

PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

Komisja Budżetowa

2007 PROCEDURA BUDŻETOWA

29.9.2006

DOKUMENT ROBOCZY

w sprawie roli organizacji pozarządowych w realizacji polityki rozwojowej UE

Komisja Budżetowa

Sprawozdawca: James Elles

Rola organizacji pozarządowych w realizacji polityki rozwojowej UE

*„Mimo całej fragmentaryczności świata, mimo intensywności rywalizacji między narodami, niezaprzeczalnym faktem jest, że stajemy się z każdym dniem coraz bardziej współzależni”
(However fragmented the world, however intense the national rivalries, it is an inexorable fact that we become more interdependent every day.)*

Jacques Yves Cousteau

Wprowadzenie

1. Niniejszy dokument roboczy składa się z trzech części. W pierwszej sekcji przedstawiono dane na temat udziału organizacji pozarządowych w realizacji polityki rozwojowej UE w kontekście wcześniejszych prac przeprowadzonych przez Parlament Europejski w tym zakresie. W sekcji drugiej przedstawiono pokrótce, w jaki sposób temat ten wiąże się z procedurą przyjmowania budżetu na rok 2007, co dotyczy w szczególności strategii optymalnego wykorzystania środków oraz posiedzenia w sprawie strategii zewnętrznych, zorganizowanego w dniu 30 maja w Komisji Budżetowej, podczas którego odbyła się m.in. prezentacja Ashrafa Gani, rektora Uniwersytetu w Kabulu i byłego ministra finansów Afganistanu. W sekcji trzeciej przedstawiono potencjalne kierunki przyszłych prac i analiz w tej dziedzinie ze strony Parlamentu Europejskiego i Komisji Budżetowej.

Sekcja I – organizacje pozarządowe i polityka rozwojowa UE

2. Uwzględniając pomoc rozwojową udzielaną na mocy dwustronnych porozumień przez państwa członkowskie UE oraz środki przekazywane za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), Unia Europejska okazuje się być największym światowym darczyńcą w zakresie pomocy rozwojowej. Organizacje pozarządowe zaangażowane są w funkcjonowanie wszystkich powyższych kanałów unijnej pomocy rozwojowej. Niniejszy dokument roboczy został skoncentrowany na pomocy rozwojowej przekazywanej za pośrednictwem kanałów Wspólnoty Europejskiej, w przypadku których Parlamentowi Europejskiemu przysługuje prawo współdecyzji oraz udzielania absolutorium, z czym wiąże się obowiązek kontroli realizacji działań wykonawczych. Organizacje pozarządowe biorą szeroki udział w realizacji unijnych programów w dziedzinie stosunków zewnętrznych i rozwoju. Szacuje się, że z łącznej kwoty ok. 5,1 mld euro zapisanej w dziale 4 budżetu UE na rok 2005, kwota 800-900 mln euro (tzn. ok. 15-18%¹) została przekazana samym organizacjom pozarządowym.
3. Należy jednak zauważyć, że poprzednia Komisja w pewnym okresie szacowała wysokość tej kwoty na ok. 1,6 mld euro. W związku z licznymi wezwaniami do wyjaśnienia sytuacji ze strony Komisji Budżetowej, liczby te zostały ostatecznie

¹ Kwota oszacowana na podstawie danych dotyczących organizacji pozarządowych, dostarczonych przez Komisję w 2004 r., oraz badań kosztów i korzyści polityki rozwojowej w ramach procedury przyjmowania budżetu na rok 2007.

skorygowane w dół, ponieważ okazało się, że dotyczą one także innych zainteresowanych „podmiotów niepublicznych”, takich jak uczelnie wyższe, kościoły, fundacje, związki zawodowe itp. Podczas procedury przyjmowania budżetu na rok 2004 r. główny sprawozdawca (John Muller, ALDE) oszacował, że do organizacji pozarządowych trafia ok. 1 mld euro.

