

Zvláštní zpráva

Transparentnost prostředků EU prováděných nevládními organizacemi: je zapotřebí větší úsilí

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

AUDITNÍ TÝM

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát V, který se zaměřuje na financování a správu EU a jemuž předsedá člen EÚD Lazaros S. Lazaru. Audit vedl členka Účetního dvora Annemie Turtelboomová a podporu jí poskytovali vedoucí kabinetu Dennis Wernerus, vedoucí manažerka Sabine Hiernaux-Fritschová, vedoucí úkolu Roberto Ruiz Ruiz a auditoři Eva Maria Coria Paramasová, Erika Katalin Sövegesová, Maria-Luisa Gomez Valcarcelová a Francesco Zoia Bolzonello. Jazykovou podporu zajišťovala Hannah Critophová.



Zleva doprava: Hannah Critophová, Roberto Ruiz Ruiz, Annemie Turtelboomová, Erika Katalin Sövegesová, Dennis Wernerus.

OBSAH

| | Bod |
|--|-------|
| Zkratková slova a zkratky | |
| Shrnutí | I–IX |
| Úvod | 1–7 |
| Koncept NO | 1–2 |
| Financování EU a nevládní organizace | 3–5 |
| Koncept transparentnosti | 6–7 |
| Rozsah a koncepce auditu | 8–17 |
| Připomínky | 18–62 |
| Identifikace subjektů jako nevládních organizací, jak ji ve svých systémech provádí Komise, není spolehlivá | 18–27 |
| Ve většině případů způsobilost pro financování ze strany EU na statusu nevládní organizace nezávisí | 19–20 |
| Komise provádí omezené kontroly vlastních prohlášení, jimiž se subjekty prohlašují za nevládní organizace, při jejich registraci v účetním systému | 21–27 |
| U vnější činnosti byl výběr projektů vedených nevládními organizacemi celkově transparentní, ale pokud výběr prováděly třetí strany, vyskytovaly se nedostatky | 28–39 |
| Výběr projektů vedených nevládními organizacemi, jak jej provádí Komise, byl obecně transparentní | 28–33 |
| Rozdělování grantů nevládním organizacím, které jsou třetí stranou, nebylo vždy transparentní | 34–39 |
| Komise ne vždy vhodným způsobem shromažďuje a kontroluje informace o prostředcích EU prováděných nevládními organizacemi | 40–49 |
| Systémy Komise ne vždy evidují informace o prostředcích, které všichni příjemci zakázky obdrželi | 41–42 |
| V oblasti vnější činnosti nemá Komise ucelené informace o všech podporovaných nevládních organizacích | 43–47 |

| | |
|---|-------|
| U nepřímého řízení nedostatečnost dostupných informací Komisi komplikovala kontroly vykázaných nákladů | 48–49 |
| Informace o prostředcích EU prováděných nevládními organizacemi se zveřejňují v několika systémech, ale zveřejňované informace jsou omezené | 50–62 |
| Informace o smlouvách s nevládními organizacemi se zveřejňují v systému pro finanční transparentnost, ale nejsou úplné | 51–56 |
| Informace o humanitární a rozvojové pomoci se obecně zveřejňují v souladu s mezinárodními standardy pro transparentnost | 57–60 |
| Informace o zakázkách udělených nevládním organizacím zveřejněné orgány OSN byly neadekvátní | 61–62 |
| Závěry a doporučení | 63–74 |
| Příloha I – Kontrolované projekty v režimu přímého řízení | |
| Příloha II – Kontrolované projekty v režimu nepřímého řízení | |
| Příloha III – Přehled posouzení jednotlivých projektů | |
| Odpověď Komise | |

ZKRATKOVÁ SLOVA A ZKRATKY

| | |
|----------|--|
| ABAC | Systém akruálníhoho účetnictví Komise |
| CORDIS | Informační služba Společenství pro výzkum a vývoj |
| COS | Organizace občanské společnosti |
| CRIS | Společný informační systém pro oblast vnějších vztahů |
| EACEA | Výkonná agentura pro vzdělávání, kulturu a audiovizuální oblast |
| EACEA | Evropský informační systém reakce na mimořádné události |
| EASME | Výkonná agentura pro malé a střední podniky |
| ERCEA | Výkonná agentura Evropské rady pro výzkum |
| ERF | Evropský rozvojový fond |
| GŘ BUDG | Generální ředitelství pro rozpočet |
| GŘ DEVCO | Generální ředitelství pro mezinárodní spolupráci a rozvoj |
| GŘ EAC | Generální ředitelství pro vzdělávání, mládež, sport a kulturu |
| GŘ ECHO | Generální ředitelství pro evropskou civilní ochranu a operace humanitární pomoci |
| GŘ ENV | Generální ředitelství pro životní prostředí |
| GŘ NEAR | Generální ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření |
| GŘ RTD | Generální ředitelství pro výzkum a inovace |
| IATI | Mezinárodní iniciativa na podporu transparentnosti rozvojové pomoci |
| NO | Nevládní organizace |
| OECD | Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj |
| PADOR | Systém on-line registrace údajů potenciálních žadatelů |
| REA | Výkonná agentura pro výzkum |
| SFT | Systém pro finanční transparentnost |
| UNICEF | Dětský fond OSN |
| VFR | Víceletý finanční rámec |

SHRNUTÍ

I. Komise provádí odhadem 1,7 % rozpočtu EU a 6,8 % evropských rozvojových fondů (ERF) prostřednictvím nevládních organizací. V mnoha oblastech politiky, jako je humanitární a rozvojová pomoc, životní prostředí a výzkum a inovace, nevládní organizace Komisi pomáhají koncipovat, realizovat a monitorovat programy EU. V období 2014–2017 přijala Komise závazky k odhadem 11,3 miliardy EUR, za jejichž plnění odpovídaly nevládní organizace. Evropský parlament mnohokrát vyjádřil zájem o nevládní organizace a jejich financování.

