

# EURÓPSKY PARLAMENT

2004



2009

*Výbor pre rozpočet*

## **ROZPOČTOVÝ POSTUP NA ROK 2007**

29.9.2006

## **PRACOVNÝ DOKUMENT č. 14**

o úlohe mimovládnych organizácií pri realizácii rozvojovej politiky EÚ

Výbor pre rozpočet

Spravodajca: James Elles

DT\633036SK.doc

PE 378.761v02-00

Externý preklad

**SK**

**SK**

## Úloha mimovládnych organizácií pri realizácii rozvojovej politiky EÚ

*„Akokoľvek roztrieštený je svet, akokoľvek silná je rivalita medzi národmi, neúprosnou skutočnosťou je, že sme každý deň na sebe čoraz viac závislejší.“*

*Jacques Yves Cousteau*

### Úvod

1. Tento pracovný dokument pozostáva z troch častí. Prvá časť poskytuje údaje o účasti mimovládnych organizácií (MVO) na realizácii rozvojovej politiky EÚ v súvislosti s predchádzajúcou prácou Európskeho parlamentu v tejto oblasti. V druhej časti je stručne uvedené prepojenie medzi touto otázkou a rozpočtovým postupom na rok 2007, najmä prístupom efektívneho využívania finančných prostriedkov a vypočítaním o vonkajších politikách, ktoré sa vo Výbore pre rozpočet uskutočnilo 30. mája a ktorého súčasťou bolo vystúpenie Ashrafa Ghaniho, rektora Kábulskej univerzity a bývalého ministra financií Afganistanu. V tretej časti sú uvedené možnosti ďalšej práce a analýzy v tejto oblasti pre Európsky parlament a Výbor pre rozpočet.

### 1. časť – MVO a rozvojová politika EÚ

2. Vzhľadom na dvojstrannú rozvojovú pomoc členských štátov EÚ a finančných prostriedkov vyplácaných prostredníctvom Európskeho rozvojového fondu (ERF) je Európska únia najväčším poskytovateľom rozvojovej pomoci na svete. MVO sa zúčastňujú na realizácii všetkých distribučných kanálov rozvojovej pomoci EÚ. Tento pracovný dokument sa zameriava na rozvojovú pomoc poskytovanú prostredníctvom distribučných kanálov Európskeho spoločenstva, v ktorých má Európsky parlament právo spolurozhodovať a udeľovať absolutorium, a tým aj povinnosť kontrolovať ich realizáciu. MVO sa vo veľkej miere zúčastňujú na realizácii programov EÚ týkajúcich sa vonkajších vzťahov a rozvojovej pomoci. Odhaduje sa, že z celkového objemu približne 5,1 miliardy eur v rámci okruhu 4 rozpočtu EÚ na rok 2005 sa len samotným MVO prideliť 800 až 900 miliónov eur, t. j. približne 15 – 18 %<sup>1</sup>.
3. Je však potrebné poznamenať, že predchádzajúca Komisia v jednom bode uviedla ako výšku týchto prostriedkov približne 1,6 miliardy eur. Potom, ako Výbor pre rozpočet niekoľkokrát žiadal o objasnenie, boli tieto sumy nakoniec upravené smerom nadol, pretože zahŕňali aj rôzne iné „neštátne subjekty“, ako sú univerzity, cirkvi, nadácie, odbory atď. V rozpočtovom postupe na rok 2004 hlavný spravodajca (pán Mulder, ALDE) dospel k odhadovanej sume prostriedkov pre MVO vo výške 1 miliardy eur.
4. Po zahrnutí všetkých neštátnych subjektov vrátane „medzinárodných organizácií“, ako sú agentúry OSN a organizácie Červeného kríža, dosiahne príslušná suma

---

<sup>1</sup> Odhad na základe údajov o MVO, ktoré poskytla Komisia v roku 2004, a štúdie nákladovej efektívnosti rozvoja v rámci rozpočtového postupu na rok 2007.

pravdepodobne viac ako 2 miliardy eur, dokonca sa môže vyšplhať až na 2,5 miliardy eur, t. j. polovicu celkového objemu pomoci vyplatenej v rámci rozpočtovej okruhu 4.

5. Zdá sa, že podiel finančných prostriedkov pre MVO v rozpočte vonkajších činností bol počas finančného výhľadu na roky 2000 – 2006 relatívne stabilný a relatívne vysoký.
6. Hlavné oblasti výdavkov MVO v rámci okruhu 4 (v predbežnom návrhu rozpočtu na rok 2007 bola štruktúra rozpočtových položiek zmenená):
  - rozpočtový riadok neštátne subjekty v oblasti rozvoja (21 03), ktorý pôvodne tvorili dva rozpočtové riadky na spolufinancovanie MVO a decentralizovanú spoluprácu (zmena označenia rozpočtových riadkov v predbežnom návrhu rozpočtu na rok 2007),
  - intervencie v rámci tematických programov a rozpočtových riadkov (napríklad ľudské práva a demokracia),
  - intervencie v rámci geografických programov,
  - intervencie prostredníctvom Úradu pre humanitárnu pomoc – ECHO (humanitárna pomoc).

