

EIROPAS PARLAMENTS

2004



2009

Budžeta komiteja

**2007. GADA BUDŽETA
PROCEDŪRA**

29.9.2006

DARBA DOKUMENTS Nr. 14

par NVO lomu ES attīstības politikas īstenošanā

Budžeta komiteja

Referents: *James Elles*

NVO loma ES attīstības politikas īstenošanā

„Lai cik sadrumstalota būtu pasaule, lai cik sīva būtu valstu konkurence, neapgāžams ir fakts, ka mēs ar katru dienu kļūstam arvien atkarīgāki cits no cita.”

Žaks Īvs Kusto

Ievads

1. Šim darba dokumentam ir trīs daļas. Pirmajā daļā sniegts pārskats par nevalstisko organizāciju (NVO) līdzdalību ES attīstības politikas īstenošanā saistībā ar Eiropas Parlamenta iepriekš paveikto šajā jomā. Otrajā daļā īsumā raksturota saikne starp šo jautājumu un 2007. gada budžeta procedūru, īpaši attiecībā uz līdzekļu lietderīgu izlietojumu, kā arī uzklauššanu ārpolitikas jomā, kura notika 30. maijā Budžeta komitejā un kurā uzstājās Kabulas universitātes rektors, bijušais Afganistānas finanšu ministrs *Ashraf Ghani*. Trešajā daļā izklāstītas iespējas attiecībā uz Eiropas Parlamenta un Budžeta komitejas turpmāko darbu un analīzi šajā jomā.

I daļa. NVO un ES attīstības politika

2. Ņemot kopumā divpusējo attīstības atbalstu, ko nodrošina ES dalībvalstis, un līdzekļus, kas pārskaitīti caur Eiropas Attīstības fondu (EAF), Eiropas Savienība sniedz pasaulē lielāko atbalstu attīstības jomā. NVO ir iesaistītas visu to ES atbalsta pasākumu īstenošanā, kuri attiecas uz palīdzību attīstības jomā. Šajā darba dokumentā galvenā uzmanība ir pievērsta attīstības atbalstam, ko nodrošina ar dažādu Eiropas Kopienas pasākumu palīdzību, attiecībā uz kuriem Eiropas Parlamentam ir piešķirtas koplēmuma pilnvaras un budžeta izpildes apstiprinājuma pilnvaras, un līdz ar to pienākums uzraudzīt darbību īstenošanu. NVO ir lielā mērā iesaistītas ES ārējo attiecību un attīstības programmu īstenošanā. No aptuveni 5,1 miljarda eiro, kas iekļauti ES 2005. gada budžeta 4. pozīcijā, var provizoriski aprēķināt, ka 800 līdz 900 miljoni eiro, t.i., vidēji 15–18%¹ līdzekļu ir piešķirti tikai NVO.
3. Tomēr jāatzīmē, ka Komisija iepriekšējā sastāvā vienubrīd norādīja, ka šis rādītājs sasniedz aptuveni 1,6 miljardus eiro. Pēc Budžeta komitejas vairākkārtējām prasībām sniegt paskaidrojumus šos rādītājus visbeidzot pazemināja, jo tie attiecās arī uz tādiem „nevalstiskajiem dalībniekiem” kā universitātes, baznīcas, fondi, arodbiedrības u.c. Attiecībā uz 2004. gada budžeta procedūru galvenais referents (*J. Mulder*, ALDE) secināja, ka NVO piešķirts apmēram 1 miljards eiro.
4. Ja aprēķinos iekļauj visus nevalstiskos dalībniekus, tostarp arī tādas starptautiskas organizācijas kā ANO aģentūras un Sarkanā Krusta struktūras, attiecīgais rādītājs var pārsniegt 2 miljardus eiro, iespējams, pat 2,5 miljardus eiro, t.i., pusi no kopējā palīdzībai atvēlētā budžeta, kas iekļauts budžeta 4. pozīcijā.

¹ Aprēķini balstās uz NVO datiem, ko 2004. gadā iesniedza Komisija, kā arī uz 2007. gada budžeta procedūras ietvaros veikto izmaksu un guvumu pētījumu attīstības jomā.

5. 2000.–2006. gada finanšu plānā NVO piešķirtā finansējuma apmērs ārējai darbībai paredzētajā budžetā, šķiet, ieņēmis relatīvi stabilu, pat relatīvi augstu pozīciju.
6. Galvenās NVO izdevumu jomas atbilstīgi 4. pozīcijai (2007. gada provizoriskajā budžeta projektā (PBP) nomenklatūra ir pārstrukturēta) ir šādas:

- attīstības nevalstiskie dalībnieki (nodaļa 21 03), kas iepriekš atbilda divām pozīcijām – NVO līdzfinansējumam un decentralizētai sadarbībai (nomenklatūras izmaiņas 2007. gada PBP);
- intervences pasākumi atbilstīgi tematiskajām programmām/budžeta pozīcijām (piemēram, cilvēktiesību un demokrātijas jomā);
- intervences pasākumi atbilstīgi ģeogrāfiskajām programmām;
- intervences pasākumi *ECHO* ietvaros (humānā palīdzība).

