

Traduzione esterna

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Commissione per i bilanci

PROCEDURA DI BILANCIO 2007

29.9.2006

DOCUMENTO DI LAVORO N. 14

sul ruolo delle ONG nell'esecuzione della politica UE di cooperazione allo sviluppo

Commissione per i bilanci

Relatore: James Elles

Il ruolo delle ONG nell'esecuzione della politica UE di cooperazione allo sviluppo

"Per quanto frammentato sia il mondo, per quanto intense siano le rivalità nazionali, l'inesorabile realtà è che diventiamo ogni giorno più interdipendenti."

Jacques Yves Cousteau

Introduzione

1. Il presente documento di lavoro si compone di tre sezioni. Nella prima si forniscono dati sulla partecipazione delle organizzazioni non governative (ONG) all'esecuzione della politica UE di cooperazione allo sviluppo, nel contesto delle attività precedentemente condotte dal Parlamento europeo in tale settore. Nella sezione due si espongono brevemente i legami fra tale materia e la procedura di bilancio 2007, in particolare l'approccio volto ad ottimizzare la spesa e l'audizione sulle politiche esterne tenuta il 30 maggio dalla commissione per i bilanci, in occasione della quale ha svolto un intervento Ashraf Ghani, Rettore dell'Università di Kabul ed ex ministro delle finanze dell'Afghanistan. La terza sezione espone le opzioni in merito alle ulteriori attività ed analisi che il Parlamento europeo e la commissione per i bilanci potrebbero svolgere in tale ambito.

Sezione I - ONG e politica UE di cooperazione allo sviluppo

2. Considerando anche l'assistenza bilaterale allo sviluppo prestata dagli Stati membri dell'UE e i fondi versati tramite il Fondo europeo di sviluppo (FES), l'Unione europea è il primo donatore di aiuti umanitari al mondo. Le ONG partecipano all'attuazione dell'assistenza allo sviluppo attraverso ognuno dei canali suindicati. Il presente documento di lavoro si concentra sull'assistenza allo sviluppo fornita mediante i canali della Comunità europea, sulla quale il Parlamento europeo ha poteri di codecisione e prerogative di scarico e, dunque, l'obbligo di esercitare il controllo di esecuzione. Le ONG partecipano in ampia misura all'esecuzione dei programmi UE in materia di relazioni esterne e di sviluppo. Si stima che, su un volume totale di ca. 5,1 miliardi di euro disponibili alla rubrica 4 del bilancio UE per il 2005, all'incirca 800-900 milioni di euro siano stati assegnati alle sole ONG, ossia qualcosa come il 15-18%¹.
3. Va notato comunque che, a un dato momento, la precedente Commissione situava tale cifra a ca. 1,6 miliardi. A seguito di varie richieste di chiarimenti da parte della commissione per i bilanci, le cifre in questione hanno finito per essere riviste al ribasso, in quanto includevano anche vari altri "attori non statali", quali università, chiese, fondazioni, sindacati ecc. In occasione della procedura 2004 il relatore generale (on. Mulder, ALDE) concludeva in via estimativa per una cifra di 1 miliardo assegnata alle ONG.

¹ Stime basate sui dati forniti dalla Commissione sulle ONG nel 2004 e sull'analisi costi-benefici in materia di sviluppo condotta nel quadro della procedura di bilancio 2007.

4. Se si includono tutti gli attori non statali - annoverando pertanto in tale categoria le "organizzazioni internazionali" quali le agenzie dell'ONU e la "famiglia" della Croce Rossa - la cifra in questione è probabilmente superiore ai 2 miliardi di euro e raggiunge forse i 2,5 miliardi, ossia la metà del volume complessivo degli aiuti erogati a titolo della rubrica 4 del bilancio.
5. Nel periodo delle Prospettive finanziarie 2000-2006, la quota del finanziamento delle ONG all'interno del budget Azioni esterne sembra essersi mantenuto a un livello stabile e relativamente elevato.
6. Le principali aree della spesa ONG nell'ambito della rubrica 4 sono le seguenti (la nomenclatura è stata ristrutturata nel PPB 2007):
 - Interlocutori non statali dello sviluppo (21 03), in cui confluiscono le precedenti linee per il cofinanziamento delle ONG e la cooperazione decentrata (modifica della nomenclatura nel PPB 2007).
 - Interventi nel quadro di programmi/linee di bilancio tematiche (come diritti umani e democrazia).
 - Interventi nel quadro dei programmi geografici.
 - Interventi mediante ECHO (aiuti umanitari).

