



ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE

NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

Preglednost sredstev EU za nevladne organizacije

Kazalo

I. ODGOVORI KOMISIJE NA KRATKO	2
II. ODGOVORI NA PRIPOROČILA.....	3
Priporočilo 1 – Izboljšanje smernic o razvrščanju med nevladne organizacije	3
Priporočilo 2 – Izboljšati kakovost informacij o porabi EU v sistemu finančne preglednosti.....	4
Priporočilo 3 – Okrepiti preverjanja spoštovanja vrednot EU	5
III. ODGOVORI NA OPAŽANJA	6
1. Dejavnosti zagovorništva NVO, ki prejemajo sredstva v okviru programov Unije	6
2. Razkritje dejavnosti zagovorništva NVO, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi za poslovanje	6
3. Spoštovanje vrednot EU in javna preglednost.....	7

V tem dokumentu so predstavljeni odgovori Evropske komisije na opažanja iz posebnega poročila Evropskega računskega sodišča v skladu s členom 265 [finančne uredbe](#), ki se objavijo skupaj s posebnim poročilom.

I. ODGOVORI KOMISIJE NA KRATKO

Vključevanje civilne družbe v razvoj, izvajanje, spremljanje in izvrševanje zakonodaje in politik EU je specifičen cilj pri financiranju več programov EU. Nevladne organizacije (NVO) predstavljajo neločljivo raznolikost civilne družbe ter prispevajo k zaščiti in varovanju vrednot EU. Komisija pripisuje velik pomen pluralni in dinamični civilni družbi ter jo podpira s svojimi programi in možnostmi financiranja.

Pri prejemanju sredstev EU se NVO ne razlikujejo od drugih prosilcev. Izpolnjevati morajo zahtevane pogoje za upravičenost – zgolj izpolnjevanje statusa NVO ne pomeni prednostne obravnave niti samo po sebi ni merilo za upravičenost, razen v nekaterih zelo specifičnih primerih. Komisija nima informacij, da bi bil status NVO povezan s specifičnim (ali višjim) tveganjem za proračun Unije v primerjavi z drugimi vrstami prejemnikov sredstev EU.

Preglednost ostaja v skladu z obstoječimi pravnimi zahtevami vodilno načelo pri upravljanju proračuna Unije. V skladu s finančno uredbo¹ mora Komisija objaviti informacije o prejemnikih sredstev EU v okviru neposrednega upravljanja, tudi kadar so ti prejemniki NVO. Te informacije so javno dostopne na spletišču Komisije o [sistemu finančne preglednosti \(FTS\)](#). Poleg tega so bile z nedavno revizijo finančne uredbe uvedene ambicioznejše določbe o preglednosti za obdobje večletnega finančnega okvira po letu 2027. Sistem finančne preglednosti naj bi postal osrednja referenčna točka z objavljenimi informacijami o prejemnikih v vseh načinih upravljanja. Zlasti se bodo od leta 2028 objavljale informacije o prejemnikih sredstev v okviru deljenega upravljanja.

Evropsko računsko sodišče je priznalo, da je Komisija izboljšala preglednost financiranja Unije za NVO od objave njegovega prejšnjega posebnega poročila o tej zadevi², kar je Komisija pozdravila³.

S finančno uredbo, kakor je bila spremenjena leta 2024, je bila uvedena opredelitev NVO, ki jo mora Komisija zdaj uporabljati. Finančna uredba uvaja tudi zahtevo, da se v informacijah o vložniku vloge za nepovratna sredstva v okviru neposrednega upravljanja navede, ali je subjekt NVO. To opredelitev in obveznost bo treba zdaj uporabljati v praksi. Komisija bo glede na tako prakso in priporočilo Evropskega računskega sodišča preučila, ali bi bilo treba in mogoče to nedavno opredelitev NVO dodatno pojasniti.

Komisija bo glede na program poenostavitve, kot so se zavezali deležniki in sozakonodajalca, ocenila tudi koristi takega morebitnega pojasnila glede na tveganje povečanja upravnega bremena za prosilce za financiranje EU ali službe Komisije. Poleg tega se to pojasnilo ne bi smelo razumeti kot poskus usklajevanja opredelitev NVO s strani držav članic v njihovih jurisdikcijah. Podobno se v okviru posrednega upravljanja še naprej uporabljajo sistemi, pravila in postopki izvajalskih subjektov, potem ko Komisija preveri, da ta pravila in postopki zagotavljajo raven zaščite finančnih interesov Unije, enakovredno ravni, ki se zagotavlja, kadar Komisija izvršuje proračun z neposrednim upravljanjem.

