

Специален доклад

Прозрачност на разходването на средства на Европейския съюз, отпуснати на неправителствени организации — необходими са още усилия

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ОДИТЕН ЕКИП

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав V „Финансиране и административно управление на ЕС“, с ръководител Lazaros S. Lazarou — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Annemie Turtelboom, със съдействието на Dennis Wernerus — ръководител на неговия кабинет; Sabine Hiernaux-Fritsch, — главен ръководител; Roberto Ruiz Ruiz — ръководител на задача; Eva Maria Coria Paramas; Erika Katalin Söveges; Maria-Luisa Gomez Valcarcel и Francesco Zoia Bolzonello, одитори. Езикова подкрепа беше предоставена от Hannah Critoph.



От ляво на дясно: Hannah Critoph, Roberto Ruiz Ruiz, Annemie Turtelboom, Erika Katalin Söveges, Dennis Wernerus.

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точка
Акроними и съкращения	
Кратко изложение	I—IX
Въведение	1—7
Концепция за НПО	1—2
НПО и финансирането от ЕС	3—5
Концепция за прозрачност	6—7
Обхват и подход на одита	8—17
Констатации и оценки	18—62
Извършването от Комисията обозначаване на субекти като НПО в нейните системи не е надеждно	18—27
В повечето случаи допустимостта за финансиране от ЕС не зависи от статута на НПО	19—20
Комисията извършва ограничен брой проверки на личните декларации на юридическите лица, самоопределящи се като НПО, когато ги регистрира в счетоводната система	21—27
В областта на външната дейност подборът на проекти, ръководени от НПО, е като цяло прозрачен, но с недостатъци в случаите, когато е извършван от трети страни	28—39
Подборът на Комисията на проекти, ръководени от НПО, като цяло е прозрачен	28—33
При вторичното отпускане на безвъзмездна помощ на НПО като трети страни понякога липсва прозрачност	34—39
Комисията невинаги събира и проверява по подходящ начин информацията относно средствата на ЕС, усвоени от НПО	40—49
В системите на Комисията невинаги се отразява информация за средствата, получени от всички бенефициенти по договор	41—42
В областта на външната дейност Комисията не разполага с изчерпателна информация за всички подпомагани неправителствени организации	43—47

При непрякото управление липсата на налична информация възпрепятства проверките на Комисията относно декларираните разходи	48—49
Информация за усвоените от НПО средства на ЕС се публикува в няколко системи, но оповестената информация е оскъдна	50—62
Информацията относно договорите с НПО се публикува в системата за финансова прозрачност, но е непълна	51—56
Информацията за хуманитарната помощ и помощта за развитие обикновено се оповестява в съответствие с международните стандарти за прозрачност	57—60
Органите на ООН са публикували неточна информация за договорите, възложени на НПО	61—62
Заклучения и препоръки	63—74
Приложение I — Одитирани проекти при пряко управление	
Приложение II — Одитирани проекти при непряко управление	
Приложение III — Оценка на отделни проекти — общ преглед	
Отговор на Комисията	

АКРОНИМИ И СЪКРАЩЕНИЯ

ГД „Бюджет“ (BUDG)	Генерална дирекция „Бюджет“
ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ECHO)	Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“
ГД „Международно сътрудничество и развитие“ (DEVCO)	Генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“
ГД „Научни изследвания и иновации“ (RTD)	Генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“
ГД „Образование, младеж, спорт и култура“ (EAC)	Генерална дирекция „Образование, младеж, спорт и култура“
ГД „Околна среда“ (ENV)	Генерална дирекция „Околна среда“
ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“ (NEAR)	Генерална дирекция „Политика на съседство и преговори за разширяване“
ЕФР	Европейския фонд за развитие
МИПП	Международна инициатива за прозрачност на помощта
МФР	Многогодишна финансова рамка
НПО	Неправителствена организация
ОГО	Организация на гражданското общество
ОИСП	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
УНИЦЕФ	Детски фонд на ООН
АВАС	Система на Комисията за счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване
CORDIS	Информационен портал на Общността за научноизследователска и развойна дейност

CRIS	Обща информационна система на Комисията в областта на външните отношения
EACEA	Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура
EASME	Изпълнителна агенция за малките и средните предприятия
EDRIS	Европейска информационна система за реакция на спешни случаи и бедствия
ERCEA	Изпълнителна агенция на Европейския съвет за научни изследвания
FTS	Система за финансова прозрачност
PADOR	Система за електронна регистрация на данните на потенциални кандидати
REA	Изпълнителна агенция за научни изследвания

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Комисията изпълнява около 1,7 % от бюджета на ЕС и 6,8 % от този на Европейските фондове за развитие (ЕФР) с помощта на неправителствени организации (НПО).

В много области на политиката, като хуманитарната помощ и помощта за развитие, околната среда и научните изследвания и иновациите, неправителствените организации работят в сътрудничество с Комисията за изготвянето, изпълнението и наблюдението на програмите на ЕС. През периода 2014—2017 г. Комисията е отпуснала приблизително 11,3 млрд. евро за усвояване от НПО. Европейският парламент често изразява интерес към неправителствените организации и финансирането за тях.

II. Основната цел на извършения от ЕСП одит беше изготвянето на оценка на прозрачността на средствата от ЕС, отпуснати на неправителствени организации. Ние извършихме оценка на определянето на субекти като НПО от страна на Комисията, разгледахме в какви области са усвоени средствата на ЕС, възложени на НПО, както и дали Комисията е оповестила тази информация по прозрачен начин. Одитът обхваща основните области на политиките, в които НПО усвояват средства на ЕС, и по-специално най-голямата област — външната дейност.

III. Установихме, че Комисията не осигурява достатъчно прозрачност по отношение на усвояването на средствата на ЕС от НПО.

IV. Обозначаването със статут на НПО в счетоводната система на Комисията, което се прави въз основа на собственооръчна декларация, както и малкото на брой проверки, които Комисията извършва, правят класифицирането на даден субект като НПО ненадеждно.

V. В областта на външната дейност ЕСП смята, че подборът на Комисията на проекти, ръководени от НПО, като цяло е прозрачен. Въпреки това различните структури на Комисията не са прилагали по еднакъв начин процедурите за вторично отпускане на безвъзмездна помощ, а също така одитираните процедури, използвани от органите на ООН при подбора на НПО, невинаги са прозрачни.

VI. Събраните данни относно усвоените от НПО средства на ЕС не са хомогенни. По-специално, в областта на външната дейност Комисията не разполага с подробна информация. Това е така особено при мрежите от международни неправителствени организации и проектите при непряко управление. Нещо повече, при непрякото управление липсата на налична информация е затруднило проверките на Комисията относно декларираните разходи.

VII. Информацията за усвоените от НПО средства на ЕС се публикува в няколко системи, но оповестената информация е ограничена. В областта на външната дейност Комисията обикновено докладва данни за хуманитарната помощ и помощта за развитие в съответствие с международните стандарти за прозрачност.

VIII. В пет от шестте одитирани проекта органите на ООН не са публикували изобщо, или са публикували само частично, възложените на НПО договори, а Комисията не е проверила дали тези органи са изпълнили изискването.

IX. Въз основа на констатациите в настоящия доклад Сметната палата формулира редица препоръки за подобряване на прозрачността в усвояването на средства на ЕС от неправителствени организации. Сметната палата препоръчва на Комисията:

- а) да подобри надеждността на информацията относно НПО в своята счетоводна система;
- б) да проверява прилагането на правилата и процедурите относно вторичното отпускане на безвъзмездна помощ на НПО;
- в) да подобри информацията, събирана относно средствата, усвоявани от НПО; и
- г) да приеме единен подход към публикуването на данни за предоставяните на НПО средства и да се увери, че органите на ООН публикуват пълни и точни данни за договорите, възложени на НПО, за които се използва финансиране от ЕС.

ВЪВЕДЕНИЕ

Концепция за НПО

1. Налице е нарастващ интерес към прозрачността на НПО и тяхното финансиране. Например Европейският парламент вече е публикувал няколко проучвания по тази тема¹, както и проект на доклад относно бюджетния контрол върху финансирането на НПО от бюджета на ЕС².
2. Неправителствените организации са важни участници при усвояването на средства от бюджета на ЕС. Комисията работи съвместно с НПО, наред с други партньори, за изготвянето, изпълнението и наблюдението на програми в много области на политиките на ЕС. Това важи особено за областта на развитието и хуманитарната помощ, но също и за опазването на околната среда, научните изследвания, образованието и културата. Понастоящем обаче не съществува единно определение на ЕС за НПО (вж. **каре 1**).

Каре 1 — Какво е НПО?

Въпреки че понятието „НПО“ се използва широко, за него няма единно определение на международно равнище³. В рамките на ЕС статутът на НПО в някои държави членки се

-
- ¹ Генерална дирекция на Европейския парламент за вътрешни политики, Финансиране от ЕС за НПО в областта на вътрешните работи, сигурността и миграцията; Служба на ЕП за парламентарни изследвания, Финансова отчетност на организациите на гражданското общество, май 2015 г.; Специализирана структура по бюджетните въпроси на Европейския парламент, Демократична отчетност и бюджетен контрол на неправителствени организации, финансирани от бюджета на ЕС, януари 2017 г.
 - ² Проектът на доклад относно бюджетния контрол върху финансирането на НПО от бюджета на ЕС (2015/2345(INI) прикани Европейската сметна палата да изготви специален доклад относно прозрачността на финансирането от ЕС за НПО.
 - ³ Международните организации използват различни определения. Така например, Организацията на обединените нации (ООН) определя НПО като всяка гражданска група с нестопанска цел, работеща на доброволчески принцип, която е организирана на местно, национално или международно ниво (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).

определя от правната форма на самата организация, а в други зависи от естеството на извършваната дейност.

В съобщение на Комисията от 1997 г. се определят пет характеристики на НПО⁴. Те са следните: (1) доброволчески организации с формално или институционално съществуване; (2) не се допуска да имат печалба; (3) независими от правителствени и обществени органи; (4) не се управляват с цел лично облагодетелстване; и (5) техните дейности трябва да допринасят, поне частично, за общественото благо.

НПО и финансирането от ЕС

3. НПО получават най-много средства от ЕС в качеството си на участници в изпълнението, когато изпълняват програми и проекти от името на Комисията⁵. Те могат да бъдат също крайни бенефициенти на дейностите на ЕС, например в програми за укрепване на гражданското общество.

4. Според счетоводната система на Комисията (АВАС) средствата, за които са поети ангажименти за изпълнение от НПО, възлизат на 11,3 млрд. евро за периода 2014—2017 г. (вж. **фигура 1**). Това обаче е само прогнозно изчисление, както ще стане ясно в раздела за констатации и оценки на настоящия доклад.

⁴ COM(1997) 241 окончателен от 6.6.1997 г., „Насърчаване на ролята на доброволческите организации и фондациите в Европа“, параграф 2.3, точки а) до д).

⁵ Безвъзмездната помощ за дейности представлява 95 % от отпуснатите на НПО средства от общия бюджет на ЕС (6,3 млрд. евро от общо 6,6 млрд. евро) за периода 2014—2016 г.

