

EUROOPAN PARLAMENTTI

2004



2009

Budjettivaliokunta

VUODEN 2007 TALOUSARVIOMENETTELY

29.9.2006

TYÖASIAKIRJA nro 14

valtioista riippumattomien järjestöjen asemasta EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan täytäntöönpanossa

Budjettivaliokunta

Esittelijä: James Elles

Valtioista riippumattomien järjestöjen asema EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan täytäntöönpanossa

"Olipa maailma kuinka sirpaleinen tahansa ja kilpailu kansojen välillä ankaraa, karu totuus on, että olemme päivä päivältä riippuvaisempia toisistamme."

Jacques Yves Cousteau

Johdanto

1. Tämä työasiakirja jakautuu kolmeen osaan. I osassa annetaan tietoja valtioista riippumattomien järjestöjen osallistumisesta EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan täytäntöönpanoon ottaen huomioon Euroopan parlamentin tässä suhteessa aiemmin toteuttamat toimet. II osassa esitetään lyhyesti tämän asian ja vuoden 2007 talousarviomenettelyn välinen yhteys, erityisesti käytetyille varoille saatava vastinetta korostava lähestymistapa ja budjettivaliokunnassa 30.5.2006 järjestetty ulkoista politiikkaa koskeva kuulemistilaisuus, jonka yhteydessä kuultiin Kabuln yliopiston kanslerin ja Afganistanin entisen valtiovarainministerin Ashraf Ghanin puhe. III osassa esitetään vaihtoehtoja, joiden mukaisesti Euroopan parlamentti ja budjettivaliokunta voisivat jatkaa asian käsittelyä ja analysointia.

I osa – Valtioista riippumattomat järjestöt ja EU:n kehitysyhteistyöpolitiikka

2. EU:n jäsenvaltioiden kahdenvälinen kehitysapu ja Euroopan kehitysrahaston (EKR) kautta maksetut varat yhteenlaskettuina Euroopan unioni on maailman suurin kehitysavun antaja. Valtioista riippumattomat järjestöt osallistuvat näiden kaikkien EU:n kehitysapukanavien täytäntöönpanoon. Tässä työasiakirjassa keskitytään Euroopan yhteisön kanavien kautta annettuun kehitysapuun, jonka osalta Euroopan parlamentilla on yhteispäätösvaltuudet ja valtuudet myöntää vastuuvapaus ja siten myös täytäntöönpanon tarkastusvelvollisuus. Valtioista riippumattomat järjestöt osallistuvat laajalti EU:n ulkosuhteiden ja kehitysapuohjelmien täytäntöönpanoon. Voidaan arvioida, että EU:n vuoden 2005 talousarvion otsakkeen 4 yhteensä noin 5,1 miljardin euron määrärahoista yksinomaan valtioista riippumattomille järjestöille myönnetään noin 800–900 miljoonaa euroa eli 15–18 prosenttia¹.
3. On kuitenkin huomattava, että edellinen komissio vahvisti tietyssä vaiheessa luvuksi noin 1,6 miljardia euroa. Budjettivaliokunnan esitettyä erinäisiä tarkennuspyyntöjä lukuja lopulta leikattiin, koska ne sisältävät myös erilaisia muita "valtioista riippumattomia toimijoita" kuten yliopistoja, kirkkoja, säätiöitä ja ammattiliittoja. Vuoden 2004 talousarviomenettelyn yhteydessä yleisesittelijä (Jan Mulder, ALDE) tuli siihen johtopäätökseen, että arviolta 1 miljardia euroa myönnetään valtioista riippumattomille järjestöille.
4. Jos lasketaan mukaan kaikki valtioista riippumattomat toimijat, myös YK:n virastojen ja Punaisen Ristin kaltaiset kansainväliset järjestöt, asianomainen luku kasvaa

¹ Arviot perustuvat komission vuonna 2004 toimittamiin tietoihin valtioista riippumattomista järjestöistä ja vuoden 2007 talousarviomenettelyn yhteydessä tehtyyn kustannus-hyötyanalyysiin kehitysavusta.

todennäköisesti yli 2 miljardiin euroon, mahdollisesti jopa 2,5 miljardiin euroon, mikä on puolet talousarvion otsakkeen 4 määrärahoista myönnetyn avun yhteismäärästä.