¹ Člen 38 [finančne uredbe, tj. Uredbe \(EU, Euratom\) 2024/2509](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. septembra 2024 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (prenovitev), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>.

² Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča 35/2018: *Preglednost sredstev EU, ki jih izvršujejo nevladne organizacije*.

³ Glej opažanje Evropskega računskega sodišča v odstavku 07.

Kar zadeva priporočilo Evropskega računskega sodišča, bo Komisija dodatno preučila izvedljivost pogostejših posodobitev sistema finančne preglednosti v mejah pogodbenih razmerij in obveznosti, opredeljenih v veljavnem pravnem okviru.

Evropska komisija za obvladovanje tveganj in preprečevanje finančnih nepravilnosti v svojih pogodbah in nepovratnih sredstvih dejavno uporablja svoje podatke in orodja, kot sta sistem za zgodnje odkrivanje in izključitev (EDES)⁴ in orodje Arachne⁵. Ti sistemi zagotavljajo temeljite preglede pred pogodbenimi razmerji in v času njihovega trajanja. Komisija bo razmislila o nadaljnjem razvoju orodij za ocenjevanje morebitnih kršitev vrednot EU z uporabo zanesljivih, objektivnih in sorazmernih kazalnikov tveganja.

Nazadnje, Komisija namerava v skladu s političnimi usmeritvami predsednice Ursule von der Leyen za mandat 2024–2029 in nedavnim sporočilom o kompasu za konkurenčnost⁶ za EU spodbujati regulativni sistem, ki temelji na zaupanju in spodbudah, saj bo dala prednost prožnosti in poenostavitvi za svoje partnerje, prosilce in upravičence. Komisija ceni in bo v največji možni meri upoštevala priporočila iz tega posebnega poročila. Vendar bo Komisija ostala zavezana ukrepom, ki zmanjšujejo upravno breme in so sorazmerni.

II. ODGOVORI NA PRIPOROČILA

Priporočilo 1 – Izboljšanje smernic o razvrščanju med nevladne organizacije

Komisija naj omogoči dosledno razumevanje in uporabo opredelitve nevladnih organizacij v vseh načinih upravljanja z izdajo smernic za pojasnitev meril za:

- ***a. „neodvisnost od vlade“, ki presega pogoj, da gre za zasebni subjekt, in***
- ***b. „neprofitni“ status – kadar subjekt uresničuje poslovne interese svojih članov.***

(Ciljni datum izvedbe: leto 2025.)

Komisija **delno sprejema** priporočili **1a in 1b**.

Pojem „neodvisnost od vlade“ je del opredelitve, uvedene z revizijo finančne uredbe leta 2024 (člen 2(49)), ki jo mora Komisija zdaj uporabljati v praksi. Komisija bo glede na tako prakso in priporočilo Evropskega računskega sodišča preučila, kako bi bilo mogoče dodatno pojasniti pojem „neodvisnosti

⁴ Sistem za zgodnje odkrivanje in izključitev (EDES) je namenjen zaščiti finančnih interesov Unije pred nezanesljivimi osebami in subjekti, ki zaprosijo za sredstva EU ali so sklenili pravne obveznosti s Komisijo ter drugimi institucijami, organi, uradi ali agencijami Unije. Glej: Prej navedeni *naslov V, poglavje 2, oddelek 2*, Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509.

⁵ Arachne je trenutno integrirano orodje IT za podatkovno rudarjenje in oceno tveganja, ki ga je razvila Evropska komisija. Namenjeno je podpiranju organov držav članic pri njihovih revizijskih in kontrolnih pregledih, opredeljevanju njihovih najbolj tveganih projektov in pogodb ter morebitnih tveganj, povezanih z vsemi njihovimi projekti in pogodbami. Vzpostavlja celovito podatkovno zbirko projektov, ki se izvajajo v okviru strukturnih skladov EU, in pokriva Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad, pa tudi sklad za okrevanje in odpornost ter sklade, ki jih upravljajo GD MARE, HOME in AGRI.

⁶ COM(2025) 30 final, *„Kompas za konkurenčnost za EU“*; glej zlasti oddelek 2.1.

od vlade“ za nevladne organizacije, pri čemer bo upoštevala, da to ne bi smelo povzročiti manjše dostopnosti sredstev EU v nekaterih državah članicah, v katerih bi se lahko opredelitev NVO razlikovala (kot je priznalo Evropsko računsko sodišče⁷).

