

EVROPSKI PARLAMENT

2004



2009

Odbor za proračun

PRORAČUNSKI POSTOPEK 2007

29.9.2006

DELOVNI DOKUMENT ŠT. 14

o vlogi NVO pri izvajanju razvojne politike EU

Odbor za proračun

Poročevalec: James Elles

Vloga NVO pri izvajanju razvojne politike EU

"Čeprav je svet razdrobljen in kljub hudim nacionalnim rivalstvom je nesporno dejstvo, da smo vedno bolj odvisni eden od drugega."

Jacques Yves Cousteau

Uvod

1. Delovni dokument je sestavljen iz treh delov. Prvi oddelek daje podatke o vključitvi nevladnih organizacij (NVO) v izvajanje razvojne strategije EU, kot nadaljevanje preteklega dela, ki ga je v tem oziru opravljal Evropski parlament. Drugi oddelek kratko navaja povezavo med tem vprašanjem in proračunskim postopkom za leto 2007, še posebej pristop smotrne porabe sredstev in predstavitev zunanjih politik, ki je potekala 30. maja v Odboru za proračun in je vključevala tudi predstavitev Ashrafa Ghanija, rektorja Univerze v Kabulu in nekdanjega afganistanskega ministra za finance. Tretji oddelek navaja možnosti nadaljnjega dela Evropskega parlamenta in Odbora za proračun ter analize na tem področju.

Oddelek I - NVO in razvojna politika EU

2. Evropska unija je skupaj z dvostransko razvojno pomočjo držav članic EU in denarjem, nakazanim s pomočjo Evropskega razvojnega sklada (ERS) največji izvajalec razvojne pomoči na svetu. NVO so vključene v uveljavljanje vseh teh kanalov razvojne pomoči EU. Delovni dokument se osredotoča na razvojno pomoč, ki se zagotavlja s pomočjo kanalov Evropske skupnosti, pri katerih ima Evropski parlament pooblastilo soodločanja ter je organ, ki podeljuje razrešnico in mora zato nadzirati izvajanje. NVO so obširno vključene v uveljavljanje zunanjih odnosov EU in razvojnih programov. Od skupnega obsega približno 5,1 milijard EUR v razdelku 4 proračuna EU za leto 2005, se lahko oceni, da je od 800 do 900 milijonov EUR dodeljenih samo NVO, tj. 15-18 %¹.
3. Omeniti pa je treba, da je nekdanja Komisija enkrat določila okrog 1,6 milijard EUR. Po več zahtevah Odbora za proračun za pojasnilo so se ti zneski zaokrožili navzdol, ker so vključevali razne "nedržavne udeležence", kot so univerze, cerkve, fundacije, sindikate itd. V postopku iz leta 2004 je splošni poročevalec (Mulder, ALDE) zaključil z oceno zneska 1 milijarde EUR, namenjenega NVO.
4. Znesek vključno z vsemi nedržavnimi udeleženci, tudi z upoštevanjem 'mednarodnih organizacij', kot so agencije ZN in Rdeči križ, bi moral presegati 2 milijardi EUR, lahko bi znašal celo do 2,5 milijarde EUR, tj. polovico celotne pomoči, izplačane iz razdelka 4 proračuna.
5. Delež financiranja NVO v proračunu, ki je namenjen zunanjim ukrepom, je bil relativno stabilen in visok ter za finančno perspektivo za obdobje 2000-2006 večji.

¹ Ocena temelji na podatkih NVO, ki jih je dala Komisija leta 2004 ter na raziskavi stroškov in koristi razvoja v okviru proračunskega postopka za leto 2007.

6. Glavna področja izdatkov NVO v razdelku 4 (preoblikovana nomenklatura predhodnega predloga proračuna za leto 2007) so:

- nedržavni udeleženci v razvoju (21 03), ki so bili prvotno razdeljeni v dve vrstici, namenjeni sofinanciranju NVO in decentraliziranemu sodelovanju (sprememba nomenklature v predhodnem predlogu proračuna za leto 2007);
- pomoč v okviru tematskih programov/proračunske vrstice (kot so človekove pravice in demokracija);
- pomoč v okviru geografskih programov;
- pomoč v okviru ECHO (humanitarna pomoč)

Večina pomoči zadeva tematske ukrepe in sofinanciranje NVO, medtem ko je udeležba NVO v geografskih programih bolj omejena.