Фигура 1 — Финансови средства на ЕС, предназначени за НПО за периода 2014—2017 г., според счетоводната система на Комисията

Разходи по функциите от многогодишната финансова рамка (МФР) и средствата на ЕС за развитие	Средства, отпуснати за НПО Период: 2014—2017 г. (в млн. евро)	Общ размер на отпуснатите средства Период: 2014—2017 г. (в млн. евро)	Дял на отпуснатите за НПО суми
1.1 Интелигентен и приобщаващ растеж / Конкурентоспособност за растеж и	4 032	79 909	5,05%
1.2 Интелигентен и приобщаващ растеж / Икономическо, социално и териториално сближаване	19	209 214	0,01%
2 Устойчив растеж — природни ресурси	248	241 044	0,10%
3 Сигурност и гражданство	350	12 793	2,74%
4 Глобална Европа	5 448	40 978	13,29%
- Европейски фондове за развитие	1 217	17 833	6,82%
Общо	11 314	601 771	1,88%

Източник: ЕСП, въз основа на данни, предоставени от ГД „Бюджет“.

5. Според данните от системата AVAC повечето от отпуснатите за НПО средства на ЕС са за външна дейност. В тази област НПО получават средства по функция 4 — Глобална Европа, от многогодишната финансова рамка (МФР) и от Европейския фонд за развитие (вж. **фигура 1**). Компетентните служби на Комисията са ГД „Международно сътрудничество и развитие“, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ и Службата за инструментите в областта на външната политика (FPI) (вж. **фигура 2**).

Фигура 2 — Средства, предназначени за НПО, по служби на Комисията, 2014—2017 г.

Служби на Комисията	Средства, отпуснати за НПО Период: 2014—2017 г. (в млн. евро)
ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“	2 904
DEVCO	2 768
ГД „Научни изследвания и иновации“ (RTD)	884
ГД „Образование, младеж, спорт и култура“ (EAC)	875
Изпълнителна агенция на Европейския съвет за научни изследвания (ERCEA)	824
ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“ (NEAR)	783
Изпълнителна агенция за научни изследвания (REA)	452
ДРУГИ*	1 824
Общо	11 314

*ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, Изпълнителна агенция „Интелигентна енергия“, Изпълнителната агенция за иновации и мрежи, Службата за инструментите в областта на външната политика, Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура, ГД „Околна среда“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Правосъдие и потребители“, ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, ГД „Миграция и вътрешни работи, ГД „Енергетика“, ПАОФ, ГД „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“, други

Източник: ЕСП, въз основа на данни, предоставени от ГД „Бюджет“.

Концепция за прозрачност

6. Прозрачността е един от бюджетните принципи, залегнали във Финансовия регламент, приложим за бюджета на ЕС. Той изисква от Комисията да предоставя по подходящ и навременен начин информация относно получателите на средства от ЕС, включително когато тези средства подпомагат действия, изпълнявани от неправителствени организации⁶. В по-общ план, следва да се осигури прозрачност през целия процес и на всички нива на изпълнение, от подбора на действията, извършвани от НПО, до събирането на информация за тези действия и нейното оповестяване.

7. Освен това, в областта на външната дейност прозрачността е един от основните и неизменни принципи, обуславящи ефективността на помощта за развитие. Осигуряването на повече прозрачност сред всички заинтересовани страни повишава също координацията между донорите и отговорността на всички бенефициенти, включително НПО (вж. **каре 2**).

Каре 2 — Прозрачност в областта на външната дейност

ЕС е приел международните ангажименти за прозрачност на помощта, по-специално в Парижката декларация относно ефективността на помощта от 2005 г., Европейския консенсус относно хуманитарната помощ от 2007 г., Програмата за действие от Акра 2008 г. и Партньорството за ефективно сътрудничество за развитие от Пусан, 2011 г. В процеса на подготовка на форума в Пусан Съветът на ЕС прие „Обща позиция на ЕС с оглед на Четвъртия форум на високо равнище относно ефективността на помощта“, която включва Гаранция на ЕС

⁶ Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1), глава 8, член 35: „Публикуване на информация относно получателите и на друга информация“.

за прозрачност⁷. През юни 2017 г. Комисията и държавите членки потвърдиха ангажимента си към принципа за прозрачност в Европейския консенсус за развитие⁸.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

8. Средствата на ЕС, планирани от Комисията за усвояване от НПО, често минават през няколко етапа. В този контекст, и по-специално при подбора на кандидатите за финансиране, съществува риск от липса на прозрачност. Налице е и риск, че информацията, с която разполага Комисията относно размера и предназначението на средствата за НПО, може да не е пълна или надеждна, както и опасност различните НПО да не се третират еднакво.

9. Основната цел на извършения от ЕСП одит беше да се направи оценка на прозрачността на разходването на средства на ЕС, отпуснати на неправителствените организации. За да постигнем тази цел, най-напред извършихме оценка на дефинирането от Комисията на субекти като НПО, след което разгледахме за какви области са предназначени усвоените от НПО средства на ЕС и дали Комисията е оповестила тази информация по прозрачен начин.

10. Сметната палата потърси отговор на следния въпрос: Прозрачно ли е усвояването на средства на ЕС от страна на НПО? За да намерим отговор на този въпрос, ние разделихме основния въпрос на следните три подвъпроса:

- i) Надеждно ли е извършването от Комисията определяне на субекти като НПО?
- ii) Що се отнася до външната дейност, прозрачен ли е изборът на НПО, които ще изпълняват действията, финансирани от ЕС?

⁷ Заключение на Съвета относно Общата позиция на ЕС за Четвъртия форум на високо равнище за ефективност на помощта от 14 ноември 2011 г.

⁸ Европейският консенсус за развитие е съвместно изявление на Европейския съюз и неговите държави членки, което предоставя всеобхватна обща рамка за европейското сътрудничество за развитие.

iii) По подходящ начин ли събира и разкрива информация Комисията относно предоставянето на средства от ЕС на НПО?

11. Сметната палата разгледа начина, по който Комисията обозначава НПО в своите системи (подвъпрос 1). Извършена беше оценка на прозрачността на подбора на НПО, както при прякото възлагане на средства на НПО от страна на Комисията, така и при вторичното отпускане (подвъпрос 2). Също така оценихме дали Комисията е събрала правилно информацията за дейностите, изпълнявани от НПО, дали те са проверени и оповестени по подходящ начин (подвъпрос 3).

12. Одитът обхваща основните области на политиките по отношение на размера на средствата, за които НПО са поели задължения (вж. **фигура 2**), а именно основните генерални дирекции, свързани с външната дейност (ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“), и две други генерални дирекции, които отпускат значителни средства за НПО: ГД „Научни изследвания и иновации“ и ГД „Образование, младеж, спорт и култура“. В рамките на одита беше включена и Генерална дирекция „Околна среда“, тъй като тя има специфична програма за подкрепа на НПО в областта на околната среда и действията в областта на климата. И накрая, беше включена и Генерална дирекция „Бюджет“, тъй като тя отговаря за счетоводната система на Комисията, която се използва за изготвянето на доклади относно финансирането на НПО.

13. Сметната палата събра доказателства посредством провеждането на документни проверки и интервюта с няколко генерални дирекции на Комисията (ГД „Бюджет“, ГД „Международно сътрудничество и развитие“, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Образование и култура“ и ГД „Околна среда“), както и с Изпълнителната агенция за научни изследвания (REA), Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура (EACEA), Изпълнителна агенция за малките и средните предприятия (EASME).

14. ЕСП съсредоточи своята проверка най-вече в областта на външната дейност, тъй като там са насочени по-голямата част от средствата на ЕС, отпуснати на НПО, по данни от счетоводната система на Комисията (вж. фигура 1). Беше направен преглед на процедурите, използвани за подбора на дейностите, изпълнявани от НПО, инструментите за събиране на информация относно финансирането на НПО и нейното оповестяване впоследствие.

15. В областта на външната дейност одитът се съсредоточи основно върху средствата, за които са поети ангажименти от 2014 г. насам, за да бъдат разгледани действията в рамките на текущия програмен период. Сметната палата провери 14 проекта, ръководени от НПО в режим на пряко управление⁹ (вж. приложение I), и 6 проекта, изпълнени от органите на ООН в режим на непряко управление¹⁰, за които 10 неправителствени организации са избрани за вторично отпускане на безвъзмездна помощ (вж. приложение II).

16. Тези проекти бяха подбрани на два етапа. Най-напред, ЕСП подбра две държави за посещение (Етиопия и Ливан) въз основа на критерии като компетентна генерална дирекция, обем на средствата, отпуснати за посочените НПО, и осъществимост на провеждането на одитното посещение. След това Сметната палата изготви извадка от проекти, които да бъдат одитирани, въз основа на размера на бюджета, степента на изпълнение, разпространението на инструментите за финансиране, използваните методи на управление и различните нива на изпълнение, на които НПО работят.

17. ЕСП извърши одитни посещения в Етиопия и Ливан през февруари 2018 г., където бяха посетени местните офиси на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, делегациите на ЕС, службите на няколко агенции на

⁹ При пряко управление Европейската комисия отговаря за всички задачи, свързани с изпълнението на бюджета на ЕС, които се извършват пряко от нейните служби, независимо дали в централата ѝ, в делегациите на ЕС или чрез изпълнителните агенции на ЕС.

¹⁰ При непряко управление Комисията възлага задачите по изпълнението на бюджета на международни организации, агенциите за развитие на държавите членки на ЕС, страните партньори или други органи.

ООН, както и представители на международни и местни неправителствени организации, участващи в изпълнението на проекти, финансирани от ЕС.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Извършването от Комисията обозначаване на субекти като НПО в нейните системи не е надеждно

18. Сметната палата провери различните процедури, прилагани от структурите на Комисията за регистрация на НПО в техните системи, кандидатстващи за финансиране от ЕС. Тя разгледа въпроса дали съществуват специфични за НПО системи и програми, дали те са различни в посетените служби, как се използват и как субектите се определят и регистрират като НПО в системите на Комисията.

В повечето случаи допустимостта за финансиране от ЕС не зависи от статута на НПО

19. По принцип НПО кандидатстват за финансиране пред Комисията по същия ред, както и другите организации, усвояващи средства от Комисията. Това е така, защото Финансовият регламент, приложим към бюджета на ЕС, не прави разлика между бенефициентите със статут на НПО и останалите бенефициенти. Освен това Комисията не разполага със стратегия, насочена конкретно към неправителствени организации, и нейните служби нямат еднакви критерии за това какво представлява НПО.

20. Само две от одитираните генерални дирекции имат програми, насочени изключително към НПО:

- ГД „Околна среда“ разполага с програма за действие за отпускането на безвъзмездна финансова помощ за оперативни разходи в подкрепа на европейски неправителствени организации в областта на околната среда и климата. В този контекст тя счита¹¹, че НПО е юридическо лице с нестопанска

¹¹ Вж. покани за представяне на предложения за безвъзмездна финансова помощ за оперативни разходи на НПО, работещи предимно в областта на околната среда и/или действията по климата (напр. покани с референтен номер LIFE-NGO-EASME-2014, LIFE-NGO-FPA-EASME-2017).

цел, което е независимо както от финансова, така и от политическа гледна точка, по-специално от правителството и публичните органи, от политически или търговски интереси, и е законно регистрирано.

- ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ извършва дейности в областта на хуманитарната помощ чрез редица неправителствени организации, с които е сключила рамкови споразумения за партньорство. Тя се придържа към определението в Регламент № 1257/96 на Съвета относно хуманитарната помощ, което гласи, че НПО, които отговарят на условията за финансиране, трябва да са независими организации с нестопанска цел в държава членка, опериращи в рамките на действащото законодателство в тази държава¹².