Najväčšiu časť intervencií v tomto prípade tvoria tematické činnosti a spolufinancovanie MVO, zatiaľ čo účasť MVO na geografických programoch sa zdá byť viac obmedzená.

7. Výbor pre rozpočet sa počas tohto obdobia zaoberal rôznymi aspektmi rozpočtu a zodpovednosti MVO. Kontroloval napríklad:
  - celkový podiel financovania MVO v rámci okruhu 4,
  - časti financovania, ktoré sú v súlade s bežnými pravidlami výberového konania,
  - časti financovania poskytnuté použitím výnimky „priameho pridelovania“ vo finančnom nariadení,
  - odhad administratívnych nákladov projektov MVO financovaných Komisiou,
  - činnosti Komisie na monitorovanie zodpovednosti prijímajúcich MVO,
  - celkovú štruktúru financovania MVO (príslušný podiel finančných prostriedkov z vládnych a mimovládnych zdrojov).
8. Najmä v rozpočtoch na roky 2004 a 2005 to viedlo k vytvoreniu rôznych rezerv, ktoré získali vo Výbore pre rozpočet širokú podporu. Výbor požiadal Komisiu o predloženie rozsiahlej dokumentácie. Je potrebné poznamenať, že Komisia vyhovela požiadavkám a vypracovala pomerne rozsiahle správy. Rezervy boli napokon zrušené buď počas druhého čítania alebo prostredníctvom prevodov v priebehu rozpočtového roka.
9. V rozpočtovom postupe na rok 2006 boli vytvorené podobné rezervy, tentoraz s cieľom sprehľadniť financovanie poskytované medzinárodným organizáciám, najmä

systému OSN, Svetovej banke a organizáciám Červeného kríža. Komisia opäť poskytla pomerne podrobné informácie v podobe novej správy predloženej v novembri Európskemu parlamentu, ktorý umožnil zrušenie rezerv v druhom čítaní.

10. Výbor pre rozpočet takto pomerne podrobne preskúmal organizáciu a financovanie MVO, ktoré bola Komisia schopná preukázať. V čase začatia tohto procesu neexistovali žiadne primerané systémy a postupy na zistenie celkových súm. V posledných rokoch sa to výrazne zlepšilo, aspoň z pohľadu rozpočtových informácií, a Komisia bola ochotná spolupracovať.

## **2. časť – od lepších rozpočtových informácií ku kvalitatívnej efektívnosti využívania finančných prostriedkov**

11. Tromi kľúčovými témami prístupu Európskeho parlamentu k rozpočtovému postupu na rok 2007, ktoré sú uvedené v jeho uznesení o ročnej politickej stratégii Komisie, sú: určenie politických priorít, kvalitatívna efektívnosť využívania finančných prostriedkov a príprava na strednodobú revíziu viacročného finančného rámca (MFF) na roky 2007 – 2013, ktorá sa uskutoční v rokoch 2008/2009. Výbor pre rozpočet pristupoval k skúmaniu rozpočtu na rok 2007 novým spôsobom s cieľom dosiahnuť zvýšenie kvalitatívnej efektívnosti využívania prostriedkov. Súčasťou týchto prístupov boli politické vypočítania, vypracovanie štúdií nákladovej efektívnosti týkajúcich sa niekoľkých oblastí politiky EÚ vrátane rozvojovej politiky, a posilnenie prepojenia medzi rozpočtovým postupom a postupom udelenia absolútoria prostredníctvom niekoľkých zmien a doplnení rozpočtu spojených s podrobným posúdením dokumentov popisujúcich realizáciu politik EÚ, napríklad zvláštnych správ Dvora audítorov.
12. Vo výbore sa v máji 2006 uskutočnilo politické vypočítanie o otázkach vonkajšej politiky. Jedným z politických záverov vypočítania o vonkajších činnostiach v rozpočte na rok 2007 bolo zosúladenie úlohy MVO s cieľom dosiahnuť, aby „vlastníkmi“ programov vonkajšej pomoci boli prijímajúce krajiny. Je potrebné dohliadnuť na to, aby MVO (a vo všeobecnosti systém medzinárodnej pomoci) priamo nevykonávali úlohy, ktoré by v skutočnosti mali poskytovať samotné štáty. Krajiny by mali prijať zodpovednosť za svoj rozvoj a medzinárodná pomoc by mala podporovať posilňovanie domácich kapacít na jeho dosiahnutie namiesto toho, aby ich nahrádzala. Dôležité je, aby intervencie MVO nepotláčali alebo neodporovali úsiliu nových demokratických štátov. Najmä tento bod zdôraznil Ashraf Ghani, ktorý dôrazne uviedol, že štát musí byť prvotným distribučným kanálom rozvojovej pomoci, aby bolo možné podporiť silné domáce inštitúcie. Uviedol, že silné inštitúcie sú nutnou podmienkou toho, aby sa rozvojová pomoc premenila na trvalý hospodársky, sociálny a demokratický pokrok.
13. Ďalším logickým krokom Parlamentu by bolo pokračovať v predchádzajúcej práci Výboru pre rozpočet na financovaní MVO a počiatočnom výsledku vypočítania o vonkajších politikách a vypracovať analýzu zameranú na kvalitatívnu efektívnosť

