

EURÓPAI PARLAMENT

2004



2009

Költségvetési Bizottság

2007-ES KÖLTSÉGVETÉSI ELJÁRÁS

29.9.2006

14. SZ. MUNKADOKUMENTUM

a nem kormányzati szervezetek által az EU fejlesztési politikájának végrehajtásában betöltött szerepről

Költségvetési Bizottság

Előadó: James Elles

A nem kormányzati szervezetek szerepe az EU fejlesztési politikájának végrehajtásában

„Bármennyire megosztott is a világ, és bármilyen engesztelhetetlen a nemzetek közötti versengés, kétségtelen, hogy kölcsönös függésünk egymástól napról napra egyre nő.”

Jacques Yves Cousteau

Bevezetés

1. E munkadokumentum három részből áll: Az első szakasz adatokat közöl a nem kormányzati szervezetek (NGO-k) által az EU fejlesztési politikájának végrehajtásában betöltött szerepéről az Európai Parlament e tekintetben folytatott korábbi munkájának összefüggésében. A második szakasz röviden bemutatja az e kérdés és a 2007. évi költségvetési eljárás közötti kapcsolatot, különös tekintettel az „értéket a pénzért” megközelítésre és a Költségvetési Bizottságban május 30-án tartott külpolitikai meghallgatásra, amelyen Ashraf Ghani, a kabuli egyetem igazgatója és Afganisztán volt külügyminisztere is előadást tartott. A harmadik szakasz vázolja az Európai Parlament és a Költségvetési Bizottság előtt álló további teendőket és elemzéseket ezen a téren.

I. szakasz – Az NGO-k és az EU fejlesztési politikája

2. Az EU tagállamai által biztosított kétoldalú fejlesztési támogatást és az Európai Fejlesztési Alap (EFA) által kifizetett pénzeket is beleszámítva, a világon az Európai Unió adja a legtöbb fejlesztési támogatást. Az NGO-k az uniós fejlesztési támogatás mindezen módozatai végrehajtásában részt vesznek. E munkadokumentum az Európai Közösség csatornáin keresztül folyósított fejlesztési támogatásra összpontosít, amellyel kapcsolatban az Európai Parlamentnek együttdöntési jogköre van és mentesítési hatóságként lép fel, tehát kötelessége a végrehajtás vizsgálata. Az NGO-k széleskörűen részt vesznek az EU külkapcsolatainak és fejlesztési programjainak végrehajtásában. Az EU 2005. évi költségvetésének 4. fejezete alatti megközelítőleg összesen 5,1 milliárd euróból a becslések szerint körülbelül 800–900 milliót, vagyis mintegy 15–18%-ot¹ nem kormányzati szervezetek számára különítették el.
3. Észre kell azonban venni, hogy az előző Bizottság egy ízben ezt az összeget csaknem 1,6 milliárd euróban állapította meg. A Költségvetési Bizottságnak a helyzet tisztázására irányuló kéréseit követően az összegeket, mivel azok magukban foglaltak sok más „nem állami szereplőt” – így egyetemeket, egyházakat, alapítványokat, szakszervezeteket stb. – is, végül lefele módosították. A 2004. évi eljárás keretében az általános előadó (Mulder úr, ALDE) arra a következtetésre jutott, hogy az NGO-knak juttatott összeg 1 milliárd euróra tehető.
4. Minden nem állami szereplőt, a „nemzetközi szervezeteket” – például az ENSZ ügynökségeit és a Vöröskeresztet – is beleértve, a vonatkozó összeg valószínűleg több

¹ A becslés a Bizottság által 2004-ben nyújtott, NGO-kkal kapcsolatos adatokon és a 2007. évi költségvetési eljárás keretében a fejlesztésről készített költség-haszon elemzésen alapul.

mint 2 milliárd euróra, akár 2,5 milliárd euróra is tehető, ami a költségvetés 4. fejezete alatt kifizetett összes támogatás fele.

5. A 2000 és 2006 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi terv keretében a külső fellépések költségvetésében az NGO-k finanszírozása viszonylag stabil és magas szintű volt.
6. A 4. fejezet alatt az NGO-kiadások főbb területei a következők (a nomenklatúra szerkezete megváltozott a 2007. évi EKT-ban):
 - Nem állami szereplők a fejlesztésben (21 03), amely korábban két tételként szerepelt: nem kormányzati szervezetek társfinanszírozása és decentralizált együttműködés (nomenklatúra-változás a 2007. évi EKT-ban)
 - Tematikus programok/költségvetési tételek alá tartozó fellépések (például emberi jogok és demokrácia)
 - Földrajzi programok alá tartozó fellépések
 - Az ECHO-n keresztüli fellépések (humanitárius segély)

A fellépések nagy része a tematikus cselekvések és a nem kormányzati szervezetek társfinanszírozása alá esik, míg a földrajzi programokban az NGO-k részvétele korlátozottabb.