Pomembno je poudariti, da v večini postopkov dodeljevanja na ravni EU sodelovanje v postopkih dodeljevanja na ravni EU ni odvisno od izpolnjevanja statusa NVO. Zahteva, da morajo za vse postopke dodeljevanja na ravni EU predložiti dodatna dokazila, bi pomenila veliko upravno breme za vložnike. Komisija si bo v luči načrta za poenostavitev dostopa do financiranja EU, ki ga zahtevajo deležniki, prizadevala zmanjšati birokracijo.

Kar zadeva podpriporočilo 1b, bo Komisija preučila, kako bi ga lahko upoštevala.

Kar zadeva spodbujanje doslednega razumevanja in uporabe opredelitve nevladnih organizacij v vseh načinih upravljanja, Komisija ugotavlja, da morajo v skladu s členom 199(1)(a) finančne uredbe samo prosilci za nepovratna sredstva prijaviti, ali so nevladne organizacije. Kar zadeva deljeno upravljanje z državami članicami, Komisija ni pristojna za usklajevanje opredelitev nevladnih organizacij, za katere velja nacionalna zakonodaja. Kar zadeva posredno upravljanje, lahko NVO prejmejo finančna sredstva od izvajalskih partnerjev v skladu s sistemi, pravili in postopki partnerjev, potem ko Komisija te oceni kot enakovredne pravilom Komisije za zaščito proračuna, kot je navedeno v finančni uredbi.

Priporočilo 2 – Izboljšati kakovost informacij o porabi EU v sistemu finančne preglednosti

Za zagotovitev primerljivosti in uporabnosti informacij, razkritih v sistemu finančne preglednosti, naj Komisija izboljša njihovo popolnost in pravočasnost pri neposrednem in posrednem upravljanju s pogostejšimi posodobitvami in vključitvijo prejemnikov sredstev EU na drugi stopnji.

Ciljni rok za izvedbo: leto 2029.

Komisija **delno sprejema** priporočilo 2.

Komisija bo raziskala izvedljivost postopnega objavljanja letnih podatkov v sistemu finančne preglednosti in s tem povečanja pogostosti posodobitev.

Informacije, ki se nanašajo na „prejemnike sredstev na drugi stopnji“ v okviru posrednega upravljanja, bodo vključene v sistem finančne preglednosti za programe, sprejete in financirane iz večletnega finančnega okvira za obdobje po letu 2027, odvisno od razpoložljivosti takih podatkov, shranjenih v enotnem orodju za podatkovno rudarjenje in oceno tveganja, opredeljenem v členu 36(2), točka (d), finančne uredbe. To je v skladu s členom 277(6) finančne uredbe.

Kar zadeva neposredno upravljanje, člen 38 finančne uredbe zahteva, da se dajo na razpolago informacije o prejemnikih sredstev. „Prejemniki sredstev na drugi stopnji“ se v skladu s pravno opredelitvijo iz člena 2(59) finančne uredbe ne štejejo za „prejemnike“. Komisija s takimi „prejemniki sredstev na drugi stopnji“ nima pogodbenega razmerja. Komisija meni, da bi evidentiranje teh informacij v sistemu finančne preglednosti pomenilo znatno dodatno breme za upravičence do nepovratnih sredstev EU in bi bilo tudi v nasprotju z načrtom Komisije za poenostavitev dostopa do financiranja EU.

⁷ Glej opažanje Evropskega računskega sodišča v odstavku 18, okviru 2 in sliki 3.

Izjeme od objave informacij o prejemnikih sredstev EU, dodeljenih v okviru vseh načinov upravljanja, se uporabljajo v skladu s členom 38(3) finančne uredbe.

Priporočilo 3 – Okrepiti preverjanja spoštovanja vrednot EU

Komisija naj razišče izvedljivost razvoja sedanjih sistemov, da bi na podlagi tveganja preverjali, ali prejemniki (vključno z NVO) spoštujejo vrednote EU, ter tako odkrili morebitne kršitve.

(Ciljni datum izvedbe: leto 2028.)

Komisija **sprejema** priporočilo 3.

Komisija se pri svojih preverjanjih zanaša predvsem na lastne izjave⁸. Komisija stalno in dejavno uporablja razpoložljive podatke in orodja, ki jih ima na voljo.