Комисията извършва ограничен брой проверки на личните декларации на юридическите лица, самоопределящи се като НПО, когато ги регистрира в счетоводната система

Все още не съществува обща система за регистрация на кандидатите

21. Кандидатите за финансиране от ЕС, включително НПО, трябва да се регистрират, за да кандидатстват за финансиране в различните области на политиката. Одитираните от ЕСП генерални дирекции обаче не разполагат с обща система за регистрация на кандидатите (вж. **каре 3**).

Каре 3 — Примери за системи за регистрация на кандидати, използвани от различните структури на Комисията

ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ използват системата PADOR („Електронна регистрация на данни на потенциални

¹² Второто изискване за допустимост за финансиране на НПО съгласно настоящия регламент е седалището на НПО да се намира в държава членка или в трета държава, получаваща финансовата помощ. По изключение, седалището на НПО може да се намира в трета страна донор.

кандидати“) — онлайн система, в която организациите, кандидатстващи за финансиране, се регистрират и редовно актуализират информацията.

ГД „Научни изследвания и иновации“ и ГД „Образование и култура“ използват системата за регистрация „на едно гише“ (URF) — система за регистрация за финансиране по програми като „Еразъм +“, „Творческа Европа“, „Европа за гражданите“, „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“ и „Хоризонт 2020“.

В случая на ГД „Околна среда“ кандидатите представят своите предложения, като използват веб инструмента „eProposal“ или формулярите за кандидатстване (за някои видове проекти, включително безвъзмездна финансова помощ за оперативни разходи на НПО).

22. Тъй като тези системи не са свързани помежду си, НПО трябва да подаде отделна регистрация във всяка генерална дирекция, с която си взаимодейства.

23. Европейската комисия понастоящем разработва проект — „Единна зона за електронен обмен на данни“ (SEDIA), който следва да предостави на заявителите, кандидатите и оферентите единен достъп за комуникация със службите на Комисията. Той ще се използва както за процедурите за възлагане на обществени поръчки, така и за процедурите за предоставяне на безвъзмездна помощ.

Комисията извършва само ограничен брой проверки дали юридическите лица са правилно регистрирани като НПО

24. Когато регистриран заявител за финансова помощ сключи договор с Комисията за първи път, обявената от него информация се основава на собственоръчна декларация. Комисията проверява информацията, предоставена от кандидата в различните системи за регистрация, и създава досие на правния субект в счетоводната система АВАС.

25. В тази система правните субекти могат да бъдат обозначени като НПО. За да бъде категоризирана като такава, дадена организация трябва да декларира, че е НПО, когато се регистрира в една от системите. Предварително условие за определяне като НПО е юридическото лице да бъде категоризирано като частна организация с нестопанска цел. Службите за проверка на Комисията потвърждават тази категоризация. Като се изключи това, те не извършват допълнителна проверка на категоризацията на

организацията като НПО, освен ако генералните дирекции не са заложили това като критерий за участие в поканата за представяне на предложения¹³.

26. Фактът, че не се извършва проверка на статута на НПО, прави ненадеждна информацията на Комисията относно финансирането, предоставено на НПО. Така например в случая с МФР, функция 1.1 — Конкурентоспособност за растеж и работни места, водещите бенефициенти, категоризирани в счетоводната система като НПО, са основно научноизследователски институти и университети, включително и едно кооперативно дружество. Такива субекти невинаги се считат за НПО. Въпреки че понятията „неправителствена организация“ и „организация на гражданското общество“ често се използват взаимозаменяемо, НПО са подгрупа на организациите на гражданското общество (ОГО), като последните обхващат по-широка група от организации, като изследователски институти или кооперации¹⁴.

27. Нещо повече, тъй като в счетоводната система попълването на полето за отбелязване на НПО не е задължително, Комисията не обозначава по последователен начин всички НПО в своите информационни системи. Например в два от одитираните от ЕСП проекти¹⁵ двете участващи НПО, макар и регистрирани като НПО в системата за регистрация на кандидатите (PADOR), не са обозначени като такива в ABAC.

¹³ Например, насоките на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ към заявителите за участие в поканите за представяне на предложения изискват НПО да представи устав и учредителен акт или придружаващи документи. Комисиите за оценка проверяват дали правните документи съответстват на вида на субекта.

¹⁴ COM(2012) 492 окончателен от 12.9.2012 г., „Корените на демокрацията и устойчивото развитие: ангажираността на Европа с гражданското общество в областта на външните отношения“ класифицира като ОГО организации като НПО, организации, основани на общността, организации на верска основа, фондации, научноизследователски институти, кооперации, професионални и стопански асоциации.

¹⁵ Проекти 7 и 16.

В областта на външната дейност подборът на проекти, ръководени от НПО, е като цяло прозрачен, но с недостатъци в случаите, когато е извършван от трети страни

Подборът на Комисията на проекти, ръководени от НПО, като цяло е прозрачен

28. Сметната палата извърши одит на извадка от ръководени от НПО проекти в областта на политиката за външни действия, които бяха пряко управлявани от Комисията (вж. приложение I). Извършена беше оценка на прозрачността на процесите на подбор, като е проверено дали предприетите дейности и поставените цели съответстват на стратегиите и дали процедурите за подбор са надеждни, добре документирани и основани на ясни критерии за подбор, с подходящо използване на предишен опит на НПО. В приложение III е представено обобщение на оценката.

29. Процесите на подбор, разгледани в областта на помощта за развитие, са предимно покани за представяне на предложения¹⁶. Те отговарят на изискванията на Финансовия регламент и на стратегиите на Комисията и, като цяло, използват ясни критерии за подбор, които са сведени до знанието на всички заинтересовани страни, и осигуряват равнопоставеност на кандидатите.

30. Сметната палата установи някои пропуски по отношение на прозрачността в одитната извадка на процеси на подбор в ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, проверена през 2014, 2015 и 2016 г. Слабостите, свързани с документирането на процеса на подбор, вече бяха установени при предишния одит на ЕСП¹⁷. В резултат на това ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ предприе коригиращи мерки, които доведоха до изготвянето на план за действие и на нов обобщаващ образец за оценка

¹⁶ Проект 4 е избран чрез процедура за пряко възлагане.

¹⁷ Специален доклад № 15/2016 „Комисията управлявала ли е ефективно хуманитарната помощ за населението, засегнато от конфликти в региона на Големите африкански езера?“, точки 27—29 (<https://eca.europa.eu>).

за 2017 г., който беше допълнително преразгледан за 2018 г., за да се представи по-добре конкретна оценка на всеки отделен критерий за подбор.

31. Оперативният капацитет на заявителя е един от критериите, които ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ прилагат в своите процедури за подбор. Комитетите за оценка оценяват този капацитет въз основа на предишния опит, деклариран от заявителите, но рядко изискват доказателства за него. ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ също счита, че предишният опит е важен критерий за оценка.

32. Комисията невинаги проверява точността на декларациите за предишен опит, тъй като нейните системи за управление на информацията не съдържат цялата необходима информация за полученото финансиране и дейностите, извършени от НПО. Поради това степента, в която тази информация може да се използва за подбора, е сравнително ниска.

33. Сметната палата установи, че при подбора на два от одитираните проекти Комисията е приела непълни и неверни декларации за предишен опит¹⁸.

**При вторичното отпускане на безвъзмездна помощ на НПО като трети страни
понякога липсва прозрачност**

34. Сметната палата провери доколко прозрачен е начинът, по който неправителствените организации се избират, когато подборът не се извършва директно от Комисията. Тя разгледа въпроса дали различните структури на Комисията са прилагали последователно процедурите, за да се гарантира прозрачност на избора на НПО, които са вторични получатели на безвъзмездна помощ. Освен това ЕСП извърши оценка дали техният подбор на НПО е гарантирал равнопоставеност между кандидатите, дали са използвали предишния опит като критерий при подбора и дали

¹⁸ Проекти 16 и 17.

са оценили НПО по отношение на капацитета за изпълнение на финансираните действия.

Различните дирекции на Комисията не прилагат по еднакъв начин процедурите за вторично отпускане на безвъзмездна помощ

35. При пряко управление, когато Комисията сключва споразумения и взема решения за отпускането на безвъзмездна финансова помощ на изпълнителите, включително на НПО, се установява правоотношение между двете страни. В някои случаи обаче средствата на ЕС се отпускат вторично на трети страни. Такова вторично отпускане на безвъзмездна финансова помощ е предмет на специфични и прозрачни условия¹⁹, като например, наличието на горна граница от 60 000 евро, до която може да бъдат платени средства на трета страна, с изключение на случаите, когато финансовата подкрепа е основна цел на дейността²⁰.

36. Въпреки че повечето от одитираните структури на Комисията²¹ прилагат еднакво общите правила от Финансовия регламент и насоките относно безвъзмездната финансова помощ, издавани от ГД „Бюджет“, ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ използва различно тълкуване. Като изтъква необходимостта да се вземат предвид специфичните нужди и характеристики на хуманитарната помощ, ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ смята, че всички дейности, предоставени на партньорите по изпълнението, имат за основна цел предоставянето на финансова подкрепа за трети страни. Това означава, че на практика те не прилагат горната граница от 60 000 евро,

¹⁹ Установени в член 137 от Финансовия регламент и член 210 от Правилата за прилагане.

²⁰ Следва да се отбележи, че във Финансовия регламент от 2018 г. се променя формулировката на тези правила и се посочва в член 204: „максималният размер на финансовата подкрепа, която може да бъде платена на трета страна не надвишава 60 000 евро [...]. Този праг може да бъде надвишен, когато в противен случай постигането на целите на действията би било невъзможно или прекомерно трудно.“

²¹ ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Околна среда“, ГД „Образование и култура“, ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Политика за съседство“.

понеже се счита, че цялата вторично отпусната безвъзмездна помощ попада в обхвата на цитираното по-горе изключение.

37. Това тълкуване позволява вторичното отпускане на безвъзмездна помощ без ограничение на договорната сума или на броя на допълнителните нива на изпълнение. Липсата на такива ограничения в ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ се отразява на прозрачността на вторичното отпускане на средства.

Процедурите за подбор на НПО от органите на ООН невинаги са прозрачни

38. При непряко управление органът на ООН, който кандидатства за финансиране от ЕС, трябва да демонстрира капацитет за финансово управление и защита на финансовите интереси на ЕС, които да са равностойни на тези на Комисията. Ако това е налице, той може да избере своите партньори по изпълнението (вторично отпускане на безвъзмездна помощ) в съответствие със собствените си правила и процедури²².

39. Беше установено, че при половината от проектите при непряко управление, които Сметната палата избра за одит (вж. приложение II), процедурите на органите на ООН за подбор на НПО страдат от липса на прозрачност. Това е така въпреки положителната оценка на Комисията за тях. В тези три случая²³ органите на ООН са отпуснали пряко вторична безвъзмездна помощ на НПО, без да следват собствените си вътрешни процедури (вж. каре 4).

²² Член 60, параграф 2, буква г) от Финансовия регламент гласи, че упълномощените субекти следва да прилагат подходящи правила и процедури за предоставяне на финансиране от фондовете на Съюза посредством безвъзмездна помощ, обществени поръчки и финансови инструменти. Това се проверява чрез оценка *ex ante* („оценка по стълбове“), извършена от независим одитор в съответствие с техническото задание, изготвено от всяка ГД.

²³ Проекти 9, 18 и 20.

Каре 4 — Пример за процес на подбор, извършен от трета страна, при който не са спазени вътрешните правила за подбор

Проект 20, възложен на орган на ООН, има за цел да подобри устойчивостта на скотовъдството посредством подобряването на ветеринарните услуги в пасищните райони на Етиопия. Две НПО, получатели на вторично отпусната безвъзмездна финансова помощ, са изпълнили някои компоненти на проекта. Процедурата за подбор, която е приложена от органа на ООН, и в двата случая е с пряко възлагане.