II. Cílem našeho auditu bylo posoudit transparentnost prostředků EU poskytnutých nevládním organizacím ve formě zakázek. V první řadě jsme posuzovali, na co byly prostředky EU na činnosti prováděné nevládními organizacemi využívány a zda Komise související informace transparentním způsobem zveřejnila. Naš audit zahrnul hlavní oblasti politik, v nichž nevládní organizace provádí prostředky EU; zaměřil se zejména na největší oblast: vnější činnost.

III. Dospěli jsme k závěru, že Komise nebyla, pokud jde o provádění prostředků EU nevládními organizacemi, dostatečně transparentní.

IV. Přiznávání statusu nevládní organizace v účetním systému Komise na základě vlastních prohlášení a omezené kontroly prováděné Komisí vedly k tomu, že klasifikace subjektů jako nevládních organizací není spolehlivá.

V. U vnější činnosti jsme zjistili, že Komise vybírala projekty vedené nevládními organizacemi obecně transparentním způsobem. Různé odbory Komise však neuplatňovaly postupy pro udělování dílčích grantů stejným způsobem a postupy orgánů OSN pro výběr nevládních organizací nebyly vždy transparentní.

VI. Informace shromažďované o prostředcích EU prováděných nevládními organizacemi nejsou jednotné. Zejména u vnější činnosti neměla Komise k dispozici ucelené informace. K tomu docházelo především u sítí mezinárodních organizací a projektů v režimu nepřímého řízení. U nepřímého řízení kontroly vykázaných nákladů, prováděné Komisí, dále komplikovala nedostatečnost dostupných informací.

VII. Informace o prostředcích EU prováděných nevládními organizacemi se zveřejňují v několika systémech, ale zveřejňované informace jsou omezené. U vnější činnosti Komise obvykle vykazovala údaje o humanitární a rozvojové pomoci v souladu s mezinárodními standardy pro transparentnost.

VIII. Orgány OSN buďto zakázky udělené nevládním organizacím u pěti ze šesti kontrolovaných projektů nezveřejňovaly, nebo je zveřejňovaly pouze zčásti a/příčemž Komise nekontrolovala, zda orgány OSN tuto povinnost splnily.

IX. Na základě připomínek uvedených v této zprávě vyjadřujeme řadu doporučení, jejichž cílem je zlepšit transparentnost prostředků EU prováděných nevládními organizacemi.

Komisi doporučujeme, aby:

- a) zlepšila spolehlivost informací o nevládních organizacích ve svém účetním systému;
- b) kontrolovala uplatňování pravidel a postupů pro udělování dílčích grantů nevládním organizacím;
- c) shromažďovala lepší informace o prostředcích prováděných nevládními organizacemi;
- d) přijala jednotnou koncepci pro zveřejňování údajů o prostředcích poskytovaných nevládním organizacím a ověřovala, zda orgány OSN zveřejňují úplné a přesné údaje o zakázkách financovaných EU udělených nevládním organizacím.

ÚVOD

Koncept NO

1. Zájem o transparentnost nevládních organizací a jejich financování roste. Evropský parlament například zveřejnil na toto téma několik studií¹ a „návrh zprávy o rozpočtové kontrole financování nevládních organizací z rozpočtu EU“².
2. Nevládní organizace plní při provádění programů důležitou úlohu. Komise s nimi, jakož i s dalšími partnery, spolupracuje na koncipování, realizaci a monitorování programů v mnoha oblastech politiky EU. To platí zvláště u rozvojové a humanitární pomoci, ale i v jiných oblastech, jako je životní prostředí, výzkum, vzdělání a kultura. V současné době však neexistuje žádná společná definice nevládních organizací (viz **rámeček 1**).

Rámeček 1 – Co se rozumí pod pojmem nevládní organizace?

Přestože termín „nevládní organizace“ je široce rozšířen, na mezinárodní úrovni neexistuje žádná jeho obecně přijímaná definice³. V rámci EU je status nevládních organizací v některých členských státech dán právní formou organizace, v jiných závisí na povaze prováděných činností.

-
- ¹ Generální ředitelství Evropského parlamentu pro vnitřní politiky, „Financování nevládních organizací z prostředků EU v oblasti vnitřních věcí, bezpečnosti a migrace“; výzkumná služba Evropského parlamentu, „Finanční odpovědnost organizací občanské společnosti“, květen 2015; oddělení Evropského parlamentu pro politiky v oblasti rozpočtových záležitostí, „Demokratická odpovědnost a rozpočtová kontrola nevládních organizací financovaných z rozpočtu EU“, leden 2017.
 - ² V dokumentu „Návrh zprávy o rozpočtové kontrole financování nevládních organizací z rozpočtu EU“ (2015/2345(INI)) byl Evropský účetní dvůr vyzván, aby vypracoval zvláštní zprávu o transparentnosti financování nevládních organizací Evropskou unií.
 - ³ Mezinárodní organizace používají různé definice. Například OSN popisuje nevládní organizaci jako jakoukoliv neziskovou, dobrovolnickou organizaci občanů, které je organizována na místní, národní a mezinárodní úrovni (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).