5. Valtioista riippumattomien järjestöjen osuus ulkoisten toimien talousarviomäärärahoista näyttää olleen suhteellisen vakaa ja suhteellisen korkea vuosien 2000–2006 rahoituskehyksissä.
6. Tärkeimmät otsakkeesta 4 maksettavat menoerät valtioista riippumattomille järjestöille ovat seuraavat (nimikkeistö on organisoitu uudelleen vuoden 2007 alustavassa talousarvioesityksessä):
 - Valtiosta riippumattomat kehitysyhteistyöalan toimijat (21 03), joka oli aiemmin jaettu kahteen erilliseen budjettikohtaan – valtioista riippumattomien järjestöjen kanssa suoritettava rahoitus ja hajautettu yhteistyö (nimikkeistö on muutettu vuoden 2007 alustavassa talousarvioesityksessä)
 - Temaattisista ohjelmista tai budjettikohdista rahoitetut toimet (kuten ihmisoikeudet ja demokratia)
 - Maantieteellisistä ohjelmista rahoitetut toimet
 - ECHOn välityksellä toteutetut toimet (humanitaarinen apu)

Valtaosa toimista toteutetaan temaattisina toimina ja yhteisrahoituksena valtioista riippumattomien järjestöjen kanssa, kun taas valtioista riippumattomien järjestöjen osallistuminen maantieteellisiin ohjelmiin näyttää olevan rajoitetumpaa.

7. Budjettivaliokunta on tarkastellut erilaisia talousarvio- ja vastuuvollisuusnäkökohtia, jotka liittyvät valtiosta riippumattomiin järjestöihin tällä kaudella. Valiokunta tarkasteli muun muassa seuraavaa:
 - valtioista riippumattomien järjestöjen rahoituksen kokonaisuus otsakkeesta 4;
 - rahoitus, jonka osalta noudatetaan tavanomaisia tarjouskilpailusääntöjä;
 - rahoitus, joka myönnetään suoraan käyttäen varainhoitoasetukseen sisältyvää poikkeusta;
 - sellaisten valtioista riippumattomien järjestöjen hankkeiden hallintokulut, jotka komissio rahoittaa;
 - komission toimet, joilla valvotaan tukea saavien valtioista riippumattomien järjestöjen vastuuvollisuutta;
 - valtioista riippumattomien järjestöjen yleinen rahoitusrakenne (julkisista ja muista kuin julkisista lähteistä saadun rahoituksen osuus).
8. Tämä vuoksi etenkin vuosien 2004 ja 2005 talousarvioiden yhteydessä perustettiin erilaisia varauksia, jotka saivat budjettivaliokunnan laajan tuen. Komissiota pyydettiin toimittamaan valiokunnalle kattavat todisteet. On huomattava, että komissio noudatti pyyntöä ja toimitti suhteellisen laajat selvitykset. Varaukset poistettiin lopulta joko toisessa käsittelyssä tai varainhoitovuoden aikana tehtyjen siirtojen kautta.
9. Vuoden 2006 talousarvion yhteydessä perustettiin vastaavia varauksia mutta tällä kertaa tavoitteena oli saada enemmän tietoa rahoituksesta, jota myönnetään kansainvälisille järjestöille, erityisesti YK:lle, Maailmanpankille ja Punaiselle Ristille.

Komissio toimitti jälleen melko yksityiskohtaiset vastaukset Euroopan parlamentille marraskuussa lähetetyn uudenlaisen selvityksen muodossa, minkä johdosta varaukset voitiin poistaa toisessa käsittelyssä.

