

# EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

*Budgetutskottet*

## **BUDGETFÖRFARANDET FÖR 2007**

29.9.2006

## **ARBETSDOKUMENT nr 14**

om de icke-statliga organisationernas roll i genomförandet av  
EU:s utvecklingspolitik

Budgetutskottet

Föredragande: James Elles

## De icke-statliga organisationernas roll i genomförandet av EU:s utvecklingspolitik

*Hur splittrad världen än är och hur intensiv den nationella rivaliteten än är, är det ett ofrånkomligt faktum att vi blir mer beroende av varandra för varje dag som går.*

*Jacques Yves Cousteau*

### Inledning

1. Detta arbetsdokument är uppdelat i tre delar. Det första avsnittet tillhandahåller uppgifter om icke-statliga organisationers medverkan i genomförandet av EU:s utvecklingspolitik från tidigare utredningar som utförts av Europaparlamentet i detta hänseende. I avsnitt två redogörs kortfattat för kopplingen mellan denna fråga och budgetförfarandet för 2007, i synnerhet ur perspektivet ”valuta för pengarna” och den utfrågning om externa politiska åtgärder som hölls den 30 maj i budgetutskottet och som även innehöll en redogörelse av Ashraf Ghani, kansler vid Kabuls universitet och tidigare finansminister i Afghanistan. I det tredje avsnittet framförs alternativ för ytterligare arbete och analys inom detta område av Europaparlamentet och budgetutskottet.

### Avsnitt I - Icke-statliga organisationer och EU:s utvecklingspolitik

2. Det bilaterala utvecklingsbiståndet från EU:s medlemsländer och de pengar som utbetalas genom Europeiska utvecklingsfonden (EUF) gör Europeiska unionen till världens största utvecklingsbiståndsgivare. Icke-statliga organisationer är inblandade i genomförandet av EU:s utvecklingsbistånd genom var och en av dessa kanaler. I detta arbetsdokument fokuseras på utvecklingsbistånd genom Europeiska gemenskapens kanaler, där Europaparlamentet har medbeslutandebefogenheter och är ansvarsfrihetsbeviljande myndighet och därför har en skyldighet att granska genomförandet. Icke-statliga organisationer är i stor utsträckning inblandade i EU:s program för externa förbindelser och utvecklingsbistånd. Av totalt 5,1 miljarder EUR under utgiftskategori 4 i EU-budgeten för 2005 kan man uppskatta att mellan 800 och 900 miljoner EUR tilldelas icke-statliga organisationer, dvs. mellan 15 och 18 procent<sup>1</sup>.
3. Det bör dock noteras att den tidigare kommissionen vid en tidpunkt satte beloppet till 1,6 miljarder EUR. Efter att budgetutskottet flera gånger begärt klarlägganden justerades slutligen dessa siffror nedåt, eftersom de också innehöll olika ”icke-statliga aktörer” som universitet, kyrkor, stiftelser, fackföreningar etc. Under budgetförfarandet för 2004 drog den allmänne föredraganden (Mulder, ALDE) slutsatsen att uppskattningsvis 1 miljard EUR gick till icke-statliga organisationer.
4. Om alla icke-statliga aktörer inkluderas, dvs. även ”internationella organisationer” som FN-organ och Röda Kors-organisationerna, uppgår det relevanta beloppet

---

<sup>1</sup> Uppskattningen baseras på uppgifter om icke-statliga organisationer från kommissionen 2004 och kostnadsnytto-studien om utvecklingsbistånd inom ramen för budgetförfarandet för 2007.

förmodligen till över 2 miljarder, möjligtvis till och med 2,5 miljarder EUR, dvs. hälften av den totala biståndsvolymen som utbetalats från budgeten under utgiftskategori 4.

5. Andelen finansiering genom icke-statliga organisationer i budgeten för externa åtgärder verkar ha varit relativt stabil, och relativt hög, under budgetplanen 2000-2006.
6. Huvudområdena för finansieringen genom icke-statliga organisationer under utgiftskategori 4 är de följande (omstrukturerad kontoplan i det preliminära budgetförslaget för 2007):
  - Icke-statliga organisationers roll i biståndspolitik (21 03), vilket tidigare var de två budgetposterna för samfinansiering med icke-statliga organisationer och decentraliserat samarbete (kontoplansändring i det preliminära budgetförslaget för 2007).
  - Insatser under tematiska program/budgetposter (som mänskliga rättigheter och demokrati).
  - Insatser under geografiska program.
  - Insatser genom ECHO (humanitärt bistånd).