Sdělení Komise z roku 1997 identifikovalo pět charakteristických znaků nevládních organizací⁴. Jde o: 1) dobrovolnické organizace s úřední registrací; 2) neziskové; 3) nezávislé na správních a veřejných orgánech; 4) nejsou zřizovány za účelem vytváření osobního zisku; 5) jejich činnosti musí alespoň zčásti přispívat k veřejnému blahu.

Financování EU a nevládní organizace

3. Nevládní organizace dostávají většinu prostředků EU z titulu své role provádějících subjektů, které realizují programy a projekty jménem Komise⁵. Mohou rovněž být konečnými příjemci opatření EU, například u programů posilování občanské společnosti.

4. Podle účetního systému Komise (ABAC) činily prostředky přidělené na závazky na období 2014–2017 související s prováděním činností nevládními organizacemi 11,3 miliardy EUR (viz **obrázek 1**). To je však pouze odhad, jak bude zřejmé z připomínek uvedených v této zprávě.

Obrázek 1 – Prostředky EU přidělené na závazky vůči nevládním organizacím v období 2014–2017 podle účetního systému Komise

| Okruhy víceletého finančního rámce (VFR) a evropské rozvojové fondy | | Částky přidělené na závazky vůči NO Období: 2014–2017 (v milionech eur) | Celkové částky přidělené na závazky Období: 2014–2017 (v milionech eur) | Procento částek přidělených na závazky vůči NO |
|---|--|---|---|--|
| 1.1 | Inteligentní růst podporující začlenění / Konkurenceschopnosti pro růst a zaměstnanost | 4 032 | 79 909 | 5,05 % |
| 1.2 | Inteligentní růst podporující začlenění / Hospodářská, sociální a územní soudržnost | 19 | 209 214 | 0,01 % |
| 2 | Udržitelný růst: přírodní zdroje | 248 | 241 044 | 0,10 % |
| 3 | Bezpečnost a občanství | 350 | 12 793 | 2,74 % |
| 4 | Globální Evropa | 5 448 | 40 978 | 13,29 % |
| - | Evropské rozvojové fondy | 1 217 | 17 833 | 6,82 % |
| Celkem | | 11 314 | 601 771 | 1,88 % |

Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých GŘ BUDG.

5. Podle systému ABAC je většina prostředků EU přidělených nevládním organizacím určena na vnější činnost. Nevládní organizace v této oblasti dostávají prostředky z okruhu 4 – Globální Evropa víceletého finančního rámce (VFR) a z Evropského rozvojového fondu (viz

⁴ COM(1997) 241 final ze dne 6. června 1997 *Promoting the role of voluntary organisations and foundations in Europe* (Podpora role dobrovolnických organizací a nadací v Evropě), odstavec 2.3 body a-e.

⁵ 95 % prostředků v souhrnném rozpočtu EU poskytnutých prostřednictvím zakázek nevládním organizacím (6,3 miliardy EUR z celkové částky 6,6 miliardy EUR) v období 2014–2016 připadalo na granty na opatření.

obrázek 1). K hlavním příslušným útvarům Komise patří Generální ředitelství pro mezinárodní spolupráci a rozvoj (GŘ DEVCO), Generální ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření (GŘ NEAR), Generální ředitelství pro evropskou civilní ochranu a operace humanitární pomoci (GŘ ECHO) a Služba nástrojů zahraniční politiky (FPI) (viz **obrázek 2**).

Obrázek 2 – Prostředky přijaté útvary Komise na závazky vůči nevládním organizacím v období 2014–2017

| Útvary Komise | Částky přidělené na závazky vůči NO Období: 2014–2017 (v milionech eur) |
|---------------|---|
| GŘ ECHO | 2 904 |
| GŘ DEVCO | 2 768 |
| GŘ RTD | 884 |
| GŘ EAC | 875 |
| ERCEA | 824 |
| GŘ NEAR | 783 |
| REA | 452 |
| JINÉ* | 1 824 |
| Celkem | 11 314 |

* CNECT, IEEA, INEA, FPI, EACEA, ENV, EMPL, JUST, GROW, HOME, ENER, PHAE, FISMA, JINÉ

Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých GŘ BUDG.

Koncept transparentnosti

6. Transparentnost je jednou z rozpočtových zásad stanovených ve finančním nařízení. V souladu s touto zásadou je Komise povinna vhodným a včasným způsobem zpřístupnit informace o příjemcích prostředků EU, a to i případě, kdy tyto prostředky podporují činnosti prováděné nevládními organizacemi⁶. Z širšího pohledu by se transparentnost měla uplatňovat v celém procesu a na všech prováděcích úrovních, od výběru opatření vedených

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1), kapitola 8, článek 35: „Uveřejňování informací o příjemcích finančních prostředků a dalších informací“.

nevládními organizacemi přes shromažďování informací o těchto opatřeních až po jejich zveřejňování.

7. V rámci vnější činnosti je transparentnost jednou z klíčových a dlouhodobých zásad podporujících účinnost rozvojové pomoci. Zlepšování transparentnosti u všech relevantních zúčastněných stran rovněž zlepšuje koordinaci dárců a povinnost všech příjemců odpovídat se, včetně nevládních organizací (viz **rámeček 2**).