Trenutno je orodje za oceno tveganja, ki ga ima na voljo, orodje Arachne. To ni prvenstveno namenjeno preverjanju spoštovanja vrednot EU, temveč podpiranju preprečevanja, odkrivanja, odpravljanja in nadaljnega ukrepanja v zvezi z nepravilnostmi, vključno z goljufijami, korupcijo, nasprotij interesov in dvojnimi financiranjem. Ker je poleg tega koncept vrednot EU širok, kakovosti podatkov, ki se prostovoljno posredujejo sedanjemu sistemu, in kazalnikov tveganja, vključenih vanj, ni mogoče uporabiti za zadostno opredelitev NVO niti za to, da se jih neposredno poveže z morebitno kršitvijo vrednot EU.

Finančna uredba določa nadaljnji razvoj tega orodja IT le v zvezi s kontrolnimi in revizijskimi funkcijami⁹. Komisija je pripravljena raziskati izvedljivost uvedbe dodatnih kazalnikov tveganja za okrepitev pregledov spoštovanja vrednot EU, če se potrdi, da je to tehnično izvedljivo in v skladu z veljavnimi pravili (vključno z varstvom podatkov). Ker mora biti vsak kazalnik tveganja zanesljiv, objektiv in sorazmeren, bo treba oceniti zanesljivost ustreznih virov podatkov (če obstajajo) ter možnost medsebojnega povezovanja takih virov z orodjem Arachne.

Vsaka taka ocena izvedljivosti bi se lahko izvedla šele po oceni pripravljenosti orodja Arachne za nadaljnji razvoj, ki naj bi bila pripravljena do konca leta 2027, kot je določeno v finančni uredbi.

Poleg tega Komisija zahteva preverjanje v podatkovni zbirki sistema za zgodnje odkrivanje in izključitev (EDES) v vseh fazah postopkov, tudi pred podpisom pogodbe. Namen tega je preveriti, ali je bil vložnik izključen iz financiranja Unije v okviru neposrednega in posrednega upravljanja po postopku sistema za zgodnje odkrivanje in izključitev in ali je označeno kot zgodnje odkrivanje. Naknadni pregledi – pred izvedbo plačil – so zagotovljeni tudi z blokirajočimi opozorili v računovodskem sistemu Komisije, povezanimi z izključenimi subjekti. Računovodski sistem bo odredbodajalce opozoril tudi na vnos zgodnjega odkrivanja v sistemu EDES. Tako je mogoče odredbodajalce med izvajanjem pogodbe seznaniti z vsemi ukrepi EDES, povezanimi z nasprotnimi strankami iz EU, s katerimi imajo sklenjeno pogodbeno razmerje.

Kar zadeva elektronsko upravljanje nepovratnih sredstev, ki je zdaj privzeti način upravljanja nepovratnih sredstev v Komisiji, so oznake, povezane z EDES, že vgrajene in avtomatizirane v sistemu

⁸ Glej opažanje Evropskega računskega sodišča v odstavku 14.

⁹ Glej uvodne izjave 29–32 in člen 36 finančne uredbe. Glej tudi skupno izjavo Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije o enotnem orodju za podatkovno rudarjenje in oceno tveganja iz člena 36 finančne uredbe ob sprejetju Uredbe 2024/2509 (UL C, C/2024/5767, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/5767/oj>).

eGrants za obravnavanje vlog za nepovratna sredstva. Zato vodstvenim delavcem ni treba samim preverjati v podatkovni zbirki EDES.

III. ODGOVORI NA OPAŽANJA

1. Dejavnosti zagovorništva NVO, ki prejemajo sredstva v okviru programov Unije

Določeni programi Unije, kot je program LIFE, z nepovratnimi sredstvi za poslovanje (kot so opredeljena v členu 183(2)(b) finančne uredbe) podpirajo delovanje organov, vključno z NVO, in njihov splošni delovni program. Kot je na primer določeno v členu 3 vzorčnega sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev LIFE¹⁰, se nepovratna sredstva dodelijo za podporo delovnemu programu dejavnosti upravičenca in njegovim splošnim stroškom poslovanja za proračunsko leto. NVO v ta namen neodvisno predlagajo svoje delovne programe. Če je NVO uspešna in prejme nepovratna sredstva za poslovanje, se njen delovni program priloži sporazumu o nepovratnih sredstvih. V začetku leta 2024 je bila Komisija opozorjena na specifično podrobne sklice na take dejavnosti zagovorništva v številnih delovnih programih, ki so jih predložile NVO in so priloženi sporazumom o dodelitvi nepovratnih sredstev. Komisija je maja 2024 vsem odredbodajalcem na podlagi prenosa pooblastil izdala notranje smernice o financiranju dejavnosti, povezanih z razvojem, izvajanjem, spremljanjem in izvrševanjem zakonodaje in politike Unije, ki se uporabljajo za vse programe za porabo sredstev¹¹. V teh smernicah je bilo pojasnjeno, da lahko sporazumi o financiranju, ki vključujejo specifično podrobne dejavnosti, namenjene institucijam EU in nekaterim njihovim predstavnikom, tudi če so pravno utemeljeni, pomenijo tveganje za ugled Unije. Odgovorni odredbodajalci morajo notranje smernice upoštevati pri pripravi dokumentov za postopke dodeljevanja na ravni Unije, ocenjevanju skladnosti z merili v okviru takih postopkov in vzpostavitvi ustreznih pogodbenih dogovorov, ki vključujejo financiranje Unije. V smernicah je navedeno tudi, da je treba delovne načrte, ki jih predložijo vložniki, skrbno oceniti, da se ugotovi, ali bi lahko povzročili tveganje za ugled.