využívania finančných prostriedkov EÚ v oblasti rozvojovej pomoci. Za prvý krok v tomto procese je možné považovať správu s analýzou nákladovej efektívnosti na tému posúdenia rozpočtových zdrojov a prostriedkov v oblasti rozvoja a spolupráce, ktorú v mene Výboru pre rozpočet vypracovala spoločnosť Economisti Associati v súvislosti s rozpočtovým postupom na rok 2007.

14. Potrebu takéhoto prístupu a ďalšej práce v tejto oblasti potvrdzujú aj výsledky štúdie, ktorej kľúčové prvky je možné zhrnúť takto:

- veľké rozdiely medzi MVO (výkonné a málo výkonné organizácie), ale v mnohých oblastiach nedostatočné hodnotenie na riadne posúdenie nákladovej efektívnosti,
- veľké rozdiely v režijných nákladoch medzi MVO – niektoré dokážu odovzdať konečným príjemcom viac ako 80 % finančných prostriedkov, zatiaľ čo iné iba 30 %,
- chýbajú systematické dôkazy o tom, že MVO sú nákladovo efektívnejšie ako vládne inštitúcie.

### **3. časť – možnosti ďalšej práce vo Výbore pre rozpočet**

15. Spravodajca by chcel na základe vyššie uvedenej analýzy predchádzajúcej práce v tejto oblasti a analýzy vypracovanej v súvislosti s rozpočtovým postupom na rok 2007 predložiť tri návrhy týkajúce sa budúcej práce v tejto oblasti.

16. Po prvé, spravodajca sa domnieva, že vzhľadom na úspech politických vypočutí, ktoré sa uskutočnili v máji a júni 2006 (ich zhrnutie je uvedené v jeho pracovnom dokumente č. 12), by Výbor pre rozpočet mal zvážiť zorganizovanie ďalších podobných vypočutí v priebehu roka 2007. Úloha MVO pri realizácii rozvojovej pomoci by mohla byť predmetom vypočutia zameraného na vonkajšie politiky, ktoré sa uskutočnia na začiatku roka 2007 a ktorého cieľom bude zosúladiť prístup Parlamentu s prioritami vonkajších politík v rozpočte na rok 2008. Podľa názoru spravodajcu by sa všetky takéto vypočutia mali uskutočniť v úzkej spolupráci s príslušnými špecializovanými výbormi.

17. Po druhé, spravodajca sa domnieva, že by sa mohla vypracovať ďalšia analýza, ktorá by podrobnejšie skúmala úlohu MVO pri zabezpečovaní kvalitatívnej efektívnosti využívania prostriedkov vonkajšej rozvojovej pomoci EÚ. Mohol by sa na to využiť rozpočet na výskum, ktorým môže Výbor pre rozpočet disponovať. Táto analýza by mohla kvalitatívne porovnať účinnosť pomoci realizovanej prostredníctvom rôznych distribučných kanálov. Na dosiahnutie riadne podložených záverov bude zrejme potrebné, aby základom analýzy bola podrobná prípadová štúdia malého výberu programov. Aby sa dosiahol primeraný stupeň porovnateľnosti výsledkov, pravdepodobne bude potrebné starostlivo vybrať a kontrolovať geografický a sektorový rozsah analyzovaných programov.

18. Po tretie, spravodajca navrhuje, aby Výbor pre rozpočet zvážil dostupné nástroje v rámci ročného rozpočtového postupu a postupu udeľovania absolutória, ktoré by mu umožnili zaistiť vyššiu kvalitatívnu efektívnosť využívania prostriedkov v súvislosti s účasťou MVO na rozvojovej pomoci. Ak sú v rámci štúdií nákladovej efektívnosti, správ Dvora audítorov a iných zdrojov k dispozícii vhodné a spoľahlivé informácie, mohli by sa využiť ako základ pre zmeny a doplnenia rozpočtu s cieľom zaistiť čo možno najefektívnejšie a najúčinnnejšie využívanie prostriedkov vzhľadom na často zložité podmienky v chudobnejších krajinách.