.
18. Kolmandaks soovitab raportöör, et eelarvekomisjon võiks tema kasutuses olevaid vahendeid kajastada iga-aastases eelarvemenetluses ja eelarve täitmise aruande kinnitamisemenetluses, mis võiks tagada parema kulude optimaalse tasuvuse seonduvalt VVOde arenguabi andmisega. Kui tasuvusuuringutest, kontrollikoja aruannetest ja teistest allikatest on kättesaadav asjakohane ja usaldusväärne teave, võib seda kasutada alusena eelarve muudatusettepanekutele, mille eesmärk on tagada, et raha kulutatakse võimalikult tõhusalt ja tulemuslikult, arvestades vaesemate riikide sageli keerulisi tingimusi.