

EUROPOS PARLAMENTAS

2004



2009

Biudžeto komitetas

2007 M. BIUDŽETO PROCEDŪRA

25.9.2006

DARBO DOKUMENTAS NR. 14

dėl NVO vaidmens įgyvendinant ES vystymosi politiką

Biudžeto komitetas

Pranešėjas: James Elles

NVO vaidmuo įgyvendinant ES vystymosi politiką

[vieta citatai]

Įžanga

1. Ši darbo dokumentą sudaro trys dalys. Pirmojoje dalyje pateikiami duomenys apie nevyriausybinių organizacijų (NVO) dalyvavimą įgyvendinant ES vystymosi politiką, remiantis anksčiau atliktu Europos Parlamento darbu šioje srityje. Antrojoje dalyje trumpai apibūdinamas šio klausimo ir 2007 m. biudžeto procedūros ryšys, visų pirma ekonominio naudingumo požiūriu, ir gegužės 30 d. Biudžeto komitete surengtas klausymas dėl išorės politikos, kuriame pranešimą skaitė Kabulo universiteto rektorius ir buvęs Afganistano finansų ministras Ashraf Ghani. Trečiojoje dalyje pateikiamos tolesnio darbo ir analizės šioje srityje galimybės Europos Parlamente ir Biudžeto komitete.

I dalis – NVO ir ES vystymosi politika

2. Sudėjus dvišalę ES valstybių narių paramą vystymuisi ir per Europos vystymosi fondą (EVF) sumokėtas lėšas ES yra didžiausia pasaulyje paramos vystymuisi teikėja. NVO dalyvauja įgyvendinant visus ES paramos vystymuisi kanalus. Šiame darbo dokumente dėmesys sutelkiamas į Europos bendrijos kanalais teikiamą paramą vystymuisi, dėl kurios Europos Parlamentas turi bendrų sprendimų priėmimo galią, yra įvykdymo patvirtinimo institucija ir todėl yra įpareigotas kruopščiai prižiūrėti jos vykdymą. NVO plačiai dalyvauja įgyvendinant ES išorės santykių ir vystymosi programas. Galima įvertinti, kad iš maždaug 5,1 mlrd. EUR, skirtų ES biudžeto 4 išlaidų kategorijai 2005 m., 800–900 mln. EUR, t. y. 15–18 proc., yra skirti vien NVO¹.
3. Vis dėlto svarbu pažymėti, kad ankstesnioji Komisija vienu metu padidino šias lėšas iki 1,6 mlrd. EUR. Biudžeto komitetui pareikalavus paaiškinimo, ši suma laipsniškai buvo sumažinta, kadangi į ją taip pat buvo įtrauktos įvairios kitos „nevalstybinės institucijos“, pvz., universitetai, bažnyčios, fondai, profesinės sąjungos ir kt. 2004 m. procedūros metu bendrasis pranešėjas (J. Mulder, ALDE) konstatavo, kad NVO tenka 1 mlrd. EUR.
4. Įtraukus visas nevalstybines institucijas, įskaičiavus „tarptautines organizacijas“, pvz., JTO agentūras ir Raudonojo Kryžiaus judėjimą, ši suma siektų daugiau kaip 2 mlrd., o galbūt net 2,5 mlrd. EUR, t. y. sudarytų pusę visos pagalbos apimties, skiriamos pagal biudžeto 4 išlaidų kategoriją.
5. Atrodo, kad 2000–2006 m. finansinėje perspektyvoje NVO finansavimo dalis išorės veiksmų biudžete išliko gana stabili ir didelė.

¹ Įvertinimas pagrįstas 2004 m. Komisijos pateiktais duomenimis apie NVO ir vystymosi sąnaudų–naudos studiją 2007 m. biudžeto procedūros metu.

6. Pagrindinės NVO išlaidos 4 išlaidų kategorijoje yra (2007 m. PBP nomenklatūra restruktūrizuota):

- Vystymosi procese dalyvaujančios nevalstybinės institucijos (21 03), šią eilutę sudaro anksčiau buvusios dvi atskiros eilutės, skirtos NVO bendram finansavimui ir decentralizuotam bendradarbiavimui (nomenklatūros pasikeitimas 2007 m. PBP)
- intervencijos pagal temines programas (biudžeto eilutes) (pvz., žmogaus teisės ir demokratija)
- intervencijos pagal geografines programas
- intervencijos pagal ECHO (humanitarinė pagalba)

Didžioji intervencijų dalis yra susijusi su teminiais veiksmais ir NVO bendru finansavimu, o NVO dalyvavimas geografinėse programose yra kiek ribotesnis.