7. Odbor za proračun je preučil razne proračunske vidike in vidike odgovornosti NVO v tem obdobju, in sicer:

- celotni delež financiranja NVO v razdelku 4;
- elemente financiranja, ki sledijo običajnim pravilom javnih razpisov;
- elemente financiranja, ki v finančni uredbi uporabljajo izjemo "neposredne dodelitve";
- navedbe glede upravnih stroškov projektov NVO, ki jih financira Komisija;
- ukrepe Komisije za nadzor odgovornosti upravičencev iz NVO;
- celotno finančno strukturo NVO (delež financiranja iz vladnih ter iz nevladnih virov).

8. Zlasti v proračunih za leti 2004 in 2005 je to privedlo do ustvarjanja rezerv, ki so dobile široko podporo v Odboru za proračun. Od Komisije se je zahtevalo, da odboru zagotovi obsežna dokazila. Omeniti je treba, da je Komisija zahteve upoštevala ter pripravila obsežna poročila. Navsezadnje so se rezerve povečale, v drugi obravnavi ali pa s prenosi v proračunskem letu.

9. V proračunskem letu 2006 je bil oblikovan podoben postopek rezervam, tokrat s ciljem večje preglednosti sredstev, namenjenih mednarodnim organizacijam, predvsem sistemu ZN, Svetovni banki in Rdečemu križu. Komisija je ponovno pripravila natančne odgovore v novem poročilu, ki ga je novembra poslala EP, kar omogoča, da se rezerve povečajo v drugi obravnavi.

10. Odbor za proračun je tako dokaj temeljito preučil organizacijo in "sposobnost" financiranja NVO, ki ju je Komisija lahko predstavila. Ob začetku tega procesa ni bilo na voljo ustreznih sistemov in postopkov za pripravo zbirnih zneskov. V zadnjih letih se je to znatno izboljšalo, najmanj z vidika informiranja o proračunu in Komisija je bila sodelujoča.

Oddelek II - od boljšega informiranja o proračunu do smotrne porabe sredstev

11. V resoluciji Evropskega parlamenta o letni strategiji politik Komisije so k proračunskemu postopku za leto 2007 določene tri ključne teme pristopa Evropskega

parlamenta: določanje prednostnih nalog politik; smotrna poraba sredstev; priprava na srednjeročni pregled večletnega finančnega okvira (VFO) 2007–2013. Odbor za proračun je med svojim pregledom proračuna za leto 2007 uporabil vrsto inovativnih pristopov z namenom zagotavljanja smotrnejše porabe sredstev. Pristopi so vključevali predstavitev politike; opravljanje raziskav stroškov in koristi področij politike EU, vključno z razvojno politiko; večjo povezavo med letnim proračunom in postopki podelitve razrešnice s pomočjo številnih predlaganih sprememb proračuna, ki so povezane s preučevanjem dokumentov, ki preučujejo izvajanje politik EU, kot so posebna poročila računskega sodišča.