Съгласно вътрешните насоки на органа на ООН прякото възлагане е разрешено само при определени условия. При разглежданите два случая условието, използвано като аргумент за пряко възлагане е, че НПО вече са получили мандат от правителството бенефициент да предоставят услугата. Въпреки това неправителствените организации са подписали споразумение за изпълнение с регионалното правителство едва след като са избрани от органа на ООН. Следователно условието за пряк подбор не е било спазено.

Комисията невинаги събира и проверява по подходящ начин информацията относно средствата на ЕС, усвоени от НПО

40. Сметната палата разгледа въпроса дали Комисията е наясно как са използвани средствата от ЕС, отпуснати на НПО, както и дали информацията се събира и проверява по правилен начин. За да установи това, ЕСП провери дали Комисията разполага с пълна информация за всички финансирани неправителствени организации, включително за извършените от тях дейности и получените средства, и дали са използвани подходящи системи за събирането ѝ. Извършена е и проверка дали тази информация е позволила на Комисията да провери декларираните разходи.

В системите на Комисията невинаги се отразява информация за средствата, получени от всички бенефициенти по договор

41. Нашата проверка установи, че одитираните служби на Комисията използват различни системи за управлението на безвъзмездна помощ, в резултат на което информацията, получена от бенефициентите, е различна (вж. четирите примера в **каре 5**).

Каре 5 — Информация, събирана в различните системи на Комисията

Системата за управление на безвъзмездна помощ, която се използва в ГД „Научни изследвания и иновации“, дава възможност за събиране и обработка на информацията относно финансирането, получено от всеки участник.

По подобен начин системата, използвана в EACEA, регистрира разбивка на финансирането за всички участващи организации, които са отбелязали тази информация във формуляра за кандидатстване. Системата за управление на безвъзмездна помощ за проекти, управлявани от национални агенции, също съдържа информация за помощта, получена от всяка организация бенефициент.

В случая на ГД „Околна среда“ разбивка на финансирането, получено от всеки партньор при финансиране на множество бенефициенти²⁴, е налична в системата за управление на безвъзмездна помощ по програма LIFE, макар и само на хартиен носител, което я прави неподходяща за анализ и обработка.

Информацията, предоставена в системата на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, включва запис за дяла от бюджета за всеки партньор по изпълнението. Но всички други средства, отпуснати на подизпълнител, не се отразяват в системата.

Стандартизираният образец за финансово отчитане, който се използва в ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, дава възможност за генерирането на консолидирани отчети на ниво проекти, с разбивка по категории разходи. Няма обаче разбивка на финансирането, получено от всеки бенефициент по споразумението за отпускане на безвъзмездна помощ.

42. Вследствие на това информацията, събирана в различните системи на Комисията, не е хомогенна и невинаги дава възможност за отразяване на средствата, получени от всички бенефициенти по договора.

²⁴ Безвъзмездната финансова помощ за оперативни разходи за НПО в областта на околната среда и климата са винаги с един бенефициент.

В областта на външната дейност Комисията не разполага с изчерпателна информация за всички подпомагани неправителствени организации

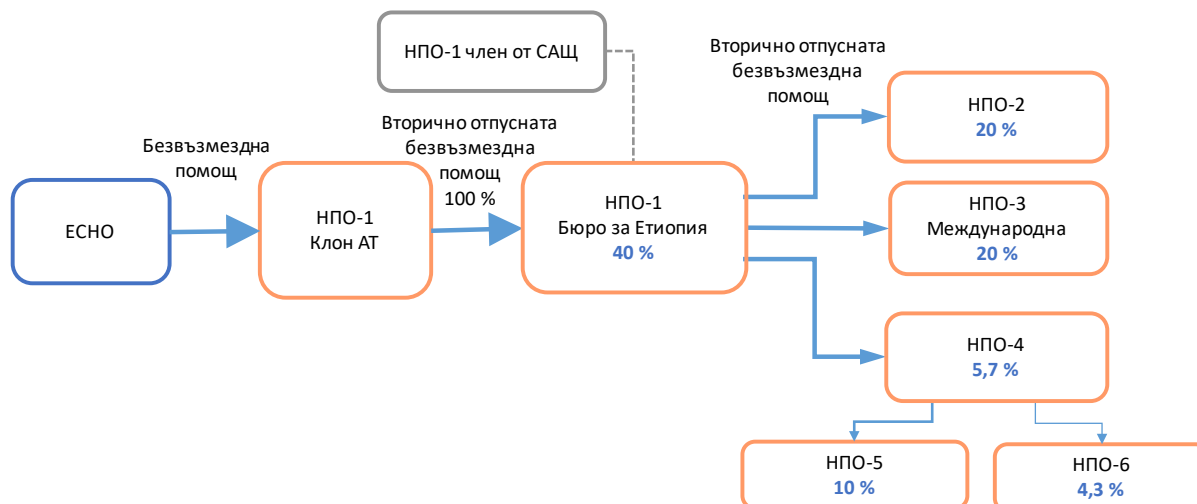
43. Както при прякото, така и при непрякото управление Сметната палата намери няколко проекта в одитната извадка, при които Комисията е получила неточна информация за различните участници в изпълнението на финансираните действия. Такъв е случаят основно с мрежи от международни неправителствени организации, при които в системите на Комисията бе намерена информация за структурата на изпълнителните организации, която не отразява действителната им структура.

44. При четири от общо 14-те проверени от ЕСП проекта в режим на пряко управление²⁵ одиторите установиха, че неправителствените организации, които са подписали споразуменията за отпускане на безвъзмездна помощ, са възложили вторично изпълнението на проекта на други субекти от същата мрежа, без тази информация да е регистрирана в системите на Комисията (вж. фигура 3).

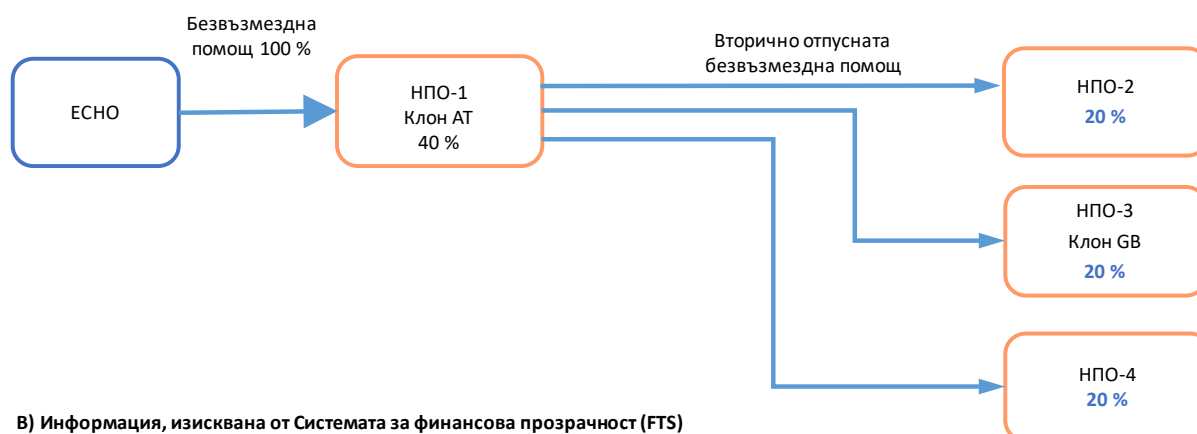
²⁵ Проекти 4, 11, 12 и 13.

Фигура 3 — Проект 12: Пример за проект, реализиран от мрежа от международни неправителствени организации

А) Действителна структура на изпълнението



Б) Информация в системата на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“



В) Информация, изисквана от Системата за финансова прозрачност (FTS)



Източник: ЕСП.

45. Сред одитираните 14 проекта²⁶ бяха установени и три случая, при които категоризирането на партньорите в системите на Комисията води до объркване или се отнася до различни юридически лица от същата мрежа от международни неправителствени организации. В резултат на това събраната информация относно

²⁶ Проекти 11, 12 и 15.

това кои субекти са извършили действието и кои са получили финансирането, не е прозрачна.

46. Нещо повече, в пет от шестте разгледани проекта при непряко управление²⁷ информацията, която Комисията е получила от органите на ООН, не е позволила да се установи какво финансиране е получено или кои дейности са извършени от всяка НПО, получател на вторично отпусната безвъзмездна финансова помощ (вж. приложение III).

47. В два от тези пет проекта Комисията е поискала допълнителна информация и разяснения от органите на ООН, но получените отговори са или незадоволителни, или, след многократни искания, изпратени едва след като дейностите по проекта вече са приключили²⁸.

При непрякото управление липсата на налична информация възпрепятства проверките на Комисията относно декларираните разходи

48. При проектите, които Комисията управлява непряко, договорите обикновено включват в общия си бюджет процент за покриване на общите постоянни разходи, определен на максимум 7 %. Одиторите установиха пет²⁹ от общо шестте одитирани случая, в които са декларирани общи постоянни разходи за различните нива на изпълнение; първо за упълномощения субект и после за НПО — получатели на вторично отпусната безвъзмездна финансова помощ³⁰.

²⁷ Проекти 8, 9, 10, 18 и 19.

²⁸ Проект 8. Органът на ООН предостави задоволителни отговори на третото искане от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ след посещение на място от страна на одиторите.

²⁹ Проекти 8, 9, 18, 19 и 20.

³⁰ Сметната палата вече посочи риска от двойно начисляване на непреките разходи при проекти с непряко управление, реализирани чрез трети НПО, в своя Специален доклад № 4/2018 „Помощ от ЕС за Мианмар/Бирма“. Вж също точка 48 от Специалния доклад № 11/2017 на ЕСП „Доверителният фонд „Беку“ на Европейския съюз за Централноафриканската република — обещаващо начало въпреки някои недостатъци“.

Каре 6 — Пример за завишаване на непреките разходи

В проект 20 органът на ООН е отпуснал вторично средства за някои дейности на две неправителствени организации. Бюджетът в подписаните споразумения включва и в двата случая единна ставка в размер на 7 % за общи постоянни разходи. Те са включени допълнително в общата сума на преките разходи, декларирани от органа на ООН пред Комисията и използвани като основа за изчисляване на исканите от него общи постоянни разходи в размер на 7 %. Това е довело до завишаване на общите постоянни разходи в разходите по действията, изпълнявани от НПО.

49. Поради липса на ясна информация за разходите, декларирани от неправителствени организации — получатели на вторично отпусната безвъзмездна помощ, Комисията невинаги е могла да провери разходите, декларирани от всички финансирани НПО. Това ѝ е попречило да открие потенциални случаи на завишаване.

Информация за усвоените от НПО средства на ЕС се публикува в няколко системи, но оповестената информация е оскъдна

50. Сметната палата извърши оценка дали Комисията е оповестила изчерпателна и навременна информация относно средствата, договорени с НПО, за одитираните от нея области на политиката. В областта на външната дейност е извършена проверка дали Комисията е спазила международните стандарти за прозрачност на помощта при публикуването на информацията относно средствата на ЕС, усвоени от НПО.

Разгледахме и дали тя е проверила уместността на разкриването от трети страни на НПО — получатели на вторично отпусната безвъзмездна помощ. Освен това за одитираните проекти проверихме съгласуваността на данните, публикувани в различни портали за прозрачност.