7. Šiuo laikotarpiu Biudžeto komitetas išnagrinėjo įvairius NVO biudžetinius ir atskaitomybės aspektus. Komitetas išnagrinėjo šiuos aspektus:

- bendrą NVO finansavimo dalį 4 išlaidų kategorijoje;
- kurioms šio finansavimo dalims galioja įprastinės dalyvavimo paraiškų konkurse taisyklės;
- kurioms finansavimo dalims taikoma Finansinio reglamento „tiesioginio paskirstymo“ išimtis;
- kokios NVO projektų administravimo išlaidos, kurias finansuoja Komisija;
- Komisijos veiklą, skirtą prižiūrėti NVO gavėjų atskaitomybę;
- bendrą NVO finansavimo struktūrą (finansavimo iš valstybinių ir nevalstybinių šaltinių dalį).

8. 2004 m. ir ypač 2005 m. biudžete tai leido sukurti įvairių rezervų, sulaukusių didelės paramos Biudžeto komitete. Buvo paprašyta, kad Komisija pateiktų komitetui išsamius duomenis. Svarbu pažymėti, kad Komisija įvykdė šį prašymą ir pateikė gana išsamius pranešimus. Rezervai buvo naudojami arba antrojo svarstymo metu, arba vykdant perkėlimus per biudžetinius metus.

9. 2006 m. biudžeto procedūros metu buvo sukurti tokie patys rezervai siekiant labiau nušviesti finansavimą, tenkantį tarptautinėms organizacijoms, visų pirma JTO sistemai, Pasaulio bankui ir Raudonojo Kryžiaus judėjimui. Komisija vėl pateikė gana išsamius atsakymus naujame pranešime, kuris buvo išsiųstas EP lapkričio mėn. ir kuriame buvo leista naudoti visus rezervus antrojo svarstymo metu.

10. Todėl Biudžeto komitetas galėjo gana nuodugniai išsiaiškinti NVO finansavimo organizavimą ir „suvokimą“, kurį Komisija buvo pajėgi parodyti. Procesui prasidėjus nebuvo tinkamų sistemų ir procedūrų visuminiams skaičiams apskaičiuoti. Per pastaruosius keletą metų padėtis labai pagerėjo, bent jau biudžetinės informacijos požiūriu, o Komisija buvo linkusi bendradarbiauti.

II dalis – nuo geresnės biudžetinės informacijos iki kokybinio ekonominio naudingumo

11. Kaip nurodyta Europos Parlamento rezoliucijoje dėl Komisijos metinės politikos strategijos, pagrindiniai trys Europos Parlamento pozicijos dėl 2007 m. biudžeto procedūros aspektai yra: politikos prioritetų nustatymas, kokybinis ekonominis naudingumas ir pasirengimas 2007–2013 m. daugiametės finansinės programos (DFP) vidurio laikotarpio peržiūrai 2008–2009 m. Nagrinėdamas 2007 m. biudžetą Biudžeto komitetas pasinaudojo keliomis naujoviškomis priemonėmis siekdamas pagerinti kokybinį ekonominį naudingumą. Šios priemonės apėmė politikos klausymus, sąnaudų–naudos studijas keliose ES politikos srityse, įskaitant vystymosi politiką, sustiprintą metinio biudžeto procedūros ir biudžeto įvykdymo procedūros ryšį, įtraukiant biudžeto pakeitimus, susijusius su nuodugnia dokumentų, nagrinėjančių ES politikos sričių įgyvendinimą, pvz., Audito Rūmų specialiųjų ataskaitų, analize.
12. Komitetas 2006 m. gegužės mėn. surengė politikos klausimą išorės politikos klausimais. Viena iš klausymo dėl išorės veiksmų 2007 m. biudžete politinių išvadų buvo, kad NVO vaidmuo turi būti suderinamas su šalių gavėjų išorės paramos programų „nuosavybės teise“. Turi būti pasirūpinta, kad NVO (ir visa tarptautinės pagalbos sistema) tiesiogiai neperimtų užduočių, kurias galėtų atlikti pačios šalys. Reikia, kad šalys prisiimtų atsakomybę už savo vystymąsi, o tarptautinė pagalba turėtų padėti stiprinti vidinius gebėjimus siekiant šio tikslo, bet ne juos pakeisti. Svarbu, kad NVO intervencijos neprieštarautų besikuriančių demokratinių valstybių pastangoms. Šį aspektą ypač pabrėžė Ashraf Ghani, teigęs, kad valstybė turi būti pagrindinis paramos vystymuisi kanalas siekiant stiprinti vidaus institucijas. Jis teigė, kad stiprios institucijos yra būtinos, kad parama vystymuisi virstų ilgalaikė ekonomine, socialine ir demokratine pažanga.
13. Kitas logiškas Parlamento žingsnis būtų remtis ankstesniu Biudžeto komiteto darbu, susijusiu su NVO finansavimu ir pradinėmis išorės politikos klausymo išvadamis analizuojant ES paramos vystymuisi lėšų kokybinį ekonominį naudingumą. 2007 m. biudžeto procedūros metu Biudžeto komiteto vardu atlikta *Economisti Associati* sąnaudų–naudos analizė dėl „biudžeto išteklių ir priemonių vystymosi ir bendradarbiavimo srityje įvertinimo“ galėtų būti laikoma pirmuoju šio proceso žingsniu.
14. Būtinybę laikyti tokios pozicijos ir toliau dirbti šioje srityje galėtų pagrįsti studijos išvados, kurių pagrindiniai aspektai yra:
 - dideli NVO skirtumai (gerai dirbančių ir blogai dirbančių), tačiau nepakankamai vertinimų daugelyje sričių, kurie leistų tinkamai įvertinti sąnaudų veiksmingumą;
 - dideli NVO paramos sąnaudų skirtumai: kai kurios NVO galutiniams gavėjams perveda daugiau kaip 80 proc. lėšų, kitos – tik 30 proc.;
 - sistemingų įrodymų, kad NVO yra ekonomiškesnės už valstybės institucijas, nebuvimas.