12. Odbor je imel maja 2006 predstavitev politike o vprašanih zunanje politike. Eden zaključkov predstavitve politike o zunanjih ukrepih v proračunu za leto 2007 je bil, da mora biti vloga NVO v skladu s ciljem "lastništva" programov zunanje pomoči držav prejemnic. Paziti je treba, da NVO (in sistem mednarodne pomoči nasploh) ne prevzamejo neposredno nalog, ki jih morajo izvajati države same. Države morajo prevzeti odgovornost za svoj lastni razvoj, mednarodna pomoč pa mora okrepiti domače zmogljivosti za doseganje razvoja, kot pa da bi ga nadomestila. Pomembno je, da pomoč NVO ne zanemarja prizadevanj (ali je z njimi v nasprotju) nastajajočih demokratičnih držav. Ta vidik je še posebej poudaril Ashraf Ghani, ki je trdno zagovarjal, da mora biti država predvsem kanal, skozi katerega priteka razvojna pomoč, da spodbuja močne domače institucije. Dejal je, da so močne institucije potreben pogoj, da se razvojna pomoč prenese v trajnostni razvoj v ekonomskem, socialnem in demokratičnem smislu.
13. Naslednji nujen korak Parlamenta bi bila gradnja na preteklem delu Odbora za proračun na področju financiranja NVO in začetnih izidih predstavitev zunanjih politik z analizo, ki bi se osredotočila na smotno uporabo sredstev EU na področju razvojne pomoči. Poročilo o analizi stroškov in koristi Economisti Associati o "oceni proračunskih sredstev in sredstev na področju razvoja in sodelovanja", ki je bilo opravljeno na zahtevo Odbora za proračun v okviru proračunskega postopka za leto 2007, je lahko prvi korak v tem procesu.
14. Ugotovitve raziskave podpirajo potrebo po takem pristopu in po nadaljnjem delu na tem področju. Povzetek ključnih elementov je naslednji:
 - velika raznolikost med NVO (z dobrimi in slabimi rezultati) ter na številnih področjih nezadostno ocene za ustrezno presojo njihovo stroškovne učinkovitosti;
 - velike razlike v stroških pomoči med NVO, nekatere uspejo usmeriti h končnim koristnikom več kot 80 % sredstev, medtem ko druge le 30 %;
 - ni smotrnih dokazov, da so NVO stroškovno učinkovitejše od vladnih institucij.

Oddelek III - Možnosti nadaljnjega dela Odbora za proračun

15. Poročevalec na podlagi omenjene analize preteklega dela na tem področju in analize, ki je bila opravljena v okviru proračunskega postopka za leto 2007, glede prihodnjega dela na tem področju predlaga tri zamisli.

16. Prvič, poročevalec meni, da bi moral z vidika uspeha predstavitev politik v maju in juniju 2006 (povzete so v poročevalčevem delovnem dokumentu 12) Odbor za proračun v letu 2007 predvideti podobne predstavitve. V zvezi z vlogo NVO pri izvajanju razvojne pomoči je lahko to predmet predstavitve, ki se osredotoča na zunanje politike v začetku leta 2007 in s ciljem informiranja o pristopu Parlamenta k prednostnim nalogam zunanje politike v proračunu za leto 2008. Po mnenju poročevalca mora vsaka taka predstavitev potekati v tesnem sodelovanju z ustreznimi specializiranimi odbori.
17. Drugič, poročevalec meni, da se lahko opravi nadaljnja analiza, ki bo podrobneje preučila vlogo NVO pri zagotavljanju smotrne porabe zunanje razvojne pomoči EU. To bi lahko opravili z uporabo proračuna za raziskave, h kateremu se zateka Odbor za proračun. Z analizo se lahko opravi kakovostna primerjava učinkovitosti pomoči, ki se izvaja po posameznih kanalih. Za utemeljene zaključke pa bi morala analiza temeljiti na podrobni raziskavi primera iz majhnega vzorca programov. Geografsko in sektorsko širino programov za analizo je treba skrbno izbrati in nadzirati zato, da se zagotovi ustrezno primerljivost rezultatov.
18. Tretjič, poročevalec predlaga, da Odbor za proračun premisli o razpoložljivih orodjih za to v letnem proračunskem postopku in postopku razrešnice, ki lahko omogoči smotrnejšo porabo sredstev z ozirom na udeležbo NVO v razvojni pomoči. Po potrebi in če raziskave stroškov in koristi, poročila računskega sodišča in drugi viri dajo na voljo zanesljive informacije, se lahko ti uporabijo kot podlaga predlogov sprememb proračuna, katerega namen je, da se denar porabi najbolj učinkovito in uspešno v težkih razmerah, ki pogosto vladajo v revnih državah.