4. Gdyby uwzględnić wszystkie zainteresowane podmioty publiczne, w tym także „organizacje międzynarodowe”, takie jak agencje ONZ oraz organizacje należące do sieci Czerwonego Krzyża, kwota ta sięgnęłaby prawdopodobnie ponad 2 mld euro, czy też nawet 2,5 mld euro, a więc stanowiłaby połowę łącznej kwoty środków pomocowych wydanych na podstawie działu 4 budżetu.
5. Podczas realizacji perspektyw finansowych na lata 2000-2006 udział środków przekazywanych organizacjom pozarządowym w kwocie przeznaczonej na działania zewnętrzne zdawał się kształtować na stosunkowo stabilnym i wysokim poziomie.
6. Główne obszary wydatków na organizacje pozarządowych w ramach działu 4 kształtują się następująco (zgodnie ze zmienioną nomenklaturą przyjętą w projekcie budżetu ogólnego na rok 2007):
 - podmioty niepubliczne – rozwój (rozdział 21 03), uprzednio podzielona na dwie linie przeznaczone odpowiednio na finansowanie organizacji pozarządowych oraz zdecentralizowaną współpracę (nomenklatura została zmieniona we WPB na rok 2007)
 - interwencje w ramach programów tematycznych/linii budżetowych (takich jak prawa człowieka i demokracja)
 - interwencje w ramach programów geograficznych
 - interwencje za pośrednictwem biura ECHO (pomoc humanitarna)

Przeważająca część interwencji odbywa się tutaj w ramach działań tematycznych i dofinansowywania organizacji pozarządowych. Natomiast udział tych organizacji w programach geograficznych zdaje się być rzadszym zjawiskiem.

7. Komisja Budżetowa przeanalizowała różne budżetowe i rozliczeniowe aspekty udziału organizacji pozarządowych w tym okresie: Komisja zbadała takie kwestie, jak:
 - ogólny udział środków przeznaczonych na finansowanie organizacji pozarządowych w dziale 4;
 - elementy takiego finansowania przekazywanego na podstawie normalnych zasad dotyczących zamówień;
 - elementy takiego finansowania przekazywane na podstawie wyłączenia przewidzianego w rozporządzeniu finansowym, polegającego na „bezpośrednim przydziale”;
 - ustalenie w przybliżeniu kosztów administracyjnych projektów organizacji pozarządowych finansowych przez Komisję;

- działania Komisji w zakresie monitorowania rozliczalności beneficjentów organizacji pozarządowych;
 - ogólna struktura finansowania organizacji pozarządowych (udział odpowiednio środków publicznych i niepublicznych).
8. W szczególności w budżetach na rok 2004 i 2005 doprowadziło to do utworzenia różnych rezerw, co spotkało się z szerokim poparciem ze strony Komisji Budżetowej. Komisja została wezwana do dostarczenia Komisji Budżetowej obszernej dokumentacji. Należy tutaj zwrócić uwagę, że Komisja spełniła to wezwanie, przedstawiając dość obszerne sprawozdania. Ostatecznie rezerwy zostały zlikwidowane podczas drugiego czytania lub też dzięki przesunięciom w trakcie roku budżetowego.
9. Podczas procedury przyjmowania budżetu na rok 2006 utworzono podobne rezerwy, tym razem w celu bliższej analizy kwestii środków przekazywanych do organizacji międzynarodowych, w szczególności do systemu ONZ, Banku Światowego oraz sieci Czerwonego Krzyża. Także w tym przypadku Komisja udzieliła dość szczegółowych wyjaśnień w formie nowego sprawozdania przesłanego PE w listopadzie, co umożliwiło likwidację rezerw na etapie drugiego czytania.
10. Komisja Budżetowa zbadała zatem dość dogłębnie organizację i kontrolę finansowania organizacji pozarządowych w zakresie, w jakim kwestie te zdołała przedstawić Komisja. Kiedy uruchamiano ten proces, brakowało odpowiednich systemów i procedur umożliwiających uzyskanie całościowych danych. W ostatnich kilku latach sytuacja w tej dziedzinie uległa znacznej poprawie, przynajmniej w zakresie dotyczącym danych budżetowych, a Komisja chętnie współpracowała w tych działaniach.