III dalis – tolesnio Biudžeto komiteto darbo galimybės

15. Remdamasis pirmiau pateikta ankstesnio darbo šioje srityje analize ir 2007 m. biudžeto procedūros metu atlikta analize, pranešėjas norėtų pateikti tris būsimo darbo šioje srityje pasiūlymus.
16. Pirma, pranešėjas mano, kad po sėkmingų politikos klausymų 2006 m. gegužės ir birželio mėn. (jie apibendrinti pranešėjo darbo dokumente nr. 12) Biudžeto komitetas galėtų apsvarstyti galimybę 2007 m. toliau rengti tokius klausymus. NVO vaidmens įgyvendinant paramą vystymuisi tema galėtų būti nagrinėjama klausymo, skirto išorės politikai ir planuojamo surengti 2007 m. pradžioje siekiant pristatyti Europos Parlamento požiūrį į išorės politikos prioritetus 2008 m. biudžete, metu. Pranešėjo nuomone, tokie klausymai turi vykti glaudžiai bendradarbiaujant su susijusiais specialiais komitetais.
17. Antra, pranešėjas mano, kad tolesnė analizė gali būti atliekama labiau atsižvelgiant į NVO vaidmenį užtikrinant kokybišką ES išorės paramos vystymuisi ekonominį naudingumą. Šiuo tikslu galima būtų panaudoti moksliniams tyrimams skirtas lėšas, dėl kurių Biudžeto komitetas gali kreiptis. Analizė gali apimti kokybinį įvairiais kanalais įgyvendintos pagalbos veiksmingumo palyginimą. Siekiant pagrįstų išvadų tokia analizė turėtų remtis išsamiau atvejo studijos darbu, pasirinkus kelias programas. Analizuojamų programų geografinė ir sektorinė apimtis turėtų būti kruopščiai parinkta ir kontroliuojama siekiant užtikrinti pakankamą rezultatų palyginamumą.
18. Trečia, pranešėjas siūlo Biudžeto komitetui apsvarstyti, kokiomis priemonėmis jis gali naudotis metinės biudžeto procedūros ir biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūros metu siekdamas užtikrinti geresnį kokybinį NVO dalyvavimo teikiant paramą vystymuisi ekonominį naudingumą. Turint galimybę pasinaudoti tinkama ir patikima sąnaudų–naudos studijų, Audito Rūmų pranešimų ir kitų šaltinių informacija, ji galėtų tapti pagrindu biudžeto pakeitimams siekiant užtikrinti, kad pinigai būtų naudojami veiksmingiausiu būdu, atsižvelgiant į sudėtingas sąlygas, su kuriomis dažnai susiduria neturtingesnės valstybės.