Информацията относно договорите с НПО се публикува в системата за финансова прозрачност, но е непълна

51. Всяка година Комисията публикува данни за бенефициентите на средства от ЕС при пряко управление във всички области на политиката в своята Система за финансова прозрачност (СФП)³¹ (вж. **каре 7**). При публикуване на последваща информация за получателите на средства от ЕС във FTS Комисията спазва изискванията на Финансовия регламент³².

Каре 7 — Информация, която е налична в Системата за финансова прозрачност на Комисията

Комисията публикува следните данни в Системата за финансова прозрачност:

- Получател/и на средствата;
- Предназначение на разхода;
- Местонахождение на получателя;
- Размер и вид на разходите (само поетите задължения);
- Служба, отговаряща за отпускането на средствата;
- Част от бюджета на ЕС, предоставяща финансирането
- Година, в която е вписана сумата в отчетите на Комисията

Източник: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients_en.

52. СФП обаче не предоставя пълна информация относно финансирането на НПО, защото:

³¹ Система за финансова прозрачност (СФП): http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm.

³² Член 35 от Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Съюза, и член 21 относно правилата за неговото прилагане: „Публикуване на информацията относно получателите и друга информация“.

- не се оповестява информация относно действителните плащания;
- категорията „НПО“ за бенефициент е въведена едва през 2016 г. и не се използва последователно поради липсата на критерии за определяне на НПО; и
- субектите, финансирани чрез вторично отпусната безвъзмездна помощ, не се оповестяват.

53. Службите на Комисията прилагат различни подходи за оповестяване на отпуснатите средства в СФП. При сключването на договори с няколко бенефициента ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Околна среда“ и ГД „Образование и култура“ (чрез ЕАСЕА) публикуват имената на всички бенефициенти и включват разбивка на средствата. ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ЕСНО) публикува финансовата сума и името на НПО, с което Комисията е подписала споразумението за отпускане на безвъзмездна помощ; тя не оповестява информация относно никой от останалите партньори по изпълнението, които извършват част или всички действия (вж. фигура 3). ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Международно сътрудничество и развитие“ посочват имената на НПО, с които Комисията е подписала споразумение за отпускане на безвъзмездна помощ и съвместните заявители. Размерът на безвъзмездната помощ обаче е изцяло свързан с главния партньор, без разбивка по бенефициент.

54. Сметната палата установи, че за всички одитирани 14 проекта при пряко управление, публикуваните в СФП суми съответстват на задълженията, поети в споразуменията за отпускане на безвъзмездна помощ. В пет случая³³ обаче липсват или са неправилни някои публикувани данни относно вида дейност, географското местоположение или отговорната служба.

³³ Проекти 1, 2, 5, 14 и 15.

Допълнителна информация, включително относно резултатите, се оповестява на различни портали за прозрачност

55. Освен в СФП, Комисията публикува информация за финансираните действия на различни платформи за различните области на политика. Например в областта на научните изследвания Комисията оповестява информация за финансирането чрез CORDIS, публичен регистър и портал за научноизследователски проекти, финансирани от ЕС, и резултатите от тях³⁴.

56. В областта на външната дейност Комисията оповестява информация относно финансирането на НПО чрез няколко уеб портала за прозрачност на помощта: EU Aid Explorer³⁵ („Проучване на информация за предоставяната от ЕС помощ“), Европейската информационна система за спешно реагиране при бедствия (EDRIS)³⁶ и Службата за финансово проследяване³⁷. Като цяло публикуваната информация относно одитираните проекти съответства на действително предоставеното финансиране.

Информацията за хуманитарната помощ и помощта за развитие обикновено се оповестява в съответствие с международните стандарти за прозрачност

57. Комисията докладва данни за хуманитарната помощ и помощта за развитие, за да изпълни международните ангажименти за прозрачност на помощта. Тя докладва на Системата за отчитане на кредиторите³⁸ и на Прегледа на планирането на бъдещи

³⁴ Източник: <https://cordis.europa.eu/>.

³⁵ <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/>.

³⁶ <https://webgate.ec.europa.eu/hac/>.

³⁷ <https://fts.unocha.org/> — управляван от Службата на ООН за координация на хуманитарната помощ (UNOCHA).

³⁸ <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>.

разходи³⁹, управлявани от ОИСР, и на Регистъра на международната инициатива за прозрачност на помощта (МИПП)⁴⁰, в съответствие с международните общи стандарти.

Комисията публикува данни за хуманитарната помощ и помощта за развитие в съответствие с общия стандарт на Международната инициатива за прозрачност на помощта (МИПП), но някои от данните показват слабости

58. Комисията оповестява данните за хуманитарната помощ и помощта за развитие съобразно общата стандартна рамка за докладване, разработена в рамките на МИПП⁴¹, която е глобална инициатива, целяща да повиши прозрачността и ефективността на сътрудничеството за развитие.

59. Като цяло Комисията публикува данни съгласно стандарта на ИМПП. Сметната палата установи обаче, че докладването на данни в ИМПП не включва информация за доверителните фондове на ЕС и за резултатите от финансираните проекти⁴².

60. За одитираните проекти ние сравнихме информацията, публикувана на удобния за ползване интернет портал на МИПП, с актуалните данни. Публикувана е информация за всички одитирани проекти, но одиторите откриха няколко грешки в договорените суми⁴³, отпуснатите средства⁴⁴ и крайните срокове на проектите⁴⁵ (вж. **каре 8**).

³⁹ <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FSS>.

⁴⁰ <https://www.iatiregistry.org/>.

⁴¹ МИПП е създадена през 2008 г. след Третия форум на високо равнище за ефективността на помощта в Акра.

⁴² ГД „Международно сътрудничество и развитие“ докладва първата партида данни с резултатите от над 700 проекта на МИПП през февруари 2018 г.

⁴³ Проекти 4, 5, 6, 7, 14, 15, 16 и 17.

⁴⁴ Проекти 1, 2, 11, 12 и 13.

⁴⁵ Проекти 7, 14 и 15.

Каре 8 — Примери за грешки, открити в данните, публикувани на портала на МИПП

При проект № 11 сумата на отпуснатите средства в МИПП (d-портал) е погрешна. Посоченият размер на плащанията е 14 млн. евро, но действителната стойност следва да бъде 11 200 000 евро, тъй като окончателното плащане все още не е било извършено (към 2 март 2018 г.).

При проект 15 стойността на договора, публикувана на портала на МИПП, е нула, докато действително договорената сума е 2 млн. евро, и крайният срок на проекта не е верен, тъй като не е актуализиран с тримесечното удължаване.

Органите на ООН са публикували неточна информация за договорите, възложени на НПО

61. Комисията поверява изпълнението на проектите при непряко управление на трета страна. В такива случаи отговорността за оповестяването на безвъзмездната помощ, отпусната от ЕС, се носи от субекта, на когото е възложено изпълнението⁴⁶.

62. Сметната палата провери данните, които упълномощените органи на ООН са публикували относно шестте проекта при непряко управление от извадката за одит (вж. приложение II). Беше установено, че в пет от случаите органите на ООН или не са публикували⁴⁷, или са публикували само частично⁴⁸ информация относно безвъзмездната помощ, предоставена на НПО от ЕС (вж. каре 9). Освен това Комисията не е проверила дали органите на ООН са изпълнили това изискване.

⁴⁶ Съгласно общите условия, регулиращи споразуменията, подписани между Комисията и упълномощените субекти, последните са задължени да публикуват на своя уебсайт или в системите си подробна информация за безвъзмездната помощ, получена от ЕС. Те следва да оповестят наименованието на договора/проекта, неговото естество и предназначение, името и местоположението на бенефициента на безвъзмездната помощ и договорената сума. В случай на действия с множество донори, публикуването следва правилата на упълномощения субект.

⁴⁷ Проекти 9, 18 и 20.

⁴⁸ Проекти 8 и 19.

Каре 9 — Примери за органи на ООН, които не публикуват информация за отпуснатите на НПО средства от ЕС

Комисията е възложила на орган на ООН изпълнението на проект № 18 относно парична помощ и идентифициране на бежанците в Етиопия. След това органът на ООН възлага вторично някои дейности на НПО. Неговият уебсайт обаче не разкрива информация относно тази безвъзмездна помощ.

В Етиопия Комисията е възложила на орган на ООН да изпълни проект 19, който има за цел приобщаването на жертвите, пострадали от трафика на хора. Две местни НПО осъществяват част от дейностите по проекта. На своя уебсайт органът на ООН е публикувал само ограничена информация за договорите, подписани с тези НПО, и не е оповестил договорените суми.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

63. Нашият одит извърши проверка дали финансирането от ЕС, усвоено от неправителствени организации, е прозрачно. Това включва дали класифицирането на организации като НПО от страна на Комисията е надеждно и дали подборът на одобрените НПО, които изпълняват финансираните от ЕС дейности, е прозрачен. Ние също така разгледахме внимателно процеса на събиране, проверка и оповестяване на информацията относно НПО. Одитът обхваща основните области на политиките, в които НПО разходват финансови средства на ЕС, с акцент по-специално върху най-голямата област на финансиране — външната дейност.

64. Заключение на ЕСП е, че Комисията не осигурява достатъчно прозрачност по отношение на разходваните от НПО средства на ЕС.

65. В повечето случаи допустимостта за финансиране от ЕС не зависи от статута на НПО. Обозначаването със статут на НПО в счетоводната система на Комисията въз основа на собственоръчна декларация, както и малкият брой проверки, извършени от Комисията, правят класифицирането на даден субект като НПО ненадеждно (вж. **точки 18—27**).

66. На ниво Комисия не съществува единна система за регистриране на кандидатите за финансиране. Освен това различните системи, използвани за регистрация на

кандидатите за финансиране, включително НПО, не са свързани помежду си (вж. **точка 22**).

Препоръка 1 — Подобряване на надеждността на информацията за НПО

Комисията следва да подобри работата си и прозрачността на своите доклади относно НПО, които изпълняват дейности в полза на ЕС. За тази цел Комисията следва да получава подходяща информация и да подобри надеждността на информацията в своята счетоводна система относно НПО, които усвояват средства на ЕС, като:

- а) включи в своите вътрешни насоки за валидиране на юридически лица ясни критерии за обозначаване на НПО в счетоводната система АВАС;
- б) включи, в рамките на единна система за регистрация, изискването (или опцията, в случай, че НПО декларира опасения по отношение на безопасността) кандидатите за финансиране от ЕС да се определят като НПО, като оповестят критериите, използвани за категоризирането на организацията като такава.

Срок за изпълнение: до края на 2020 г.

67. В областта на външната дейност ЕСП констатира, че подборът на Комисията на проекти, ръководени от НПО, като цяло е прозрачен. В някои случаи, обаче, се наблюдават недостатъци. (вж. **точки 28—33**).

68. Одиторите констатираха, че различните дирекции на Комисията не са приложили по еднакъв начин процедурите за вторично отпускане на безвъзмездна помощ. Тълкуването на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ на правилата за финансова подкрепа на трети страни е по-широко от това на останалите генерални дирекции и позволява няколко нива на усвояване, без ограничение на сумите, отпуснати вторично на други изпълнители (вж. **точки 35 и 37**).

69. Одитираните процедури на органите на ООН за подбор на неправителствени организации невинаги са прозрачни (вж. **точки 38 и 39**).