Rámeček 2 – Transparentnost v oblasti vnější činnosti

EU schválila závazky týkající se transparentnosti v oblasti mezinárodní pomoci, konkrétně v Pařížské deklaraci o účinnosti pomoci z roku 2005, Evropském konsensu o humanitární pomoci z roku 2007, Akčním programu z Akkry z roku 2008 a Pusanském partnerství pro účinnou rozvojovou spolupráci z roku 2011. V době příprav Pusanského partnerství Rada EU přijala „Společný postoj EU pro čtvrté fórum na vysoké úrovni o účinnosti pomoci“, v němž je uvedena záruka transparentnosti poskytovaná EU⁷. Komise a členské státy opakovaně potvrdily svůj závazek vůči zásadě transparentnosti v Evropském konsensu o rozvoji, naposledy v červnu 2017⁸.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

8. Prostředky EU přidělované Komisí na realizaci činností nevládními organizacemi často procházejí několika úrovněmi. V tomto kontextu a zejména při výběru žadatelů o financování hrozí nedostatek transparentnosti. Hrozí také, že informace, jež má Komise k dispozici o částkách a účelu financování pro nevládní organizace, nejsou úplné ani spolehlivé, a také riziko, že se všemi druhy nevládních organizací nebude nakládáno rovným způsobem.

9. Hlavním cílem našeho auditu bylo posoudit transparentnost prostředků EU poskytnutých nevládním organizacím ve formě zakázek. Abychom dosáhli tohoto cíle, v první řadě jsme posuzovali, jak Komise identifikuje subjekty jako nevládní organizace. Následně jsme

⁷ Závěry Rady o společném postoji EU pro čtvrté fórum na vysoké úrovni o účinnosti pomoci přijaté dne 14. listopadu 2011.

⁸ Evropský konsensus o rozvoji je společně prohlášení Evropské unie a jejích členských států, které uvádí ucelený společný rámec pro evropskou rozvojovou spolupráci.

zkoumali, na co byly prostředky EU na činnosti prováděné nevládními organizacemi vynaloženy a zda Komise tyto informace transparentním způsobem zveřejnila.

10. Hledali jsme odpověď na následující otázku: Je financování EU na činnosti prováděné nevládními organizacemi transparentní? Abychom mohli odpovědět, rozdělili jsme tuto hlavní auditní otázku na tři dílčí otázky:

- i) Je identifikace subjektů jako nevládních organizací, jak ji provádí Komise, spolehlivá?
- ii) Je výběr nevládních organizací pro realizaci opatření financovaných EU v oblasti vnější činnosti transparentní?
- iii) Shromažďuje Komise informace o financování EU nevládních organizací a zveřejňuje je vhodným způsobem?

11. Zkoumali jsme, jak Komise identifikuje nevládní organizace ve svých systémech (dílčí otázka 1). Posuzovali jsme transparentnost výběru nevládních organizací, a to jak v případech, kdy Komise zadávala zakázky nevládním organizacím přímo, tak v případech, kdy se prostředky EU dále rozdělovaly mezi dílčí zakázky (dílčí otázka 2). Rovněž jsme posuzovali, zda Komise shromažďovala informace o opatřeních prováděných nevládními organizacemi, zda je náležitým způsobem kontrolovala a zveřejňovala (dílčí otázka 3).

12. Předmětem auditu byly hlavní oblasti politiky z hlediska objemu prostředků přidělených na závazky vůči nevládním organizacím (viz **obrázek 2**), zejména hlavní generální ředitelství, která se podílela na vnější činnosti (GŘ ECHO, GŘ DEVCO a GŘ NEAR), a dvě další GŘ, která rozdělovala nevládním organizacím významné prostředky: Generální ředitelství pro výzkum a inovace (GŘ RTD) a Generální ředitelství pro vzdělávání, mládež, sport a kulturu (GŘ EAC). Audit rovněž zahrnul Generální ředitelství pro životní prostředí (GŘ ENV), neboť toto GŘ má zvláštní program pro podporu nevládních organizací v oblasti životního prostředí a klimatu. Kontrolovali jsme i Generální ředitelství pro rozpočet (GŘ BUDG), protože jde o útvar odpovědný za účetní systém Komise používaný pro vykazování financování nevládních organizací.

13. Důkazy jsme shromažďovali pomocí dokumentárních přezkumů a rozhovorů s pracovníky několika generálních ředitelství (GŘ BUDG, GŘ DEVCO, GŘ NEAR, GŘ ECHO, GŘ RTD, GŘ EAC a

GŘ ENV) a Výkonné agentury pro výzkum (REA), Výkonné agentury pro vzdělávání, kulturu a audiovizuální oblast (EACEA) a Výkonné agentury pro malé a střední podniky (EASME).

14. Soustředili jsme na zejména na oblast vnější činnosti, neboť zde byl podle účetního systému přidělen na závazky vůči nevládním organizacím největší objem prostředků EU (viz **obrázek 1**). Provedli jsme přezkoumání postupů pro výběr opatření prováděných nevládními organizacemi, nástrojů používaných ke shromažďování informací o financování nevládních organizací a k jejich následnému zveřejnění.

15. V rámci oblasti vnější činnosti jsme se soustředili především na prostředky, které byly přiděleny na závazky od roku 2014, abychom mohli zkoumat opatření ve stávajícím programovém období. Zkoumali jsme 14 projektů vedených nevládními organizacemi v režimu přímého řízení⁹ (viz **příloha I**) a šest projektů prováděných orgány OSN v režimu nepřímého řízení¹⁰, v souvislosti s nimiž bylo vybráno 10 nevládních organizací, které obdržely dílčí granty (viz **příloha II**).

16. Tyto projekty byly vybrány ve dvou fázích. Napřed jsme vybrali dvě země s úmyslem je navštívit (Etiopie a Libanon), a to na základě kritérií jako odpovědné GŘ, vykázaný objem prostředků přijatých na závazky vůči nevládním organizacím a proveditelnost auditní návštěvy. Následně jsme na základě velikosti rozpočtů, dosažené míry plnění, rozšíření nástrojů financování, uplatňovaných režimů řízení a řady prováděcích úrovní, na nichž nevládní organizace fungovaly, sestavili vzorek projektů k auditu.