Gran parte degli interventi hanno per oggetto azioni tematiche con finanziamento di ONG, mentre la partecipazione di ONG ai programmi geografici appare più limitata.

7. La commissione per i bilanci ha esaminato per le ONG vari aspetti di bilancio ed *accountability* durante il periodo in esame. La commissione ha analizzato aspetti quali:
 - quota complessiva del finanziamento ONG all'interno della rubrica 4;
 - voci di tali finanziamenti che ottemperano alle normali disposizioni in materia di appalti;
 - voci di tali finanziamento erogate ricorrendo alla deroga della "aggiudicazione diretta" prevista dal Regolamento finanziario;
 - indicazioni circa i costi amministrativi dei progetti ONG finanziati dalla Commissione;
 - attività della Commissione volte a monitorare la *accountability* dei beneficiari ONG;
 - struttura generale del finanziamento delle ONG (quote di fondi rispettivamente provenienti da fonti statali e non statali).
8. Soprattutto nei bilanci 2004 e 2005, tale situazione ha portato alla creazione di varie riserve, che hanno avuto largo consenso in seno alla commissione bilanci. Alla Commissione europea è stato chiesto di fornire alla commissione un'ampia documentazione e occorre dire che la Commissione ha soddisfatto tali richieste, presentando particolareggiate relazioni. Le riserve sono state alla fine svincolate in occasione della seconda lettura o mediante storni in corso d'esercizio.

9. La procedura di bilancio 2006 ha visto la creazione di riserve analoghe, questa volta con l'obiettivo di fare maggiore chiarezza sui finanziamenti destinati alle organizzazioni internazionali, in particolare il sistema delle Nazioni Unite, la Banca mondiale e la famiglia della Croce Rossa. Anche in questo caso la Commissione ha fornito risposte sufficientemente dettagliate sotto forma di una nuova relazione trasmessa al Parlamento europeo a novembre, cosa che ha permesso in seconda lettura di liberare le riserve.
10. La commissione bilanci ha pertanto indagato ampiamente sull'organizzazione e il controllo esercitato dalla Commissione sul finanziamento erogato tramite le ONG, sulla scorta della documentazione fornita dalla Commissione stessa. Quanto è stato avviato tale processo, non esistevano sistemi e procedure atti a produrre dati aggregati. Negli ultimi anni, si sono registrati notevoli miglioramenti, almeno sotto il profilo dell'informazione finanziaria, e la Commissione ha mostrato al riguardo spirito di collaborazione.

Sezione II - Dal miglioramento dell'informazione finanziaria all'ottimizzazione qualitativa della spesa

11. I tre temi principali che hanno caratterizzato l'approccio del Parlamento europeo alla procedura di bilancio 2007, quali enunciati nella risoluzione sulla Strategia politica annuale della Commissione, sono: definizione di priorità politiche, ottimizzazione qualitativa della spesa e preparazione alla revisione di medio termine (2008-2009) del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2007-2013. In sede di esame del bilancio 2007, la commissione per i bilanci ha adottato un certo numero di approcci innovativi, allo scopo di compiere progressi sulla via dell'ottimizzazione qualitativa della spesa. In tale ambito, citiamo: audizioni sulle politiche, produzione di analisi costi-benefici su un certo numero di aree di intervento UE, fra cui la cooperazione allo sviluppo, e una più stretta correlazione fra il bilancio annuale e le procedure di scarico, perseguita attraverso vari emendamenti di bilancio collegati a un esame approfondito di documenti che analizzano l'esecuzione delle politiche UE, come le relazioni speciali della Corte dei conti.
12. Nel maggio 2006 la commissione ha tenuto un'audizione sulle problematiche delle politiche esterne. Una delle conclusioni politiche emerse dall'audizione sulle azioni esterne nel bilancio 2007 è stata che il ruolo delle ONG deve essere compatibile con l'obiettivo di "appartenenza" (*ownership*) dei programmi di assistenza esterna ai paesi beneficiari. Occorre fare in modo che le ONG (e in generale il sistema di aiuti internazionali) non si assumano direttamente compiti che potrebbero in realtà essere assolti dagli stessi Stati interessati. Occorre che i Paesi in questione si assumano la responsabilità del proprio sviluppo; a tal fine gli aiuti internazionali dovrebbero supportare il rafforzamento delle capacità nazionali anziché surrogarle. È importante che gli interventi delle ONG non trascurino o non operino in antitesi rispetto agli sforzi compiuti dagli Stati democratici emergenti. Questo punto è stato sottolineato in modo particolare da Ashraf Ghani, il quale ha sostenuto fermamente la tesi che se si vuole promuovere il rafforzamento istituzionale di uno Stato, questo deve divenire il canale primario dell'assistenza allo sviluppo. Istituzioni forti sono, a suo parere, una

delle condizioni necessarie affinché l'assistenza allo sviluppo possa trasformarsi in progressi duraturi in campo economico, sociale e democratico.