Препоръка 2 — Проверка на прилагането на правилата за вторично отпускане на безвъзмездна помощ

Когато за изпълнението на дейност при пряко управление се изисква вторично отпускане на средства, Комисията следва:

- а) да прилага еднакво тълкуване на приложимите правила на Финансовия регламент между различните служби, като отчита спецификата на секторите; по-специално, когато изпълнението на дейност изисква финансова подкрепа за трета страна, условията за такова подпомагане следва да бъдат определени в споразумението за отпускане на безвъзмездна помощ в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент от 2018 г.

Когато органите на ООН избират бенефициенти при непряко управление, Комисията следва:

- б) да се увери, че органите на ООН прилагат правилно своите правила и процедури за подбор на партньорите по изпълнението.

Срок за изпълнение: от средата на 2019 г.

70. Комисията невинаги събира и проверява правилно информацията относно неправителствените организации. По-специално, тези системи невинаги позволяват отразяване на средствата, получени от всички бенефициенти по договори (вж. **точки 41—42**).

71. В областта на външната дейност Комисията не разполага с подробна информация за получените финансови средства и дейностите, извършвани от всички участници в изпълнението. Такъв е случаят особено при мрежите от международни неправителствени организации и проектите при непряко управление. Нещо повече, при непрякото управление липсата на налична информация се е оказала пречка за проверките на Комисията относно декларираните разходи (вж. **точки 43—49**).

Препоръка 3 — Подобряване на информацията за средствата, усвоени от НПО

Комисията следва да подобри събираната информация относно финансираните неправителствени организации посредством:

- а) даване на възможност на различните системи за управление на безвъзмездна помощ да регистрират финансирането, получено от всички бенефициенти, които имат договор с ЕС, а не само от главния бенефициент, което ще направи тази информация подходяща за използване за целите на анализ и обработка;

В областта на външната дейност Комисията следва да подобри проследимостта на средствата:

- б) в случаите, когато действията се изпълняват от мрежи от международни НПО — като посочва в своите системи субектите, които реално изпълняват финансираните действия;
- в) в случаите на проекти при непряко управление чрез органи на ООН, като проверява наличието на достатъчно информация за непреките разходи, декларирани за финансираните НПО, което да даде възможност за оценка на разходите, декларирани от всички участници в процеса на изпълнение.

Срок за изпълнение: средата на 2021 г.

72. Информацията относно средствата на ЕС, отпуснати на НПО, се публикува в няколко системи, но оповестената информация е ограничена, освен в областта на външната дейност (вж. **точки 51—56**).

73. Като цяло Комисията оповестява данните за хуманитарната помощ и помощта за развитие в съответствие с международните стандарти за прозрачност, но някои данни показват слабости (вж. **точки 58—60**).

74. В пет от разгледаните случаи упълномощените органи на ООН или не са публикували, или са публикували само частично договорите, възложени на НПО, а Комисията не е проверила дали те са изпълнили това изискване (вж. точка 62).

Препоръка 4 — Стандартизиране и подобряване на точността на публикуваната информация

Комисията следва:

- а) да приеме единен подход сред всички служби за публикуването в Системата за финансова прозрачност, като следи за това всички бенефициенти на безвъзмездна помощ, с които ЕС има сключен договор, да са оповестени, както и размерът на отпуснатото им финансиране.

Срок за изпълнение: средата на 2021 г.

В областта на външната дейност Комисията следва:

- б) да постигне по-голямо съответствие с международните стандарти за прозрачност на помощта, като докладва данни за резултатите от финансираните проекти и за доверителните фондове на ЕС;
- в) да проверява дали органите на ООН изпълняват адекватно задължението си да оповестяват договорите, възложени с финансиране от ЕС.

Срок за изпълнение: средата на 2021 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав V с ръководител Lazaros S. LAZAROU — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 5 декември 2018 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ I**Одитирани проекти при пряко управление**

	ГД	№	Референтен номер на договора	Наименование на договора	Изпълнител	Сума (в евро)	Период на изпълнение
Ливан	ECHO	1	ECHO/SYR/BUD/2016/91034	Предоставяне на многоцелева парична помощ за посрещане на нуждите на уязвимите сирийски бежанци в Ливан	Международна НПО	31 050 000	1.6.2016 г. — 31.5.2017 г.
		2	ECHO/SYR/BUD/2014/91020	Спешна намеса за най-уязвимите хора, засегнати от кризата в Сирия (фаза 4)	Международна НПО	5 500 000	1.7.2014 г. — 31.3.2015 г.
		3	ECHO/SYR/BUD/2016/91024	Спешна помощ за осигуряване на защита на бежанците, засегнати от конфликти и разселване, и местните общности в провинциите, в Северната провинция и провинция Бека, Ливан	Международна НПО	1 500 000	1.4.2016 г. — 30.4.2017 г.
	NEAR	4	2015/364-146	Подобряване на водоснабдяването с чиста питейна вода и управлението на отпадъците за уязвимото население, засегнато от кризата в Сирия в Южен Ливан	Международна НПО	2 110 823	17.9.2015 г. — 16.9.2017 г.
		5	2013/282-595	Създаване на глобален подход за подкрепа и предоставяне на по-големи възможности на мигрантите през целия миграционен цикъл и на бежанците в Ливан	Международна НПО	1 914 506	31.7.2013 г. — 30.7.2016 г.
		6	2014/350-232	Независимостта на съдебната власт в Ливан: социален приоритет	Местна НПО	1 000 000	16.10.2014 г. — 15.5.2018 г.
		7	2015/371-135	Гласност за ливанските ОГО за приобщаващо и устойчиво развитие в областта на селското стопанство и околната среда в Северен Ливан	Международна НПО	470 949	1.2.2016 г. — 28.2.2018 г.
Етиопия	ECHO	11	ECHO/-HF/EDF/2015/01001	Механизъм за спешно реагиране (ERM) IV в Етиопия	Международна НПО	14 000 000	1.1.2016 г. — 30.6.2017 г.
		12	ECHO/-HF/EDF/2015/01025	Основни действия за спешно реагиране с правителството на Етиопия (SERGE)	Международна НПО	5 000 000	26.5.2016 г. — 25.3.2017 г.
		13	ECHO/-HF/EDF/2015/01017	Многосекторни мерки за реагиране при извънредни ситуации за уязвими общности в 5 общини в областта Афар, Етиопия	Международна НПО	1 500 000	1.3.2016 г. — 31.8.2017 г.
	DEVCO	14	2014/343-843	Опазване на биологичното разнообразие и функциите на екосистемите и подобряване на благосъстоянието на общностите в Highland и Lowland в района на Bale Eco	Международна НПО	5 000 000	9.7.2014 г. — 8.4.2018 г.
		15	2014/340-882	Изграждане на капацитет за устойчивост и възстановяване на уязвимите популации в зоната WAG Himra, регион Amhara, Етиопия	Международна НПО	2 000 000	17.4.2014 г. — 16.7.2017 г.
		16	2016/376-321	Управление на природните ресурси за скотовъдци и земеделци и инициативи за препитание (PANRMLI)	Местна НПО	197 865	1.7.2016 г. — 31.10.2018 г.
		17	2014/341-464	Проект за подобряване на репродуктивното здраве в скотовъдните общности в Афар	Местна НПО	180 000	12.4.2014 г. — 11.4.2016 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ II**Одитирани проекти при непряко управление**

	ГД	№	Референтен номер на договора	Наименование на договора	Изпълнител	Сума (в евро)	Период на изпълнение:	НПО — вторичен получател на средства
Ливан	ECHO	8	ECHO/SYR/BUD/2016/91010	Осигуряване на защита и хуманитарна помощ за бежанците, живеещи в Ливан	Орган на ООН	30 000 000	1.4.2016 г.—31.3.2017 г.	Международна и местна НПО
	NEAR	9	2015/367-663	Подкрепа за деца в училищна възраст, засегнати от кризата в Сирия, за достъп до възможности за обучение и за гарантиране на здравни грижи и намаляване на уязвимостта на децата, жените и лицата, предоставящи грижи, в Ливан	Орган на ООН	37 920 556	1.9.2015 г.—31.8.2017 г.	Международна и местна НПО
		10	2015/371-621	Подобряване на достъпа до услугите в областта на незаразните болести и психичното здраве на равнището на основното здравеопазване за уязвими сирийски бежанци и ливанските общности в Ливан	Орган на ООН	2 308 000	1.1.2016 г.—31.3.2017 г.	Местна НПО
Етиопия	ECHO	18	ECHO/-HF/BUD/2015/91054	Парична помощ за бежанци от Сомалия, Еритрея, Южен Судан и Судан, и биометрична идентификация на бежанците	Орган на ООН	5 000 000	1.4.2015 г.—31.3.2016 г.	Международна НПО
	DEVCO	19	2015/358-720	Подкрепа за реинтеграцията на завърналите се лица в Етиопия	Орган на ООН	5 000 000	1.1.2015 г.—31.12.2018 г.	Две местни НПО
		20	2014/346-779	Изграждане на по-голяма устойчивост на скотовъдството посредством предоставянето на по-добро здравно обслужване за животните в животновъдните райони на Етиопия	Орган на ООН	9 277 294	26.7.2014 г.—25.11.2018 г.	Две международни НПО

ПРИЛОЖЕНИЕ III**Оценка на отделни проекти – обобщено представяне**

Проект №	Процес на подбор на проекти на НПО, извършен от Комисията		Процес на подбор на проекти на НПО, извършен от трети страни		Информация за финансирането от ЕС		Използване на информацията			Публикуване		
	Прозрачност на процеса на подбор	Оценка на капацитета на партньорите на НПО	Прозрачност на процеса на подбор	Оценка на капацитета на партньорите НПО	Системите на Комисията посочват кой за какво отговаря при дейностите на НПО	Системите на Комисията посочват размера на финансирането, получено от всяка НПО	Информацията позволява оценяване на основателността на разходите	Информацията може да се използва за идентифициране и коригиране на проблеми при изпълнението	Информацията може да се използва за координация	Система за финансова прозрачност	IATI	Публикуване на други портали / упълномощени субекти
1	Частично	Да	Няма данни	Няма данни	Частично	Да	Да	Частично	Да	Частично	Частично	Да
2	Частично	Не	Няма данни	Няма данни	Да	Да	Да	Да	Да	Частично	Частично	Частично
3	Частично	Да	Няма данни	Няма данни	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
4	Да	Да	Няма данни	Няма данни	Частично	Частично	Да	Да	Да	Частично	Частично	Частично
5	Да	Да	Да	Да	Да	Частично	Да	Да	Да	Частично	Частично	Не
6	Да	Да	Няма данни	Няма данни	Да	Не	Да	Да	Да	Частично	Частично	Частично
7	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Частично	Частично	Частично
8	Няма данни	Няма данни	Да	Да	Не	Не	Не	Не	Не	Няма данни	Няма данни	Частично
9	Няма данни	Няма данни	Не	Да	Не	Не	Не	Не	Не	Няма данни	Няма данни	Не
10	Няма данни	Няма данни	Да	Да	Частично	Частично	Не	Да	Частично	Няма данни	Няма данни	Да
11	Частично	Да	Да	Да	Частично	Да	Да	Да	Да	Да	Частично	Да
12	Частично	Да	Да	Да	Частично	Частично	Частично	Да	Да	Да	Частично	Частично
13	Частично	Да	Няма данни	Няма данни	Не	Да	Да	Да	Да	Да	Частично	Да
14	Да	Да	Няма данни	Няма данни	Да	Да	Частично	Да	Да	Частично	Частично	Частично
15	Да	Да	Няма данни	Няма данни	Частично	Да	Да	Да	Да	Частично	Частично	Частично

16	Да	Частично	Няма данни	Няма данни	Да	Не	Да	Да	Да	Частично	Частично	Частично
17	Да	Частично	Няма данни	Няма данни	Да	Не	Да	Да	Частично	Частично	Частично	Частично
18	Няма данни	Няма данни	Не	Да	Частично	Не	Не	Да	Частично	Няма данни	Няма данни	Не
19	Няма данни	Няма данни	Да	Да	Частично	Не	Не	Да	Частично	Няма данни	Няма данни	Частично
20	Няма данни	Няма данни	Не	Да	Да	Частично	Не	Да	Частично	Няма данни	Няма данни	Не

REPLIES OF THE COMMISSION TO THE SPECIAL REPORT OF THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS

“TRANSPARENCY OF EU FUNDS IMPLEMENTED BY NGOS: MORE EFFORT NEEDED”

EXECUTIVE SUMMARY

III. The Commission considers that its funding is sufficiently transparent and that NGOs should not be singled out as a particular category of beneficiaries.