7. A Költségvetési Bizottság ebben az időszakban a nem kormányzati szervezetek számos költségvetési és elszámoltathatósági vonatkozását megvizsgálta. A bizottság olyan vonatkozásokat vizsgált, mint:
 - az NGO-finanszírozás teljes részesedése a 4. fejezet alatt;
 - e finanszírozás azon elemei, amelyek a normál tendereljárást követik;
 - e finanszírozás azon elemei, amelyeket a költségvetési rendelet „közvetlen előirányzatok” kivétele értelmében ítélnék oda;
 - a Bizottság által finanszírozott NGO-projektek igazgatási költségeire vonatkozó adatok;
 - bizottsági tevékenységek az NGO-kedvezményezettek elszámoltathatóságának figyelemmel követésére;
 - az NGO-finanszírozás teljes szerkezete (finanszírozásának részesedése kormányzati, illetve nem kormányzati forrásokból).
8. A 2004. és különösen a 2005. évi költségvetésben ez különböző tartalékok létrehozásához vezetett, amit a Költségvetési Bizottság erőteljesen támogatott. A Bizottságot felkérték, hogy nyújtson minden részletre kiterjedő bizonyítékokat a bizottságnak. El kell ismerni, hogy a Bizottság eleget tett a kéréseknek, és meglehetősen részletekbe menő jelentéseket készített. A tartalékokat végül vagy a második olvasatban, vagy a költségvetési évben lebonyolított átcsoportosításokon keresztül felszabadították.
9. A 2006. évi költségvetési eljárásban hasonló tartalékokat képeztek, ezúttal abból a célból, hogy átláthatóbbá váljon a nemzetközi szervezetekkel – konkrétan az ENSZ-

rendszerrel, a Világbankkal és a Vöröskeresztrel – kapcsolatos finanszírozás. A Bizottság ismét meglehetősen részletes válaszokat adott az EP számára novemberben megküldött új jelentésben, amely lehetővé tette, hogy a tartalékokat a második olvasat során felszabadítsák.

10. A Költségvetési Bizottság tehát mélyrehatóan megvizsgálta az NGO-finanszírozás Bizottság által bemutatott szervezését és a felette gyakorolt irányítást. A folyamat kezdetén még nem léteztek olyan megfelelő rendszerek és eljárások, amelyek összesített számadatokkal tudtak volna szolgálni. Az elmúlt néhány évben, legalábbis költségvetési információs szempontból, a helyzet jelentősen javult, a Bizottság pedig kész volt az együttműködésre.

II. szakasz – A jobb költségvetési információktól a minőségi megtérülésig

11. Az Európai Parlament a 2007. évi költségvetési eljárás iránti megközelítésének három fő összetevőjét a Bizottság éves politikai stratégiai jelentéséről szóló állásfoglalásában fejtette ki: politikai prioritások megállapítása; a minőségi megtérülés biztosítása; és a 2007–2013-as többéves pénzügyi keret 2008/2009. évi felülvizsgálatára való felkészülés. A minőségi megtérülés biztosítása érdekében a Költségvetési Bizottság számos innovatív megközelítést alkalmazott a 2007. évi költségvetés vizsgálatakor. Ez a megközelítés magában foglalt: szakpolitikai meghallgatásokat; költség-haszon elemzéseket az EU-politikák számos területén, beleértve a fejlesztési politikát; és az éves költségvetés és a mentesítési eljárások közötti megerősített kapcsolatot, az EU-politikák végrehajtását vizsgáló dokumentumok – például a Számvevőszék különjelentései – részletes vizsgálatához kapcsolódó számos költségvetési módosításon keresztül.
12. A bizottság külpolitikai kérdésekről szakpolitikai meghallgatást tartott 2006 májusában. A 2007. évi költségvetésbe foglalt külső fellépésekről tartott meghallgatásból levont egyik politikai következtetés az volt, hogy a nem kormányzati szervezetek szerepének kompatibilisnek kell lennie azzal, hogy a külső támogatási programok a fogadó országok „kezében vannak”. Oda kell figyelni arra, hogy az NGO-knak (és általában a nemzetközi segélyezési rendszernek) nem kellene közvetlenül átvenniük olyan feladatokat, amelyeket maguk az államok látnak el. Az országoknak kell felelősséget vállalniuk saját fejlődésükért, és ennek elérése érdekében a nemzetközi támogatásnak a hazai kapacitások megerősítését (nem pedig helyettesítését) kell előmozdítania. Fontos, hogy az NGO-k fellépései ne hagyják figyelmen kívül a feltörekvő demokratikus államok erőfeszítéseit, és azoknak ne mondjanak ellent. Ezt különösen Ashraf Ghani úr hangsúlyozta, aki azt is hangsúlyozta, hogy az erősebb hazai intézmények előmozdítása érdekében az állam legyen a fejlesztési támogatás folyósításának elsődleges csatornája. Mint elmondta, az erős intézmények szükséges feltételei annak, hogy a fejlesztési támogatásokat a tartós gazdasági, szociális és demokratikus előrehaladás szolgálatába lehessen állítani.
13. A Parlament számára az lenne a következő logikus lépés, hogy a fejlesztési támogatások terén az EU-pénzek minőségi megtérülésére összpontosító elemzéseket végezve a Költségvetési Bizottság NGO-finanszírozási korábbi munkájára és a