17. Auditní návštěvy v Etiopii a Libanonu proběhly v únoru 2018, kdy jsme navštívili terénní kanceláře GŘ ECHO, delegace EU, národní pobočky několika agentur OSN a zástupce různých mezinárodních a místních nevládních organizací, které se účastní provádění projektů financovaných EU.

⁹ V režimu přímého řízení odpovídá za všechny úkoly plnění rozpočtu EU Komise a tyto úkoly provádějí – v jejím ústředí, nebo v delegacích EU – přímo její útvary nebo výkonné agentury EU.

¹⁰ V režimu nepřímého řízení pověřuje Komise úkoly plnění rozpočtu mezinárodní organizace, rozvojové agentury členských států EU, partnerské země nebo jiné subjekty.

PŘIPOMÍNKY

Identifikace subjektů jako nevládních organizací, jak ji ve svých systémech provádí Komise, není spolehlivá

18. Zkoumali jsme různé postupy odborů Komise pro registraci nevládních organizací, které mohou být vybrány pro provádění prostředků EU, v systémech Komise. Zjišťovali jsme, zda existují specifické systémy a programy pro nevládní organizace, zda jsou mezi nimi v navštívených odborech rozdíly, jak jsou využívány a jak jsou jednotlivé subjekty v těchto systémech identifikovány a registrovány jako nevládní organizace.

Ve většině případů způsobilost pro financování ze strany EU na statusu nevládní organizace nezávisí

19. Obecně platí, že nevládní organizace žádají Komisi o financování stejným způsobem jako ostatní organizace, které provádějí prostředky Komise. Je tomu tak proto, že finanční nařízení o souhrnném rozpočtu EU nerozlišuje mezi příjemci se statusem nevládní organizace a jinými příjemci. Komise dále nemá žádnou strategii, která by se konkrétně zaměřovala na nevládní organizace, a její odbory nedisponují společnými kritérii pro to, co představuje nevládní organizace.

20. Pouze dvě z navštívených generálních ředitelství měla programy, které cílily výhradně na nevládní organizace.

- GŘ ENV má akční program pro provozní granty na podporu evropských nevládních organizací působících v oblasti životního prostředí a klimatu. V tomto kontextu považuje¹¹ nevládní organizaci za neziskovou právnickou osobu, která je jak finančně, tak politicky nezávislá zejména ve vztahu ke správním a veřejným orgánům a politickým či obchodním zájmům a je zákonně registrována.

¹¹ Viz výzvy k podávání návrhů na provozní granty pro nevládní organizace primárně působící v oblasti životního prostředí anebo klimatu (např. označení výzvy LIFE-NGO-EASME-2014, LIFE-NGO-FPA-EASME-2017).

- GŘ ECHO provádí humanitární pomoc prostřednictvím řady nevládních organizací, s nimiž uzavřel rámcové dohody o partnerství. Řídí se definicí uvedenou v nařízení Rady č. 1257/96 o humanitární pomoci, v níž se uvádí, že nevládní organizace způsobilé pro financování musí být neziskové autonomní organizace působící v členském státě v souladu s právními předpisy platnými v této zemi¹².

Komise provádí omezené kontroly vlastních prohlášení, jimiž se subjekty prohlašují za nevládní organizace, při jejich registraci v účetním systému

Společný registrační systém pro žadatele zatím neexistuje

21. Žadatelé o financování EU, včetně nevládních organizací, se musí registrovat, aby mohli žádat o financování v různých oblastech politiky. Generální ředitelství, která jsme kontrolovali, však společný registrační systém pro žadatele nemají (viz **rámeček 3**).

Rámeček 3 – Příklady systémů pro registraci žadatelů používané v různých odborech Komise

GŘ DEVCO a GŘ NEAR využívají internetový systém pro online registraci údajů potenciální žadatelů (PADOR), v němž se organizace žádající o financování registrují a pravidelně své údaje aktualizují.

GŘ RTD a GŘ EAC používají jednotný registrační nástroj (URF); jde o registrační službu pro financování z programů jako Erasmus+, Kreativní Evropa, Evropa pro občany, Humanitární dobrovolníci EU a Horizont 2020.

V případě GŘ ENV podávají žadatelé své návrhy pomocí internetového nástroje eNávrh nebo formulářů žádosti (u určitých typů projektů, včetně grantů na provoz nevládních organizací).

22. Protože tyto systémy nejsou vzájemně propojené, nevládní organizace se musí u každého generálního ředitelství, s nímž jsou v kontaktu, registrovat zvlášť.

23. Komise v současné době pracuje na projektu jednotného prostoru pro elektronickou výměnu údajů (SEDIA – *Single Electronic Data Interchange Area*), který by měl žadatelům,

¹² Druhým požadavkem na způsobilost nevládních organizací podle tohoto nařízení je povinnost mít hlavní ústředí v členském státě nebo ve třetí zemi, která je příjemcem pomoci. Výjimečně může být sídlo v jiné dárcovské třetí zemi.

uchazečům a účastníkům zadávacích řízení nabídnout jednotné správní místo pro komunikaci s odbory Komise. Bude se využívat pro zadávání veřejných zakázek a grantová řízení.

Komise provádí kontroly správné registrace subjektů jako nevládních organizací pouze v omezené míře

24. Když registrovaný žadatel o financování poprvé s Komisí uzavírá smlouvu, mají poskytované informace formu vlastního prohlášení. Komise zkontroluje informace poskytnuté žadatelem v různých registračních systémech a v systému ABAC vytvoří složku právního subjektu.