In the treatment of applications, provided the applicants comply with the eligibility criteria, the focus of the Commission is on the project description and whether it matches the programme objectives and how it could contribute to their achievements. As recording the NGO status is not a legal requirement and as NGOs do not have a legal definition, the accounting system does not record funds specifically channelled to the NGO sector.

IV. The recording of the NGO status of beneficiaries in the Commission accounting system is not mandatory, given the absence of legal grounds for treating NGOs differently to other beneficiaries and in the absence of a common NGO definition. In addition, no financial transparency requirement specifically mentions that reporting on NGO funding is required.

Therefore the Commission considers that the classification done in its accounting system cannot be considered as unreliable.

V. The Commission departments use the flexibility included in the Financial Regulation to deliver aid in various ways.

When providing aid through financial support to third parties, specific operational contexts, such as humanitarian aid, are now acknowledged in the new Financial Regulation, which includes under Article 204 (last sentence) that "this threshold may be exceeded where achieving the objectives of the actions would otherwise be impossible or overly difficult".

In addition, the Financial Regulation does not define the number of implementation layers.

VI. The information collected on EU funds implemented by NGOs cannot be uniform. The type of information required will depend on the context within which the EU funds are implemented.

The Commission would like to point out that it actively monitors the implementation of projects and conducts the necessary financial checks. In accordance with the relevant legal framework the Commission may:

- Request the beneficiaries to make available all financial information concerning a project;
- Conduct checks, including on-the-spot checks, related to the to EU-funded operations.

IX. The Commission accepts all recommendations except for the first one for the reasons set out in the replies.

INTRODUCTION

1. The Commission acknowledges the growing interest in transparency of financing of NGOs.

2. The Commission notes that the pursuit of transparency should be contextualised in the following way:

- no common EU definition of NGOs is given or proposed by the legislator and the absence of such a definition should frame the expectations concerning the information available to the Commission on NGOs;

- any attempt at defining an NGO is to be balanced against the need to protect the operating space of NGOs.

Box 1 – What is an NGO?

See reply of the Commission to paragraph 2.

Also, the Commission would like to stress that the criteria of the 1997 Commission communication have not been replicated in the Commission basic acts.

Specifically, the Commission would like to point out that in the policy area of development aid, the term "CSO" is more frequently used than NGO. The COM(2012) 492¹ defines CSOs of which NGOs are a subset.

6. Article 35 of the Financial Regulation does not make an explicit reference to NGOs.

Furthermore, in the context of humanitarian assistance, it may not be appropriate to disclose all the information gathered in conflict zones since this might endanger the parties involved. In the context of development aid, it is important to emphasize that the Commission enjoys discretion in deciding to disclose information on recipients of Union funds in sensitive policy areas (see CIR Art 4 (5): “when providing the Union’s financial assistance (...) the Commission shall, where appropriate, take all necessary measures in order to ensure the visibility of the Union’s financial support. Those shall include measures imposing visibility requirements on recipients of Union funds, except in duly justified cases.”).

OBSERVATIONS

18. As recording the NGOs status is not a legal requirement and as the NGOs do not have a legal definition, the accounting system is not designed to record funds specifically channelled to the NGO sector. Hence, the Commission does not consider that the identification of NGOs is unreliable.

19. In view of the absence of a definition and the absence of NGO-specific requirements in the Financial Regulation, there are no grounds based on which the Commission would need to develop a strategy specifically targeting NGOs.

20. See the Commission reply to paragraph 19.

23. Applicants will need to register once in the SEDIA system, but updates of their registration will be needed when information is not valid anymore.

24. Thorough checks are being performed to ensure compliance with eligibility criteria, which include not-for-profit status, and registration details – including the validation of the legal form.

Concerning LIFE operating grants, the statutes and registration documents of all applicants are systematically checked².

¹ COM(2012) 492 final of 12.9.2012, “The roots of democracy and sustainable development: Europe’s engagement with Civil Society in external relations” classifies as CSOs, among others, NGOs, community-based organisations, faith-based organisations, foundations, research institutions, cooperatives, professional and business associations.

² Nota bene: eligible applicants under LIFE do not have to be registered as NGOs. They have to fulfil all eligibility criteria in order to be able to participate to the LIFE action programme for operating grants to support European environmental and climate NGOs.

In the case of humanitarian aid, an NGO can only enter into a specific contractual relationship to implement an Action after having signed a Framework Partnership Agreement (FPA). The Commission thoroughly verifies the NGO status before signing the FPA and sending the information to ABAC.

26. The eligibility criteria are checked for all participants in calls for proposals selected to receive funding before the grant agreements are signed. This is a principle embedded in the Financial Regulation.

Many universities and research institutes are charities, independent of Government, not-for-profit and acting for the public good. These elements would, in some Member States, indicate that they are NGOs. The Commission considers that the information that it possesses is reliable, and that its reliability is not affected by the non-validation of NGO status. Absence of information about NGOs is due to the fact that there is no EU-wide definition of an NGO.

27. The NGO flag could only be made mandatory in ABAC if agreement was reached on a common definition of what constitutes an NGO and if a legal basis for singling out NGOs would be introduced.

It is only obligatory to complete the legal entity type for every registration in ABAC. For project 16, the legal form type recorded is as *Non-Profit Organisation* in ABAC.

PADOR registration system is local and does not automatically feed the information in the legal entity record.

29. Selection procedures depend on implementation modalities (i.e. grants, service contract, etc.) which are chosen depending on the objectives of the programme, not based on the beneficiaries/potential implementing partners.

Whether NGOs can receive funding under the same conditions depends on the guidelines/tender specifications, and is also determined based on the objectives of the programme.

32. The Financial Regulation does not impose a systematic verification of all supporting documents.

A general obligation to submit supporting documents would create a heavy administrative burden (both for the applicants and the Commission) and might substantially delay award procedures.

The information provided must be truthful and can be verified if a doubt arises. In case of untruthful information, the applicant may be eliminated from the process.

33. In accordance with the principle of proportionality, all declarations by the potential beneficiaries are not systematically checked by the Contracting Authority. Indeed, an applicant can be rejected - or the contract be terminated - in case of false declarations.

36. The Commission would like to point out that DG ECHO used the flexibility provided for in the Financial Regulation.

When providing aid through financial support to third parties, specific operational contexts, such as humanitarian aid are now acknowledged in the new Financial Regulation, which includes under Article 204(last sentence) that "this threshold may be exceeded where achieving the objectives of the actions would otherwise be impossible or overly difficult".

For DG ECHO, this approach is justified by imperative operational considerations related to the need of the EU Humanitarian Aid programme to be implemented swiftly by the most capable operator under the prevailing circumstances; this calls for ample flexibility throughout the humanitarian aid implementation chain.

In addition, the Financial Regulation does not define the number of implementation layers.

37. The Commission refers to its reply to paragraph 36.

39. The Commission would like to highlight that under indirect management, an implementing partner can make use of its own rules for awarding grants, when these rules have been positively assessed. If the systems and procedures of the entity change, the entity must inform the Commission.

Whereas subject to pillar assessments, organisations may use their own procedures, the FAFA does not set out in detail all procedures for the selection of NGOs. It is important to make a distinction between concepts such as delegate, subdelegatee, implementing partner, sub-grantee and beneficiary of financial support to third parties and the roles of these entities.

Furthermore, the Commission stresses that a positive pillar assessment is granted as a pre-condition for indirect management. It is not given for a specific agreement.

Box 4 – Example of a selection process carried out by a third party which did not comply with its own internal selection rules

In the selection of implementing partners, the capacity of regional government partners in remote and difficult region was considered.

Entities may first ensure support from regional authorities to a project, then the funds are secured and a contract signed, and only thereafter the entity signs the Memorandum of Understanding with the regional government partner. This could explain the sequence in the ECA's observation.

Box 5 – Information collected in the different Commission's systems

In the case of DG ECHO, action grants are single beneficiary grants awarded to entities which have concluded a Framework Partnership Agreement with ECHO. Thus, in its internal system, DG ECHO's funding is correctly allocated to the legal entity with which the Commission established a legal commitment under the terms of the Financial Regulation.

Whereas implementing partners are not always known at the request stage, as this information may not yet be available to the Partners, the system does already provide for this information to be updated throughout the implementation, and definitely before the final report. Partners are required contractually to ensure, at final report stage, the adequacy of figures (implementing partners and their share) under direct management.

The general ledger sent by the DG ECHO partners at final report stage provides full details of all the expenditures incurred during the implementation of the action. In addition to this, allowing partners to provide the general ledger in accordance with their own financial reporting is a contribution to the call to simplification made by the European Institutions at the time of the preparation of the 2014 FPA.

Fifth indent: The Commission would like to highlight that current PRAG templates require reporting on results, not on funding per beneficiary.

42. The Commission collects the information that it needs to discharge its obligation to ensure sound financial management. It avoids collecting information that is unnecessary for this purpose so as to limit the administrative burden on participants.

43. With regard to networks of international NGOs, the different Commission services may, in accordance with their respective basic acts and operational priorities, work with members of networks under a variety of arrangements, as foreseen under the Financial Regulation.

Entities forming part of a network could constitute recipients of financial support to third parties. The information collected on EU funds implemented by NGOs cannot be uniform. The type of information required will depend on the context within which the EU funds are implemented.

44. The Commission fully respects its reporting requirements, since the only contractual relationship is the one established with its FPA Partner. This is the only relationship that FTS requires reporting on. See also replies of the Commission to Box 5.

Networks of international NGOs have been transparent by providing information to the Commission on their working arrangements. The objective for these networks of international NGOs is to obtain efficiency gains by concentrating expertise and know-how in a unique set-up in the field and be in a position to react swiftly to a crisis.

The Commission intends to provide further clarity as from 2019.

45. The Commission enters into a contractual relationship with its FPA Partner, the only legal entity under the terms of the Financial Regulation. In addition, the General Conditions of the FPA stipulate that DG ECHO-NGO relationship is based on a partnership with full responsibility of the partners for all activities implemented by its implementing partners. Partners are hence required contractually to ensure, at final report stage, the adequacy of figures (implementing partners and their share) under direct management.

In addition, signing an FPA with EU-based NGOs, provides a guarantee for easier enforcement of any grant agreements concluded. This ensures that the financial interests of the EU are adequately protected.

46. For indirect management, the UN bodies are not under a legal obligation to record NGO financing and therefore information on their sub-granting specifically to NGOs cannot be made available in the Commission systems either.