Sekcja II – od poprawy danych budżetowych po optymalne wykorzystanie środków

11. Trzy podstawowe tematy w stanowisku Parlamentu Europejskiego w sprawie procedury przyjmowania budżetu na rok 2007 zostały określone w rezolucji w sprawie rocznej strategii politycznej Komisji: określenie priorytetów polityki, zapewnienie jak najbardziej optymalnego wykorzystania środków oraz rozpoczęcie przygotowań do rewizji wieloletnich ram finansowych na lata 2007-2013 w roku 2008/2009. Badając budżet na rok 2007 Komisja Budżetowa zastosowała szereg innowacyjnych strategii, aby zapewnić bardziej optymalne wykorzystanie środków. Strategie te obejmowały: posiedzenia w sprawie poszczególnych polityk; opracowanie analiz kosztów i korzyści dotyczących szeregu dziedzin unijnej polityki, w tym polityki rozwojowej oraz ściślejsze powiązanie procedury przyjmowania rocznego budżetu i procedury związanej z udzieleniem absolutorium, poprzez szereg poprawek budżetowych związanych z wyczerpującym badaniem dokumentacji dotyczącej badania różnych dziedzin polityki UE, takich jak specjalne sprawozdania Trybunału Obrachunkowego.
12. W maju 2006 r. Komisja Budżetowa odbyła posiedzenie polityczne poświęcone kwestiom polityki zewnętrznej. Jednym z końcowych wniosków politycznych

wynikających z posiedzenia poświęconego działaniom zewnętrznym w budżecie na rok 2007 było to, że rola organizacji pozarządowych musi być zgodna z założeniem, że „właścicielami” programów pomocy zewnętrznej pozostają państwa będące odbiorcami tej pomocy. Należy zadbać o to, by organizacje pozarządowe (oraz ogólnie system pomocy międzynarodowej) nie przejmowały bezpośrednio zadań, które w rzeczywistości powinny być realizowane przez same państwa. Państwa powinny przejąć odpowiedzialność za własny rozwój, a międzynarodowa pomoc powinna służyć wzmocnieniu krajowego potencjału w tym zakresie, nie zaś stanowić jego substytut. Istotne jest zagwarantowanie, że organizacje pozarządowe w swoich działaniach nie lekceważą wysiłków podejmowanych przez demokratyzujące się państwa ani nie podejmowały działań stojących z nimi w sprzeczności. Kwestię tę szczególnie podkreślał Ashraf Ghani, który stanowczo przekonywał, że to państwo musi być podstawowym kanałem przepływu pomocy rozwojowej, aby wspierać powstanie silnych, wewnętrznych instytucji. Jak stwierdził, silne instytucje stanowią niezbędny warunek przekształcenia pomocy rozwojowej w trwałe osiągnięcia w dziedzinie gospodarczej, społecznej i demokratycznej.

13. Kolejnym logicznym krokiem Parlamentu byłoby oparcie się na wynikach wcześniejszych prac Komisji Budżetowej dotyczących finansowania organizacji pozarządowych oraz wstępnych wynikach posiedzenia poświęconego strategiom zewnętrznym poprzez analizę skoncentrowaną na kwestii zapewnienia optymalnego wykorzystania unijnych środków w dziedzinie pomocy rozwojowej. Sprawozdanie z wyników analizy kosztów i korzyści poświęconej „ocenie środków budżetowych oraz środków w dziedzinie rozwoju i współpracy” przeprowadzonej w imieniu Komisji Budżetowej przez firmę *Economisti Associati* w kontekście procedury przyjmowania budżetu na rok 2007 może zostać uznane za pierwszy krok w tym kierunku.
14. Na potrzebę przyjęcia podobnej strategii oraz dalszych prac w tej dziedzinie zdają się wskazywać także wyniki powyższej analizy, której podstawowe ustalenia można podsumować w następujący sposób:
 - organizacje pozarządowe są bardzo zróżnicowane (pod względem osiąganych wyników), jednak w wielu dziedzinach ilość ocen nie wystarcza dla prawidłowej oceny stosunku kosztów do rezultatów;
 - występuje znaczne zróżnicowanie organizacji pozarządowych pod względem kosztów administracyjnych, niektóre są w stanie przekazać końcowym beneficjentom ponad 80% środków, natomiast inne zaledwie 30%;
 - brak solidnych dowodów na to, że organizacje pozarządowe osiągają lepszy stosunek kosztów do rezultatów w porównaniu z instytucjami rządowymi.