25. Právní subjekty v ABAC mohou být „označeny“ jako nevládní organizace. Aby organizace mohla být takto kategorizována, musí prohlásit, že je nevládní organizací, při registraci v jednom ze systémů Komise. Předpokladem pro to, aby organizace byla označena jako NO, je kategorizace subjektu jako soukromé právnické osoby a neziskové organizace. Tuto kategorizaci kontrolují validační útvary Komise. Kromě toho však již dále neověřuje, zda se daná organizace kvalifikuje jako nevládní organizace, pokud generální ředitelství nestanoví, že takové ověření je podmínkou účasti ve výzvě k předkládání návrhů¹³.

26. Skutečnost, že status nevládní organizace se neověřuje, vede k tomu, že informace Komise o financování poskytnutém nevládním organizacím jsou nespolehlivé. Například v případě VFR 1.1 – Konkurenceschopnosti pro růst a zaměstnanost jsou největšími příjemci označenými jako nevládní organizace v ABAC především výzkumné instituty a univerzity, včetně jednoho družstva. Tyto typy subjektů však nelze vždy považovat za nevládní organizace. I když termíny „nevládní organizace“ a „organizace občanské společnosti“ se často používají jako synonyma, nevládní organizace jsou podskupinou organizací občanské

¹³ Například „Pokyny GR DEVCO pro žadatele u výzev k podávání návrhů“ vyžadují, aby nevládní organizace předkládaly své stanovky a podpůrnou dokumentaci. Výbory pro hodnocení ověřují, že právní dokumenty odpovídají tomuto typu subjektu.

společnosti, která zahrnuje širší skupinu organizací, jako jsou výzkumné instituty a družstva¹⁴.

27. Dále jelikož vyplnění pole pro nevládní organizace v ABAC není povinné, Komise ve svých informačních systémech takto všechny nevládní organizace soustavně neidentifikuje. Například u dvou z námi auditovaných projektů¹⁵ nebyly dvě účastníci se nevládní organizace označeny za nevládní organizace v systému ABAC, i když byly takto registrovány v registračním systému žadatelů (PADOR).

U vnější činnosti byl výběr projektů vedených nevládními organizacemi celkově transparentní, ale pokud výběr prováděly třetí strany, vyskytovaly se nedostatky

Výběr projektů vedených nevládními organizacemi, jak jej provádí Komise, byl obecně transparentní

28. Auditovali jsme vzorek projektů vedených nevládními organizacemi z oblasti vnější činnosti, které byly přímo řízeny Komisí (viz ***příloha I***). Transparentnost výběrového procesu jsme posuzovali tak, že jsme kontrolovali, zda jsou provedené činnosti a stanovené cíle v souladu se strategií, zda jsou výběrové postupy spolehlivé, dobře zdokumentované a založené na srozumitelných výběrových kritériích a zda byly vhodným způsobem zohledněny předchozí zkušenosti nevládních organizací. Shrnutí posouzení naleznete v ***příloze III***.

29. Prověřované výběrové postupy v oblasti rozvojové pomoci byly většinou výzvy k předkládání návrhů¹⁶. Řídily se požadavky finančního nařízení a strategií Komise a celkově uplatňovaly srozumitelná výběrová kritéria, informovaly o nich všechny zainteresované strany a zajišťovaly rovné zacházení s příjemci.

¹⁴ COM(2012) 492 final ze dne 12. září 2012, („Kořeny demokracie a udržitelný rozvoj: spolupráce Evropské unie s občanskou společností v oblasti vnějších vztahů“ klasifikuje jako organizace občanské společnosti mimo jiné nevládní organizace, komunitní organizace, organizace věřících, nadace, výzkumné instituty, družstva, profesní organizace a obchodní komory.

¹⁵ Projekty 7 a 16.

¹⁶ Projekt 4 byl vybrán postupem přímého udělování grantů.

30. V prověřovaných výběrových postupech GŘ ECHO, realizovaných v letech 2014, 2015 a 2016, jsme zjistili určité nedostatky v oblasti transparentnosti. Tyto problémy, týkající se dokumentace výběrového procesu, již byly identifikovány při předchozím auditu EÚD¹⁷. Ve výsledku přijalo GŘ ECHO nápravná opatření, která vedla k vypracování akčního plánu a nové šablony pro shrnutí posouzení pro rok 2017, které byl následně revidovány pro rok 2018, aby se lépe demonstrovalo zvláštní posouzení každého výběrového kritéria.

31. Jedním z kritérií, které GŘ DEVCO a GŘ NEAR uplatňují v rámci výběrových řízení, je operační kapacita žadatele. Hodnotící výbory posuzují tuto kapacitu na základě předchozích zkušeností uvedených žadatelem, zřídka ale požadovaly důkazy o takových zkušenostech. GŘ ECHO rovněž považuje předchozí zkušenosti za relevantní hodnotící kritérium.

32. Komise ne vždy ověřuje správnost prohlášení o předchozích zkušenostech, protože její řídicí informační systémy neuchovávají všechny relevantní informace o financování, které nevládní organizace obdržely, ani o činnostech, které prováděly. Míra, v níž lze tyto informace využít při výběru, je tedy poněkud omezená.

33. Při auditu dvou kontrolovaných projektů jsme zjistili, že Komise akceptovala nesrovnalosti a nepravdivá prohlášení o předchozích zkušenostech¹⁸.