There is no requirement in the Financial Regulation (nor any reporting requirement by the budgetary authority) to record the funding received by the third-party NGO under indirect management, even more in the context of the absence of an NGO definition.

Box 6 – Example of overcharging indirect costs

This is part of the way grants are constructed: grants are made of direct and indirect costs. The indirect costs are calculated as a percentage of direct costs. It is understandable that both the implementing entity and the EU recipients of funds both have overheads in their implementation of the EU budget.

For project 20, an external verification mission has generated corrective measures that include recoveries.

49. In indirect management, an *ex ante* pillar assessment provides assurance that the Commission can rely on the systems, rules and procedures of the entrusted entity, as they are deemed equivalent to the ones used by the Commission. These systems, rules and procedures guarantee the protection of the financial interests of the Union. Therefore, under this management mode, the Commission is not required to be in a position to systematically check costs declared by sub-grantee NGOs.

The Commission actively monitors the implementation of projects and may, where deemed necessary, conduct the necessary financial checks. In accordance with the Annex to the FAFA concluded with the UN, the Commission may:

- Request the UN to make available all financial information concerning a project;
- Conduct checks, including on-the-spot checks, related to the EU-funded operations.

50. There is a warning system (through ABAC) regarding economic operators excluded or subject to financial penalty (EDES).

52.

First indent: This is not required by the Financial Regulation. For most of the projects, the payments are spread over several years (and an annual publication like the FTS would not give a clear picture of actual payments).

Second indent: The NGO “flag” is a non-mandatory field stored in the legal entity record. However, it is consistently only used if the organisation is NFPO, private and declared it, and reported accordingly in the FTS.

Third indent: The identity of entities receiving funding through sub-granting is not publicised but they can be identified in the reporting of the entity which provided the sub-granting, unless such disclosure would represent a serious risk in respect of integrity and confidentiality or an actual threat (e.g. human rights activists).

53. DEVCO templates for grant contract and budget do not foresee a breakdown per implementing partner as the lead applicant retains full responsibility and accountability for the management of all funds pooled for a given action (EU contribution and other contributions). However, budgetary breakdowns between partners are in some cases reflected in the budgets and sometimes detailed per budget heading or activities in the description of the proposal. Financial allocations may also be detailed in the Memorandum of Understanding signed by the implementing partners.

DG ECHO considers that it fully conforms to the requirements of FTS, as well as to those of the FPA and the Financial Regulation. Under the FTS there is no obligation to report beyond the FPA partner.

54. Controls and corrective actions are intended for projects 14 and 15. The FTS is indeed not designed to follow up geographical locations as this would not be cost efficient.

59. The Commission is committed to strengthen a results-based culture and aims to enhance its capacity to communicate the impact of EU assistance to the citizens. Information on results of our intervention is available to the public as part of our commitments towards the International Aid Transparency Initiative (IATI), which apply to all external action instruments.

The Commission started to publish IATI data on EU Trust Funds in October 2017 and data on results as of November 2017. Results are also included in the “Annual Report on the implementation of the European Union’s instruments for financing external actions”.

60. The contracted amounts of the audited projects do not appear because DGs DEVCO and NEAR publish at two hierarchy levels where commitments are published at the level of financing decisions and disbursements are published at the level of contracts.

At the time of the audit, DG ECHO did not publish real payment transactions but estimated payments. Since then, this has been changed and real payments are now published.

Box 8 – Examples of errors found in data published in the IATI d-portal

For project 15, corrective action has already taken place through a technical rider to modify the contracted amount.

62. The Commission would like to highlight that the obligations related to transparency imposed on the entities entrusted with the implementation of the Union budget under indirect management are outlined in the agreements concluded with these entities for each action implemented.

Under the templates applicable at the time of the audit the relevant rules differ, depending on whether the Union is the only donor or whether other donors contribute to the project as well:

- where the Union is the only donor, the UN body is required to publish information relating to its contractors and grant beneficiaries on an annual basis. Moreover, for every completed project, the

financial report has to include the exact link to the webpage where information on contractors and grant beneficiaries is available.

- for multi-donor actions, the publication of information on contractors and grant recipients must follow the rules of the International Organisation.

The obligation of publication is one of the elements that can be checked by the Commission in its monitoring of projects.

In indirect management, an additional verification of the publication by the Commission would not be justified.

Box 9 – Examples of UN bodies not publishing information on EU funds sub-granted to NGOs

The Commission refers to its reply to paragraph 62.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

64. The Commission considers that its funding is sufficiently transparent and that NGOs should not be singled out as a particular category of beneficiaries.

In the treatment of applications, provided the applicants comply with the eligibility criteria, the focus of the Commission is on the project description and whether it matches the programme objectives and how it could contribute to their achievements. As recording the NGO status is not a legal requirement and as NGOs do not have a legal definition, the accounting system does not record funds specifically channelled to the NGO sector.

65. The recording of the NGO status of beneficiaries in the Commission accounting system is not mandatory, given the absence of legal grounds for treating NGOs differently to other beneficiaries and in the absence of a common NGO definition. In addition, no financial transparency requirement specifically mentions that reporting on NGO funding is required.

Therefore the Commission considers that the classification done in its accounting system cannot be considered as unreliable.

Recommendation 1 – Improve the reliability of information on NGOs

The Commission does not accept this recommendation.

The Commission wishes to be fully transparent on beneficiaries of EU funds, within the limitations set by the current regulatory framework. However, while the term “NGO” is widely used, it has no generally accepted definition either at the international level³, or at EU level. This is the reason why the Commission has, on its own initiative, developed a system whereby organisations declare themselves as NGOs, under the pre-requisite that the legal entity concerned is flagged as both a private and not-for-profit organisation. Although it may result in different groups of recipients than what stems from concepts applied at national level, the Commission prefers to follow this prudent approach, which is based on objective and verifiable criteria. The Commission considers that any further criteria would require an EU level harmonisation of the concept of NGO which should be agreed by the legislator. A cross-country analysis of the legal framework of NGOs in six European

³ International organisations use different definitions. For instance, the United Nations (UN) describes an NGO as any “not-for-profit, voluntary citizens’ group that is organized at a local, national or international level” (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).

and non-European jurisdictions indicates diverse understandings and designations of “NGO” between countries, and this suggests that harmonisation of the concept may be problematic.⁴

68. The Commission departments use the flexibility included in the Financial Regulation to deliver aid in various ways.

The rules outlined under the previous FR (Article 137) concerning the provision of financial support to third parties allowed for exceptions (e.g. the possibility to exceed the amount of EUR 60 000 in cases where the financial support is the primary aim of the action). Therefore, their application in a specific context, such as the one of humanitarian aid, could result in differing practices between the services, which do not however imply an incorrect application of the rules and procedures.

When providing aid through financial support to third parties, specific operational contexts, such as humanitarian aid, are now acknowledged in the new Financial Regulation, which includes under Article 204(last sentence) that "this threshold may be exceeded where achieving the objectives of the actions would otherwise be impossible or overly difficult".

In addition, the Financial Regulation does not define the number of implementation layers.

Recommendation 2 – Check the application of rules for sub-granting

The Commission accepts this recommendation.

(a) The Commission accepts this recommendation.

The Commission considers that the changes introduced in the new Financial Regulation will ensure the consistent application of rules regarding sub-granting.

(b) The Commission accepts this recommendation.

The Commission actively monitors the implementation of projects and may conduct the necessary checks on the selection of UN implementing partners in accordance with the relevant legal framework.

Furthermore, under indirect management, *ex ante* pillar assessments provide assurance to the Commission that it can rely on the systems, rules and procedures of the entrusted entity (including rules and procedures on providing financing to third parties, e.g. through sub-granting and procurement)(see Article 154 of the new Financial Regulation), as they are deemed equivalent to the ones used by the Commission. If assessed positively, these systems, rules and procedures guarantee the protection of the financial interests of the Union.

71. The Commission refers to its answers in paragraphs 43 and 44.

The Commission would like to point out that it actively monitors the implementation of projects and conducts the necessary financial checks. In accordance with the relevant legal framework the Commission may:

- Request the beneficiaries to make available all financial information concerning a project;
- Conduct checks, including on-the-spot checks, related to the EU-funded operations.

Recommendation 3 – Improve information on funds implemented by NGOs

The Commission accepts this recommendation

⁴ European Parliament, Directorate-General for internal policies, Policy Department D: budgetary affairs, study « Democratic Accountability and Budgetary Control of Non-Governmental Organisations funded by the EU Budget », 17 November 2016

(a) The Commission accepts this recommendation.

The different grant management systems reflect the specificities of set up for the different policies, including the modalities of contracting.

For external relations, this will depend on the features of OPSYS. In certain policy areas (e.g. research), this is already done.

(b) The Commission accepts this recommendation.

For external relations, this will depend on the features of OPSYS. In certain policy areas (e.g. research), this is already done.

(c) The Commission accepts this recommendation

The Commission actively monitors the implementation of projects and may, where deemed necessary, conduct the necessary checks in accordance with the relevant delegation/contribution/financing agreement and the Financial and Administrative Framework Agreement (FAFA) concluded with the UN.

In accordance with these agreements, the execution of the delegation/contribution/financing agreement and the obligations contained therein, including on costs, may be subject to scrutiny of the Commission, or any of its authorised representatives.

Furthermore, in indirect management, an *ex ante* pillar assessment provides assurance that the Commission can rely on the systems, rules and procedures of the entrusted entity, as they are deemed equivalent to the ones used by the Commission. These systems, rules and procedures guarantee the protection of the financial interests of the Union.

Recommendation 4 – Standardise and improve accuracy of information published

The Commission accepts the recommendation

(a) The Commission accepts this recommendation.

(b) The Commission accepts this recommendation.

(c) The Commission accepts this recommendation.

The Commission actively monitors the implementation of projects and may conduct the necessary checks on the fulfillment of UN bodies of the disclosure obligations, in accordance with the relevant legal framework.

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	9.1.2018 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	15.10.2018 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	5.12.2018 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	EN: 11.12.2018 г.

PDF ISBN 978-92-847-1635-7 1977-5814 doi:10.2865/587639 QJ-AB-18-034-BG-N

HTML ISBN 978-92-847-1653-1 1977-5814 doi:10.2865/855108 QJ-AB-18-034-BG-Q

Неправителствените организации са важни участници при усвояването на средства от бюджета на ЕС. За периода 2014—2017 г. Комисията е отпуснала приблизително 11,3 млрд. евро за усвояване от НПО в различни области на политиките на ЕС. Одитът на Сметната палата провери прозрачността на усвояването на средствата на ЕС от НПО и обърна особено внимание на външната дейност сред всички политики — най-голямата област, в която средствата на ЕС се усвояват от неправителствени организации. ЕСП констатира, че извършването от Комисията обозначава на субекти като НПО в нейните системи не е надеждно. Сметната палата оцени подбора на Комисията на проекти, ръководени от НПО, като прозрачен в по-голямата част от случаите. При някои от одитираните органи на ООН обаче процедурите за подбор на НПО не са прозрачни. Комисията невинаги е събирала и проверявала изчерпателна информация за всички финансирани НПО. Информацията за усвоените от НПО средства на ЕС се публикува в няколко системи, но оповестената информация е ограничена. Заключение на ЕСП е, че Комисията не е работила достатъчно прозрачно по отношение на разходването на средствата на ЕС за НПО и са необходими допълнителни усилия за повишаване на прозрачността. Освен това Сметната палата формулира редица препоръки за подобряване на прозрачността при усвояването на средства на ЕС от неправителствени организации.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2018 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.