10. Budjettivaliokunta on näin ollen tarkastellut varsin perusteellisesti valtioista riippumattomien järjestöjen rahoituksen rakennetta ja komission "otetta" siihen niiden tietojen perusteella, jotka komissio on kyennyt toimittamaan. Prosessin alkaessa ei ollut olemassa aggregoitujen lukujen laatimiseen tarvittavia asianmukaisia järjestelmiä ja menetelmiä. Viime vuosina tilanne on ainakin talousarviotietojen osalta parantunut huomattavasti, ja komissio on ollut yhteistyöhaluinen.

II osa – Paremmista talousarviotiedoista laadukkaaseen vastineeseen varoille

11. Euroopan parlamentti esitti komission vuosittaista toimintastrategiaa koskevassa päätöslauselmassaan, että vuoden 2007 talousarviomenettelyn kolmen tärkeimmän teeman tulisi olla politiikan ensisijaisten tavoitteiden asettaminen, laadukkaan vastineen varmistaminen käytetyille varoille ja valmistautuminen vuosina 2008–2009 tehtävään vuosien 2007–2013 monivuotisten rahoituskehysten väliarviointiin. Budjettivaliokunta on käyttänyt useita innovatiivisia menetelmiä vuoden 2007 talousarvion tarkastelussa paremman vastineen saamiseksi käytetyille varoille. Käytettyjä menetelmiä olivat muun muassa politiikan eri osa-alueita koskevien kuulemistilaisuuksien järjestäminen; kustannus-hyötyanalyysien tekeminen monilla EU:n politiikan aloilla, kehitysyhteistyöpolitiikka mukaan lukien; ja vuosittaisten talousarvio- ja vastuuvapausmenettelyjen välisen yhteyden vahvistaminen erinäisin talousarviotarkistuksin, jotka liittyvät EU:n politiikan täytäntöönpanoa käsittelevien asiakirjojen, kuten tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomusten, perinpohjaiseen tarkasteluun.
12. Valiokunta järjesti toukokuussa 2006 kuulemistilaisuuden ulkoiseen politiikkaan liittyvistä kysymyksistä. Yksi vuoden 2007 talousarvion ulkoisia toimia käsitelleen kuulemistilaisuuden poliittisista päätelmistä oli se, että valtioista riippumattomien järjestöjen aseman on oltava sopuoinnussa sen tavoitteen kanssa, että vastaanottajamaiden on sitouduttava ulkoisiin avustusohjelmiin. Olisi huolehdittava siitä, että valtioista riippumattomat järjestöt (ja kansainvälinen avustusjärjestelmä yleensä) eivät ota suoraan huolehtiakseen tehtävistä, jotka kuuluisivat oikeastaan valtioiden vastuulle. Valtioiden on itse otettava vastuu omasta kehityksestään, ja kansainvälisen avun kuuluisi tukea kansallisten valmiuksien vahvistamista eikä korvata niitä. On tärkeää, ettei valtioista riippumattomien järjestöjen toimilla laiminlyödä kehittyvien demokraattisten valtioiden ponnisteluja ja etteivät ne ole ristiriidassa keskenään. Ashraf Ghani korosti erityisesti tätä kohtaa painottaen vahvasti, että kehitysapu on ensisijaisesti ohjattava valtion kautta, jotta voidaan edistää vahvoja kansallisia instituutioita. Hänen mukaansa vahvat instituutiot ovat välttämätön edellytys sille, että kehitysapu edistää kestävästä taloudellista, sosiaalista ja demokraattista kehitystä.
13. Seuraavaksi parlamentin olisi loogisinta ottaa huomioon valtioista riippumattomien järjestöjen rahoituksen osalta budjettivaliokunnassa aiemmin toteutetut toimet ja ulkopoliittikan kuulemistilaisuuden alustavat tulokset ja niiden perusteella analysoida,

millaista laadullista vastinetta kehitysapuun käytetyille EU:n varoille saadaan. Kehitysyhteistyöhön käytettävien määrärahojen ja välineiden arviointia koskeva kustannus-hyötyanalyysi, jonka "Economisti Associati" toteutti budjettivaliokunnan puolesta vuoden 2007 talousarviomenettelyn yhteydessä, voisi olla tämän prosessin ensimmäinen vaihe.