Huvuddelen av insatserna faller under de tematiska åtgärderna och samfinansiering med icke-statliga organisationer medan de icke-statliga organisationernas medverkan i de geografiska programmen verkar vara mer begränsade.

7. Budgetutskottet har tittat på olika budget- och redovisningsaspekter när det gäller icke-statliga organisationer under denna period. Utskottet har granskat aspekter som
  - total andel av finansiering genom icke-statliga organisationer under utgiftskategori 4,
  - delar i denna finansiering som följer de normala reglerna för upphandling,
  - delar av denna finansiering som ges genom undantaget i form av ”direkt tilldelning” i budgetförordningen,
  - indikationer när det gäller de administrativa utgifterna för icke-statliga organisationers projekt som finansierats av kommissionen,
  - kommissionens verksamhet för att kontrollera ansvars- och redovisningsskyldigheten för de icke-statliga organisationerna som mottar bidrag,
  - de icke-statliga organisationernas totala finansieringsstruktur (andel av finansieringen från regerings- respektive från icke-regeringskällor).
8. I budgeterna för 2004 och 2005 i synnerhet ledde detta till att det inrättades flera reserver som fick brett stöd i budgetutskottet. Kommissionens ombuds att tillhandhålla utskottet uttömmande bevis. Det bör noteras att kommissionen uppfyllde kraven och tillhandahöll uttömmande rapporter. Slutligen frigjordes reserverna antingen vid andrabehandlingen eller genom överföringar under budgetåret.

9. I budgeten för 2006 inrättades liknande reserver, denna gång för att sprida mer ljus över finansiering som går till internationella organisationer, i synnerhet FN-organen, Världsbanken och Röda Kors-organisationer. Kommissionen tillhandahöll åter ganska detaljerade svar i form av en ny rapport som sändes till Europaparlamentet i november, vilket gjorde det möjligt att frigöra reserverna vid andrabehandlingen.
10. Budgetutskottet har sålunda ganska grundligt utforskat organisationen och ”greppat” den finansiering genom icke-statliga organisationer som kommissionen har kunnat visa. När denna process startade fanns det inga adekvata system eller förfaranden för att få fram samlade belopp. Under de senaste åren har det skett avsevärda förbättringar, åtminstone när det gäller budgetinformation, och kommissionen har varit samarbetsvillig.

## **Avsnitt II - från förbättrad budgetinformation till kvalitativ valuta för pengarna**

11. De tre huvudlinjerna i Europaparlamentets tillvägagångssätt inför budgetförfarandet för 2007, som fastställdes i resolutionen om kommissionens årliga politiska strategi, är att slå fast politiska prioriteringar, garantera valuta för pengarna och påbörja förberedelserna för halvtidsöversynen 2008–2009 av den fleråriga budgetramen 2007-2013. Budgetutskottet har genomfört ett antal innovativa tillvägagångssätt under sin behandling av budgeten för 2007 i syfte att ge förbättrad kvalitativ valuta för pengarna. Dessa tillvägagångssätt var bland annat politiska utfrågningar, genomförande av kostnads-nyttostudier inom ett antal områden inom EU-politiken, inbegripet utvecklingspolitiken, och en förstärkning av banden mellan den årliga budgeten och ansvarsfrihetsförfarandena genom ett antal budgetändringsförslag knutna till en grundlig undersökning av dokument som behandlar genomförandet av EU:s politiska åtgärder, exempelvis revisionsrättens särskilda rapporter.
12. Utskottet höll en politisk utfrågning i maj 2006 om externa åtgärder. En av de politiska slutsatser som kunde dras från utfrågningen om externa åtgärder i budgeten för 2007 var att de icke-statliga organisationernas roll måste vara förenlig med målet att de biståndsmottagande länderna skall känna ”ägarskap” över programmen för externt bistånd. Man bör se till att de icke-statliga organisationerna (och det internationella biståndssystemet i allmänhet) inte direkt tar över uppgifter som staterna själva verkligen borde utföra. Länderna måste själva ta ansvar för sin utveckling och internationellt bistånd bör stödja den inhemska förmågan att uppnå detta snarare än att ersätta denna. Det är viktigt att insatser från icke-statliga organisationer inte negligerar eller står i strid med ansträngningar som görs av nya framväxande demokratiska stater. Denna punkt betonades särskilt av Ashraf Ghani som eftertryckligt hävdade att staten måste vara den primära kanalen genom vilken utvecklingsbistånd skall gå i syfte att främja starka inhemska institutioner. Starka institutioner var, enligt honom, en nödvändig förutsättning för att utvecklingsbistånd skulle kunna övergå till varaktiga framsteg i ekonomiska, sociala och demokratiska termer.
13. Nästa logiska steg för parlamentet skulle vara att bygga på det tidigare arbetet i budgetutskottet om finansieringen av icke-statliga organisationer och de första