Rozdělování grantů nevládním organizacím, které jsou třetí stranou, nebylo vždy transparentní

34. Zkoumali jsme, jak transparentně byly nevládní organizace vybírány, pokud výběr neprováděla přímo Komise. Zvažovali jsme, zda různé útvary Komise soustavně uplatňovaly postupy zajišťující transparentnost výběru nevládních organizací, kterým jsou granty přerozdělovány. Dále jsme posuzovali, zda jejich výběr nevládních organizací zajišťuje rovné

¹⁷ Zvláštní zpráva č. 15/2016: „Řídila Komise účinně humanitární pomoc poskytovanou obyvatelstvu zasaženému konflikty v oblasti afrických Velkých jezer?“, body 27 až 29 (<https://eca.europa.eu>).

¹⁸ Projekty 16 a 17.

zacházení s uchazeči, zda při výběru zohledňovaly předchozí zkušenosti a vyhodnocovaly, zda nevládní organizace mají dostatečnou kapacitu provádět financované činnosti.

Různé odbory Komise neuplatňují prostupy pro další rozdělování grantů stejným způsobem

35. V režimu přímého řízení, kdy Komise nastavuje dohody a rozhodnutí týkající se dodavatelů, včetně nevládních organizací, existuje mezi těmito dvěma stranami právní vztah. V některých případech jsou však fondy EU dále rozdělovány jako granty třetím stranám. Na takové rozdělování grantů se vztahují specifické a transparentní podmínky¹⁹, například existuje horní limit ve výši 60 000 EUR pro částky, které může uhradit třetí strana, pokud je finanční podpora primárním cílem opatření²⁰.

36. I když většina kontrolovaných odborů Komise soustavně uplatňuje obecná pravidla finančního nařízení a pokyny pro granty vydané GŘ BUDG²¹, GŘ ECHO používá jiný výklad. S ohledem na nutnost reflektovat specifické potřeby a rysy humanitární pomoci má GŘ ECHO za to, že primárním cílem všech opatření, na něž byly prováděcím partnerům poskytnuty granty, bylo poskytnout finanční pomoc třetím stranám. To znamená, že v praxi se horní limit 60 000 EUR neuplatňuje, protože se má za to, že na všechny dílčí granty se vztahuje výše uvedená výjimka.

37. Smyslem tohoto výkladu je umožnit dílčí rozdělování grantů bez omezení smluvní částky nebo počtu dalších prováděcích úrovní. Absence takových omezení v GŘ ECHO ovlivňuje transparentnost udělování dílčích grantů.

¹⁹ Stanovených v článku 137 finančního nařízení a článku 210 prováděcích pravidel.

²⁰ Je třeba upozornit, že nové finanční nařízení z roku 2018 mění formulaci těchto pravidel a v článku 204 uvádí: „maximální výš[e] finanční podpory, kterou lze vyplatit třetí osobě [...] činí nejvýše 60 000 EUR [...]“. „Prahová hodnota [...] může být překročena, pokud by dosažení cílů akcí bylo jinak nemožné či příliš obtížné.“

²¹ GŘ RTD, ENV, EAC, NEAR a DEVCO.

Výběrová řízení pro nevládní organizace prováděná orgány OSN nebyla vždy transparentní

38. V režimu přímého řízení musí orgán OSN, který žádá o prostředky EU, prokázat, že je schopen provádět finanční řízení a chránit finanční zájmy EU na stejné úrovni jako Komise. Pokud tak učiní, může si zvolit prováděcí partnery (rozdělit grant na dílčí části) v souladu s vlastními postupy a řízeními²².

39. Zjistili jsme, že u poloviny přímo řízených projektů, které byly vybrány ke kontrole (viz **příloha II**), nebyly postupy orgánů OSN pro výběr nevládních organizací transparentní. A to navzdory tomu, že Komise je hodnotila pozitivně. V těchto třech případech²³ orgány OSN přímo udělily dva dílčí granty nevládním organizacím, aniž by se řídily svými vlastními interními postupy (viz **rámeček 4**).

Rámeček 4 – Příklad výběrového řízení realizovaného třetí stranou, které nebylo v souladu s vlastními interními pravidly pro výběr

Cílem projektu 20, na který orgán OSN obdržel grant, bylo zlepšit odolnost pastevevství poskytování lepších zdravotnických služeb pro zvířata v pasteveckých oblastech Etiopie. Určité komponenty tohoto projektu prováděly dvě nevládní organizace, které získaly dílčí granty. Orgán OSN v obou případech udělit granty přímo.

Podle interních pokynů tohoto orgánu OSN lze udělovat granty přímo pouze za určitých podmínek. V těchto případech byl podmínkou odůvodňující přímé udělení grantu mandát nevládních organizací poskytovat tuto službu, který jim přiznala přijímající vláda. Nevládní organizace nicméně podepsaly prováděcí dohodu s regionální správou až po té, kdy byly orgánem OSN vybrány. Podmínky pro přímý výběr tedy nebyly splněny.

²² V čl. 60 odst. 2 písm. d) finančního nařízení se uvádí, že pověřené subjekty „používají náležitá pravidla a postupy pro poskytování finančních prostředků Unie prostřednictvím grantů, veřejných zakázek a finančních nástrojů“. To se ověřuje posouzením *ex ante* („posouzení pilířů“), prováděném nezávislým auditorem v souladu se zadáním, které připraví každé generální ředitelství.

²³ Projekty 9, 18 a 20.

Komise ne vždy vhodným způsobem shromažďuje a kontroluje informace o prostředcích EU prováděných nevládními organizacemi

40. Posuzovali jsme, zda Komise ví, jak se prostředky EU prováděné nevládními organizacemi využívají, a zda jsou tyto informace vhodným způsobem shromažďovány a kontrolovány. Abychom v tomto ohledu získali jistotu, prověřovali jsme, zda Komise má ucelené informace o všech financovaných nevládních organizacích, včetně prováděných činností a obdržených prostředcích, a zda byly zavedeny vhodné systémy pro jejich shromažďování. Rovněž jsme zjišťovali, zda tyto informace Komisi umožnily kontrolovat vykázané výdaje.