külpolitikai meghallgatás kezdeti eredményeire épít. A Költségvetési Bizottság megbízásából, a 2007. évi költségvetési eljárás keretében, az Economisti Associati társaság által a fejlesztés és együttműködés terén a költségvetési források és eszközök értékeléséről szóló költség-haszon elemzési jelentés e folyamat első lépésének tekinthető.

14. Az ilyen megközelítés és az e téren végzett további munka szükségességét alátámasztja a tanulmány, amelynek fő elemei a következők:

- nagy különbségek az NGO-k között (jól, illetve rosszul teljesítők), de több területen hiányosak az értékelések a költséghatékonyság megfelelő elemzéséhez;
- nagy eltérések a támogatásokkal kapcsolatos költségek terén az NGO-k között: néhány a pénzek 80%-át el tudja juttatni a végső kedvezményezetthez, míg mások csak 30%-át;
- nincs következetes bizonyíték arra nézve, hogy az NGO-k költséghatékonyabbak, mint a kormányzati intézmények.

III. szakasz – Lehetőségek a Költségvetési Bizottság további munkája terén

15. Az e téren készített munka fenti elemzése és a 2007. évi költségvetési eljárás keretében folytatott elemzés alapján az előadó három javaslattal szeretne előállni az e téren végzett jövőbeli munka kapcsán.

16. Először, az előadó úgy véli, hogy (az előadó 12. munkadokumentumában összefoglalt) 2006. májusi és júniusi szakpolitikai meghallgatások fényében a Költségvetési Bizottság megfontolhatná további hasonló meghallgatások szervezését 2007 folyamán. Ami az NGO-k által a fejlesztési támogatás végrehajtása terén betöltött szerepet illeti, azt a külpolitikákra összpontosító meghallgatáson vitathatnák meg 2007 elején, és az így tájékoztatásul szolgálhatna a Parlament megközelítése számára a 2008. évi költségvetés külpolitikai prioritásai tekintetében. Az előadó véleménye szerint az ilyen meghallgatásokat a vonatkozó egyedi programokkal szoros együttműködésben kellene lebonyolítani.

17. Másodszor, az előadó úgy véli, hogy további elemzést lehetne végezni az NGO-knak az EU külső fejlesztési támogatásai minőségi megtérülésében betöltött szerepére összpontosítva. Ez megvalósítható lenne a Költségvetési Bizottság által igénybe vehető kutatási költségvetésből. Az elemzés minőségi szempontból hasonlítaná össze a különféle csatornákon keresztül végrehajtott támogatás hatékonyságát. A jól megalapozott következtetések érdekében ennek az elemzésnek valószínűleg kevés kiválasztott program bevonásával részletes esettanulmányokon kellene alapulnia. Az elemzendő programok földrajzi és ágazati kiterjedését valószínűleg gondosan meg kell majd határozni és ellenőrizni kell az eredmények elfogadható mértékű összehasonlíthatósága érdekében.

18. Harmadszor, az előadó javasolja, hogy a Költségvetési Bizottság vegye fontolóra a számára az éves költségvetési és mentesítési eljárásban rendelkezésre álló eszközöket, hogy az NGO-k fejlesztési támogatásban való részvétele terén jobb minőségi

megtérülést tudjon biztosítani. Ahol szükséges és megbízható információk állnak rendelkezésre a költség-haszon elemzések, a Számvevőszék és más források jelentései révén, ezeket az olyan költségvetési módosítások alapjául lehet tekinteni, amelyek célja annak biztosítása, hogy tekintettel a szegény országokat gyakorta sújtó nehéz körülményekre, a pénzt a lehető leghatékonyabb és legeredményesebb módon költse el.