resultaten av utfrågningarna om de externa åtgärderna när det utförs en analys som inriktas på kvalitativ valuta för pengarna när det gäller EU-medel inom området för utvecklingsbistånd. Kostnads-nyttanalyserapporten från Economisti Associati om bedömning av budgetresurser och budgetmedel inom området för utveckling och samarbete, som genomfördes för budgetutskottets räkning i samband med budgetförordningen för 2007 skulle kunna ses som ett första steg i denna process.

14. Behovet av ett sådant tillvägagångssätt och ytterligare arbete inom detta område verkar få stöd av resultaten av denna studie, vars huvuddelar kan sammanfattas enligt följande:

- Stora skillnader mellan olika icke-statliga organisationer (vissa utför goda och andra utför dåliga prestationer) men utvärderingarna inom många områden är otillräckliga för att man på ett korrekt sätt skall kunna bedöma kostnadseffektiviteten.
- Stora olikheter i stödkostnader mellan icke-statliga organisationer där vissa lyckas att kanalisera över 80 procent av medlen till de slutliga biståndsmottagarna medan andra bara klarar 30 procent.
- Inga systematiska bevis för att icke-statliga organisationer skulle vara mer kostnadseffektiva än statliga institutioner.

### **Avsnitt III - alternativ för ytterligare arbete i budgetutskottet**

15. På grundval av ovanstående analys av tidigare arbete inom detta område och analyser i samband med budgetförordningen för 2007 skulle föredraganden vilja föreslå tre idéer när det gäller det framtida arbetet inom detta område.

16. För det första anser föredraganden att mot bakgrund av framgången med de politiska utfrågningarna i maj och juni 2006 (som sammanfattats i föredragandens arbetsdokument nr 12) skulle kanske budgetutskottet överväga att anordna flera liknande utfrågningar under 2007. När det gäller de icke-statliga organisationernas roll i genomförandet av utvecklingsbiståndet, kan detta bli föremål för en utfrågning inriktad på externa åtgärder i början av 2007 med syftet att ge parlamentet underlag för besluten om prioriteringar inom externa åtgärder för 2008 års budget. Sådana eventuella utfrågningar bör, enligt föredragandens åsikt, genomföras i nära samarbete med de relevanta specialiserade utskotten.

17. För det andra anser föredraganden att ytterligare analyser kanske skulle kunna genomföras där man tittade mer specifikt på den roll som icke-statliga organisationer spelar när det gäller att garantera kvalitativ valuta för pengarna inom EU:s externa utvecklingsbistånd. Detta skulle kanske kunna göras genom att man använder forskningsbudgeten till vilken budgetutskottet har tillgång. Analyserna kan kanske göra en kvalitativ jämförelse av effektiviteten av bistånd som genomförts genom olika kanaler. I syfte att komma till välgrundade slutsatser skulle en sådan analys förmodligen behöva baseras på detaljerat fallstudiearbete av ett litet urval av program. Den geografiska och sektoriella bredden av de analyserade programmen skulle förmodligen noggrant behöva väljas ut och kontrolleras för att garantera en rimlig grad av jämförbarhet av resultaten.

18. För det tredje föreslår föredraganden att budgetutskottet kanske skulle kunna reflektera över de instrument som finns tillgängliga i de årliga budget- och ansvarsfrihetsförfarandena och som kanske kunde göra det möjligt för utskottet att garantera bättre kvalitativ valuta för pengarna när det gäller icke-statliga organisationers medverkan i utvecklingsbiståndet. Då lämplig och pålitlig information är tillgänglig från kostnads-nyttostudier, rapporter från revisionsrätten och andra källor, kan denna kanske användas som en grund för budgetändringsförslag som syftar till att garantera att pengar spenderas på det mest effektiva och ändamålsenliga sätt som är möjligt med tanke på de svåra villkor som ofta råder i fattigare länder.