Intervences pasākumu apmērs atbilst tematiskajām darbībām un NVO līdzfinansējumam, turpretim NVO līdzdalība ģeogrāfiskajās programmās, šķiet, nav tik plaša.

7. Budžeta komiteja ir izpētījusi vairākus NVO budžeta un finansiālās atbildības aspektus šajā periodā. Komiteja ir rūpīgi izskatījusi šādus jautājumus:

- kopējo NVO piešķirtā finansējuma apmēru 4. izdevumu pozīcijā;
- to šī finansējuma daļu, kas atbilst konkursu vispārējiem noteikumiem;
- to šī finansējuma daļu, kas piešķirta, piemērojot Finanšu regulas izņēmumu „tiešā līdzekļu piešķiršana”;
- norādes uz Komisijas finansēto NVO projektu administratīvajām izmaksām;
- Komisijas darbības, kas veiktas, lai pārraudzītu NVO līdzekļu saņēmēju finansiālo atbildību;
- NVO vispārējo finansējuma struktūru (attiecīgi valsts un nevalstisko iestāžu piešķirtā finansējuma daļu).

8. Iepriekš minētā situācija 2004. gada un jo īpaši 2005. gada budžetā noveda pie vairāku rezervju izveidošanas, ko plaši atbalstīja Budžeta komiteja. Komisijai pieprasīja sniegt komitejai vispusīgus pierādījumus. Jāatzīmē, ka Komisija izpildīja prasības un sagatavoja visnotaļ izvērstus ziņojumus. Visbeidzot, rezerves padarīja pieejamas 2. lasījumā vai pārvietojot budžeta gada laikā.

9. 2006. gada budžeta procedūrā izveidoja līdzīgas rezerves, šoreiz mērķis bija ieviest skaidrību attiecībā uz finansējumu, ko piešķir starptautiskajām organizācijām, it īpaši ANO sistēmas struktūrām, Pasaules Bankai un Sarkanā Krusta struktūrām. Komisija arī šoreiz sniedza visnotaļ detalizētas atbildes ziņojuma veidā, ko novembrī nosūtīja Eiropas Parlamentam, kurš savukārt 2. lasījumā rezerves padarīja pieejamas.

10. Tādējādi Budžeta komiteja ir visnotaļ rūpīgi izpētījusi NVO finansējuma organizatoriskos un kontroles aspektus, par kuriem Komisija varēja sniegt ziņas. Šī procesa sākumā nebija pieejamas atbilstīgas sistēmas un procedūras, ar kuru palīdzību varētu iegūt apkopojošus rādītājus. Pēdējo piecu gadu laikā ir panākti ievērojami

uzlabojumi vismaz attiecībā uz budžeta informāciju, un arī Komisija ir izrādījusi atsaucību.

II daļa. No pilnīgākas budžeta informācijas līdz lietderīgam līdzekļu izlietojumam

11. Trīs svarīgākie jautājumi, ko Eiropas Parlaments ir izvirzījis attiecībā uz 2007. gada budžeta procedūru, kā norādīts tā rezolūcijā par Komisijas gada politikas stratēģiju, ir šādi: politikas prioritāšu noteikšana; lietderīgs līdzekļu izlietojums; gatavošanās daudzgadu finanšu shēmas (DFS) 2007.–2013. gadam termiņa vidusposma pārskatam 2008./2009. gadā. Budžeta komiteja, izskatot 2007. gada budžeta projektu, ir īstenojusi vairākas novatoriskas pieejas, lai nodrošinātu izmaksu augstāku lietderību. Šī pieeja ietver: uzklauššanas politikas jomās; izmaksu un guvumu pētījumu izstrādi vairākās ES politikas jomās, tostarp attīstības politikā; pastiprinātu saikni starp gada budžetu un budžeta izpildes apstiprināšanas procedūrām, izmantojot vairākus budžeta grozījumus, kas saistīti ar tādu ES politikas īstenošanas izvērtēšanai veltītu dokumentu rūpīgu izpēti kā Revīzijas palātas īpašie ziņojumi.
12. Komiteja 2006. gada maijā rīkoja uzklauššanu par ārpolitikas jautājumiem. Viens no politiskajiem secinājumiem saistībā ar ārējo darbību finansējumu 2007. gada budžetā bija tāds, ka NVO lomai ir jāatbilst ārējās palīdzības programmu līdzatbildības mērķiem saņēmējās valstīs. Jāraugās, lai NVO (un starptautiskā atbalsta programma kopumā) tiešā veidā nepārņemtu pienākumus, kurus būtu jāuzņemas pašām valstīm. Katrai valstij pašai ir jāuzņemas atbildība par tās attīstību, un starptautiskās palīdzības mērķis ir tikai nostiprināt, nevis aizvietot pašmāju iespējas. Ir svarīgi, lai NVO darbības neatstātu novārtā jauno demokrātisko valstu centienus vai nenonāktu ar tiem pretrunā. Šo aspektu īpaši uzsvēra *Ashraf Ghani*, kurš puda stingru pārliecību, ka valstij jābūt galvenajam kanālam, pa kuru tiek novirzīta palīdzība attīstības jomā, lai veicinātu stabili pašmāju iestāžu darbību. Viņš uzsvēra, ka stabilas iestādes ir svarīgs priekšnoteikums, lai palīdzība attīstības jomā izpaustos kā noturīga izaugsme ekonomiskā, kā arī sociālajā un demokrātijas jomā.
13. Parlamenta darbības loģisks turpinājums būtu virzīt tālāk Budžeta komitejas aizsākto darbu pie NVO finansējuma, kā arī sākotnējos secinājumus pēc uzklauššanas par ārpolitikas jautājumiem, veicot analīzi, kurā galvenā uzmanība būtu pievērsta lietderīgam ES līdzekļu izlietojumam attīstības atbalsta jomā. *Economisti Associati* sagatavoto izmaksu un guvumu analīzes ziņojumu par „budžeta resursu un līdzekļu novērtējumu attīstības un sadarbības jomā”, kuru veica pēc Budžeta komitejas pieprasījuma 2007. gada budžeta procedūras ietvaros, varētu atzīt kā pirmo soli šajā procesā.
14. Vajadzību pēc šādas pieejas un turpmākā darba šajā jomā varētu pamatot ar minētā pētījuma rezultātiem, no kuriem izriet šādi galvenie secinājumi:

- ievērojamas atšķirības starp NVO (organizācijas, kas darbojas sekmīgi, un tādas, kuru darbībā ir trūkumi), bet daudzās jomās nepietiek salīdzinošu datu, lai precīzi novērtētu šo iestāžu rentabilitāti;
- ievērojamas atšķirības atbalsta izmaksās starp NVO, no kurām dažas spēj novirzīt 80% līdzekļu galasaņēmējiem, kamēr citas to spēj tikai 30% apmērā;
- trūkst sistemātisku pierādījumu tam, ka NVO būtu rentablākas salīdzinājumā ar valsts iestādēm.

III daļa. Ieteikumi Budžeta komitejas turpmākajam darbam

15. Pamatojoties uz iepriekš veiktā darba analīzi šajā jomā, kā arī analīzi, kas veikta saskaņā ar 2007. gada budžeta procedūru, referents vēlas izteikt trīs priekšlikumus attiecībā uz turpmāko darbu.
16. Pirmkārt, referents uzskata, ka, ņemot vērā 2006. gada maijā un jūnijā organizētās veiksmīgās uzklauššanas par politikas jomām (referents par tām sniedza pārskatu darba dokumentā Nr. 12), Budžeta komiteja varētu apsvērt iespēju rīkot līdzīgas uzklauššanas arī 2007. gadā. Jautājumu par NVO lomu attīstības atbalsta īstenošanā varētu izskatīt 2007. gada pirmajā pusē uzklauššanā, kas būtu veltīta ārpolitikas jomai un rīkota ar mērķi informēt par Parlamenta nostāju saistībā ar ārpolitikas prioritātēm 2008. gada budžetā. Referents uzskata, ka jebkura šāda uzklauššana būtu jāorganizē ciešā sadarbībā ar attiecīgo nozaru komitejām.
17. Otrkārt, referents uzskata, ka, veicot turpmāko analīzi, lielāka uzmanība jāpievērš tam, kāda ir NVO loma, nodrošinot ES ārējai palīdzībai atbalsta jomā piešķirto līdzekļu lietderīgu izlietojumu. Šim nolūkam varētu izmantot pētniecībai atvēlētos līdzekļus, kas ir pieejami arī Budžeta komitejai. Analīze ļautu kvalitatīvi salīdzināt pa dažādiem kanāliem novirzītās palīdzības efektivitāti. Lai iegūtu pamatotus secinājumus, šo analīzi vajadzētu balstīt uz detalizētu gadījumu izpēti nedaudzās atlasītās programmās. Lai nodrošinātu rezultātu salīdzināmību pieņemamā līmenī, ļoti svarīgi būtu rūpīgi noteikt un pārbaudīt analizējamo programmu ģeogrāfiskās un tematiskās robežas.
18. Treškārt, referents ierosina Budžeta komitejai izvērtēt instrumentus, kādi tai ir pieejami budžeta un budžeta izpildes apstiprināšanas procedūrās, ar kuru palīdzību tā varētu nodrošināt lietderīgāku līdzekļu izlietojumu attiecībā uz NVO līdzdalību attīstības atbalsta jomā. Jebkādu atbilstošu un ticamu informāciju, kas pieejama no izmaksu un ieguvumu pētījumu rezultātiem, Revīzijas palātas ziņojumiem vai citiem avotiem, var izmantot kā pamatu budžeta grozījumiem, kuru mērķis ir nodrošināt naudas līdzekļu iespējami efektīvāku un lietderīgāku izlietojumu, ņemot vērā sarežģītos apstākļus, kādi vērojami lielākajā daļā nabadzīgāko valstu.