Sekcja III – potencjalne kierunki dalszych prac Komisji Budżetowej

15. Na podstawie powyższej analizy dotychczasowych prac w tej dziedzinie oraz analizy przeprowadzonej w kontekście procedury przyjmowania budżetu na rok 2007, sprawozdawca pragnie zaproponować trzy koncepcje przyszłych prac w tej dziedzinie.

16. Po pierwsze, zdaniem sprawozdawcy, mając na uwadze sukces posiedzeń w sprawie polityk zorganizowanych w maju i czerwcu 2006 r. (podsumowanych przez sprawozdawcę w dokumencie roboczym nr 12), Komisja Budżetowa może rozważyć możliwość przeprowadzenia podobnych posiedzeń w roku 2007. W odniesieniu do roli organizacji pozarządowych w świadczeniu pomocy rozwojowej, temat ten może stać się przedmiotem posiedzenia skoncentrowanego na kwestii strategii zewnętrznych w początkach 2007 r., którego celem będzie przedstawienie stanowiska Parlamentu wobec priorytetów strategii zewnętrznych w budżecie na rok 2008. Zdaniem sprawozdawcy wszelkie takie posiedzenia powinny odbywać się w warunkach ścisłej współpracy z właściwymi komisjami specjalistycznymi.
17. Po drugie sprawozdawca uważa, że możliwe jest przeprowadzenie dalszych analiz badających bardziej szczegółowo rolę organizacji pozarządowych w zapewnieniu optymalnego wykorzystania środków przeznaczonych na zewnętrzną pomoc rozwojową UE. Można w tym celu wykorzystać środki na badania naukowe dostępne do wykorzystania przez Komisję Budżetową. W ramach analizy można przeprowadzić jakościowe porównanie skuteczności pomocy realizowanej za pośrednictwem różnorodnych kanałów. W celu uzyskania rzetelnych wyników takiej analizy, musiałaby ona przypuszczalnie zostać oparta na szczegółowym, indywidualnym badaniu programów z wybranej, niewielkiej grupy. Prawdopodobnie należałoby także zapewnić staranną selekcję i kontrolę programów pod kątem ich geograficznego i sektorowego zasięgu, aby zapewnić rozsądny stopień porównywalności rezultatów analizy.
18. Po trzecie sprawozdawca uważa, że Komisja Budżetowa mogłaby zająć się rozważeniem kwestii, które z narzędzi, jakimi dysponuje w ramach procedur przyjmowania rocznego budżetu i udzielania absolutorium, mogłyby umożliwić jej zapewnienie lepszego wykorzystania środków w zakresie związanym z udziałem organizacji pozarządowych w świadczeniu pomocy rozwojowej. W przypadkach, w których dostępne są właściwe i rzetelne dane pochodzące z analiz kosztów i korzyści, sprawozdań Trybunału Obrachunkowego lub z innych źródeł, mogą one zostać wykorzystane jako podstawa do wprowadzenia poprawek budżetowych służących zagwarantowaniu, że pieniądze są wydawane w możliwie najbardziej efektywny i najskuteczniejszy sposób, mając na uwadze trudne warunki, które często panują w biedniejszych krajach.