2. Razkritje dejavnosti zagovorništva NVO, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi za poslovanje

Komisija je seznanjena z opažanji Evropskega računskega sodišča v zvezi z razkritjem informacij o dejavnostih zagovorništva NVO, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi za poslovanje¹². Komisija želi potrditi, da strogo izpolnjuje svoje obveznosti glede preglednosti, kot so določene v finančni uredbi. Natančneje, člen 38 navedene uredbe opredeljuje zahteve za objavo informacij o prejemnikih in ne zahteva razkritja dejavnosti zagovorništva, ki se financirajo s sporazumi o dodelitvi nepovratnih sredstev. Kljub temu, da za to ni pravne zahteve, Komisija sprejema dodatne ukrepe za spodbujanje preglednosti s proaktivno delitvijo ciljev in rezultatov financiranih projektov na portalu EU za financiranje in razpise. Poleg tega morajo zastopniki interesov, ki se v registru za preglednost

¹⁰ Glej: [Vzorčni sporazum programa LIFE o dodelitvi nepovratnih sredstev za poslovanje](#) ali [portal za financiranje in razpise](#), izberi: *Guidance and documents; Reference documents* -> izberi MFF in program -> *Grant agreements and contracts*.

¹¹ Glej opažanje Evropskega računskega sodišča v odstavku 13. Glej tudi: [Smernice Komisije o financiranju dejavnosti, povezanih z razvojem, izvajanjem, spremljanjem in izvrševanjem zakonodaje in politike Unije](#).

¹² Glej opažanje Evropskega računskega sodišča v odstavku 13 in okviru 6.

registrirajo, da ne zastopajo poslovnih interesov, kar bi običajno vključevalo NVO, poročati o svojih dejavnostih lobiranja in prijaviti svoje glavne vire financiranja ter znesek vsakega prispevka nad 10.000 EUR, ki presega 10 % njihovega skupnega proračuna, in ime osebe, ki ga je prispevala, v svojih registracijah v registru za preglednost. Komisija ceni priznanje Evropskega računskega sodišča, da so bili zastopniki interesov na podlagi njihovega vzorca pravilno registrirani v registru za preglednost¹³. To odraža zavezanost Komisije preglednosti, kot zahteva ustrezni pravni okvir.

3. Spoštovanje vrednot EU in javna preglednost

Komisija ugotavlja, da je Evropsko računsko sodišče pri opredeljevanju javne preglednosti pozornost namenilo spoštovanju vrednot EU¹⁴. Komisija spominja na obveznost „spoštovanja vrednot EU“ in obveznost, da se ne spodbuja k diskriminaciji, sovraštvu ali nasilju, kot je zdaj izrecno določeno tudi v členu 138(1) finančne uredbe. V tem členu so določena krivdna ravnanja, proti katerim lahko Komisija sprejme upravne ukrepe za zaščito proračuna Unije, in ta zajemajo ne le kršitve vrednot EU, ampak tudi korupcijo, goljufije, nepravilnosti, teroristična kazniva dejanja ali dejavnosti itd. To pomeni, da velja zahteva, da se je treba vzdržati vseh teh ravnanj, in da so izčrpni ukrepi, ki obravnavajo vse oblike krivdnega ravnanja, ključni za učinkovito zaščito proračuna EU. Za objavo informacij o takih primerih veljajo specifični pogoji in specifičen postopek, kot je določeno v členu 142 finančne uredbe.

¹³ Glej opažanje Evropskega računskega sodišča v odstavku 50.

¹⁴ Glej odstavek 2 in sliko 1.