13. Il prossimo passo da compiere per il Parlamento è evidentemente continuare sulla base del lavoro svolto in commissione bilanci sulle ONG nonché sulla base dei risultati dell'audizioni sulle politiche esterne, conducendo analisi aventi per oggetto l'ottimizzazione qualitativa degli interventi finanziari UE nel campo dell'assistenza allo sviluppo. L'analisi costi-benefici fornita da Economisti associati su "La valutazione delle risorse e degli strumenti di bilancio nel campo dello sviluppo e della cooperazione" espletata per conto della commissione per i bilanci nel contesto della procedura di bilancio 2007, può essere vista come il primo passo in questa direzione.
14. La necessità di adottare tale approccio e di proseguire il lavoro finora svolto in tal campo sembra essere supportata dalle risultanze dell'analisi citata, le cui conclusioni principali possono essere così riassunte:
 - forti differenze fra le varie ONG (si registrano buone e cattive performance), ma assenza in numerosi settori di sufficienti analisi, che permettano di valutare correttamente il rapporto costi-benefici;
 - elevata variabilità dei costi di sostegno tra le varie ONG: alcune riescono a far pervenire oltre l'80% dei fondi ai beneficiari finali, altre solo il 30%.
 - assenza di prove sistematiche che le ONG presentano un rapporto costi-benefici più favorevole rispetto alle istituzioni statali.

Sezione III - Opzioni per l'ulteriore lavoro da svolgere in commissione bilanci

15. Sulla base della rassegna testé compiuta delle attività precedentemente svolte in tale settore e dell'analisi condotta nel quadro della procedura di bilancio 2007, il relatore desidera avanzare tre proposte riguardo alle future attività da svolgere in quest'ambito.
16. Innanzitutto, il relatore considera che, stante il successo delle audizioni tenute nei mesi di maggio e giugno 2006 (riassunte nel documento di lavoro n. 12 dello stesso relatore), la commissione per i bilanci potrebbe considerare l'organizzazione di nuove audizioni di questo tipo nel corso del 2007. In merito al ruolo delle ONG nell'esecuzione dell'assistenza allo sviluppo, tale tema potrebbe formare oggetto di un'audizione sulle politiche esterne da tenere nei primi mesi del 2007, al fine di informare il Parlamento e consentirgli di definire il suo approccio per quanto riguarda le priorità in materia di politiche esterne per il bilancio 2008. Un'audizione di questo tipo dovrebbe, a parere del relatore, essere condotta in stretta cooperazione con le commissioni specializzate interessate.
17. In secondo luogo, il relatore ritiene che possano essere svolte ulteriori analisi che esaminino più in particolare in che modo le ONG contribuiscano a garantire l'ottimizzazione qualitativa della spesa UE nel campo dell'assistenza esterna allo sviluppo. A tal fine si potrebbe utilizzare la dotazione di ricerca a disposizione della commissione per i bilanci. L'analisi potrebbe operare un raffronto qualitativo che esamini l'efficacia degli aiuti eseguiti tramite una varietà di canali. Al fine di pervenire a conclusioni ben fondate, è probabile che l'analisi debba basarsi sull'esame

particolareggiato di casi specifici, effettuato su un campione di programmi. Per garantire un ragionevole grado di comparabilità dei risultati, si dovrebbe forse definire e controllare con attenzione la portata geografica e settoriale dei programmi da analizzare.

18. In terzo luogo, il relatore suggerisce che la commissione per i bilanci rifletta sugli strumenti di cui dispone nel quadro della procedure annuali di bilancio e di scarico per essere in grado di assicurare l'ottimizzazione dell'uso di fondi relativamente alla partecipazione delle ONG all'assistenza per lo sviluppo. La disponibilità di dati pertinenti ed affidabili provenienti da analisi costi-benefici, da relazioni della Corte dei conti e da altre fonti, potrebbe costituire la base per emendamenti di bilancio volti ad assicurare che, stanti le difficili condizioni che sovente caratterizzano i Paesi più poveri, i fondi erogati vengano spesi nel modo più efficace ed efficiente possibile.