14. Tutkimuksesta saadut tulokset näyttäisivät tukevan tällaista toimintatapaa. Seuraavassa yhteenveto keskeisimmistä tuloksista:

- valtioista riippumattomat järjestöt eroavat toisistaan huomattavasti ("hyvät" ja "huonot" suoriutajat) mutta monilla aloilla ei ole tehty riittävästi arviointeja, jotta kustannustehokkuutta voitaisiin analysoida asianmukaisesti;
- tukikustannukset vaihtelevat suuresti eri järjestöjen kesken siten, että osa järjestöistä pystyy ohjaamaan yli 80 prosenttia varoista lopullisille edunsaajille, kun taas toiset ainoastaan 30 prosenttia;
- ei ole järjestelmällisiä todisteita siitä, että valtioista riippumattomat järjestöt olisivat kustannustehokkaampia kuin julkiset laitokset.

III osa – Budjettivaliokunnan toimintavaihtoehdot tulevaisuudessa

15. Tällä alalla aiemmin toteutetuista toimista edellä esitetyn arvioinnin ja vuoden 2007 talousarviomenettelyn yhteydessä suoritettujen analyysien perusteella esittelijä haluaa ehdottaa kolmea toimintavaihtoehtoa, joiden mukaisesti asian käsittelyä voitaisiin jatkaa.

16. Esittelijä katsoo ensinnäkin, että touko–kesäkuussa 2006 järjestettyjen politiikan näkökohtia koskeneiden kuulemistilaisuuksien (yhteenveto työasiakirjassa 12) suosion perusteella budjettivaliokunta voisi harkita muiden vastaavien kuulemistilaisuuksien järjestämistä ulkoisen politiikan alalla vuonna 2007. Kehitysavun täytäntöönpanoon osallistuvien valtioista riippumattomien järjestöjen asemaa voitaisiin käsitellä jossakin vuoden 2007 alkupuolella järjestettävässä ulkoisen politiikan kuulemistilaisuudessa tarkoituksena tiedottaa parlamentin näkemyksistä ulkopoliittikan alan ensisijaisista tavoitteista vuoden 2008 talousarvion osalta. Kuulemistilaisuudet olisi esittelijän mielestä järjestettävä tiiviissä yhteistyössä asiaankuuluvien erityisvaliokuntien kanssa.

17. Esittelijä katsoo myös, että asiaa voitaisiin analysoida edelleen tarkastelemalla lähemmin, mikä merkitys valtioista riippumattomilla järjestöillä on sen varmistamisessa, että EU:n ulkoiseen kehitysapuun käytettäville varoille saadaan laadullista vastinetta. Tässä yhteydessä voitaisiin turvautua tutkimusbudjettiin, jota budjettivaliokunnan on mahdollista käyttää. Arvioinnissa voitaisiin vertailla laadullisesti eri kanavien kautta myönnetyn tuen tehokkuutta. Jotta lopputulos olisi asianmukaisesti perusteltu, on analyysissä todennäköisesti tarkasteltava yksityiskohtaisesti vain muutamia valittuja ohjelmia. Arvioitavien ohjelmien maantieteellinen ja alakohtainen laajuus on luultavasti valittava huolellisesti ja sitä on valvottava sen varmistamiseksi, että tulokset ovat kohtuullisesti vertailukelpoisia.

18. Esittelijä ehdottaa lopuksi, että budjettivaliokunta tarkastelee, millaisia välineitä sillä on vuosittaisten talousarvio- ja vastuuvapausmenettelyjen yhteydessä käytettävissään,

jotta se voisi varmistaa paremman vastineen käytetyille varoille, kun on kyse valtioista riippumattomien järjestöjen osallistumisesta kehitysapuun. Kustannus-
hyötyanalyyseistä, tilintarkastustuomioistuimen kertomuksista ja muista lähteistä saatavilla olevaa tietoa voidaan tarvittaessa käyttää perusteena
talousarviotarkistuksille, joilla pyritään varmistamaan, että varat käytetään mahdollisimman tehokkaasti ottaen huomioon köyhimmissä maissa usein vallitsevat vaikeat olosuhteet.