Systemy Komise ne vždy evidují informace o prostředcích, které všichni příjemci zakázky obdrželi

41. Zjistili jsme, že odbory Komise, které jsme kontrolovali, řídily granty pomocí různých systémů, které evidovaly informace o financování poskytnutém příjemcům v různé míře (viz čtyři příklady v **rámečku 5**).

Rámeček 5 – Informace shromažďované v různých systémech Komise

System správy grantů používaný v GR RTD umožňuje shromažďovat a zpracovávat informace o financování, které obdržel každý jednotlivý účastník.

Podobně systém používaný agenturou EACEA eviduje rozdělení financování mezi všechny účastníky se organizace, které tyto informace uvedly ve formuláři žádosti. System správy grantů pro projekty řízené národními agenturami rovněž uvádí informace o financování, které obdržela každá jednotlivá přijímající organizace.

V případě GR ENV je rozdělení poskytnutých prostředků podle jednotlivých přijímajících partnerů grantu²⁴ pro více příjemců v systému správy grantů k dispozici pro program LIFE, i když pouze jako vytištěný dokument, což znemožňuje analýzu a zpracování.

²⁴ Operační granty pro nevládní organizace působící v oblasti životního prostředí a klimatu jsou vždy určeny pouze jednomu příjemci.

Informace poskytované v systému GŘ ECHO uvádějí záznam podílu rozpočtu pro každého prováděcího partnera. Žádné případné další dílčí částky grantu však v systému evidovány nejsou.

Šablona pro finanční výkazy, kterou používá GŘ DEVCO a GŘ NEAR, umožňuje konsolidované vykazování na úrovni projektu v rozdělení podle kategorií nákladů. Není zde však uveden rozpis financování, které v souladu s grantovou dohodou obdrželi jednotliví příjemci.

42. Informace shromažďované v různých systémech Komise tedy nejsou standardizovány a ne vždy umožňují evidovat, jak byly prostředky rozděleny mezi všechny příjemce zakázky.

V oblasti vnější činnosti nemá Komise ucelené informace o všech podporovaných nevládních organizacích

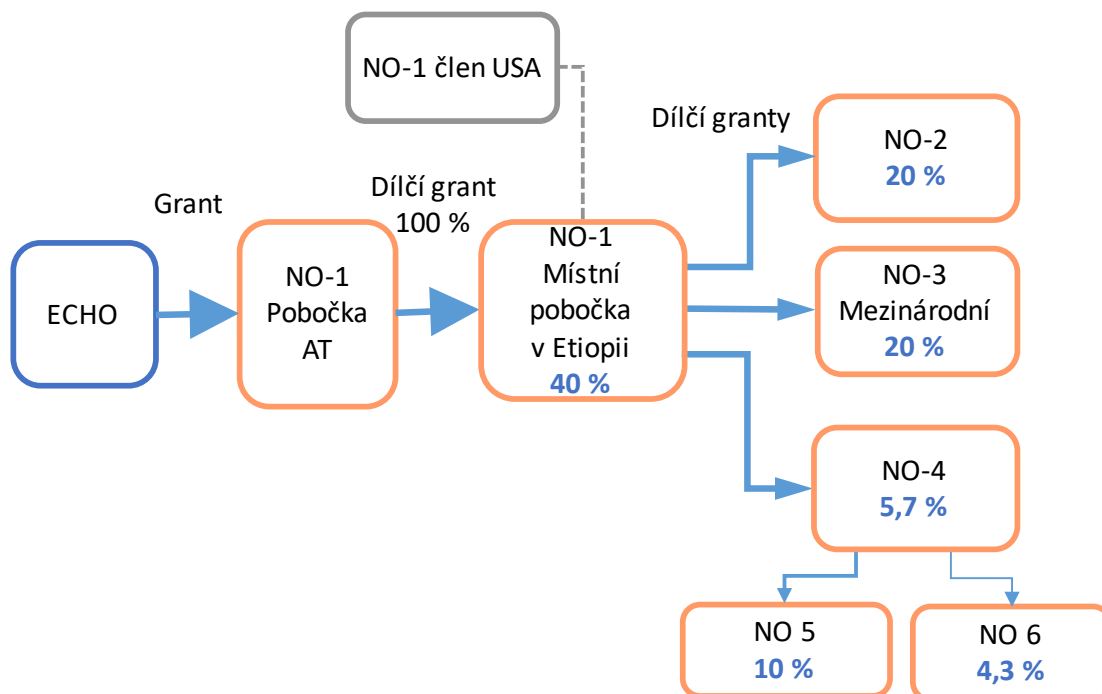
43. Jak u režimu přímého řízení, tak u režimu nepřímého řízení jsme v našem vzorku zjistili několik projektů, kdy Komise měla o různých aktérech provádějících financované opatření nesprávné informace. Týkalo se to především sítí mezinárodních nevládních organizací, kdy byly v systémech Komise uvedeny informace o struktuře provádějících subjektů, které neodrážely skutečné uspořádání.

44. U čtyř ze 14 kontrolovaných projektů v režimu přímého řízení²⁵ jsme zjistili, že nevládní organizace, které podepsaly grantové dohody, granty na provádění projektů dále rozdělily jiným subjektům z téže sítě, aniž by tato informace byla zaevidována v systémech Komise (viz **obrázek 3**).

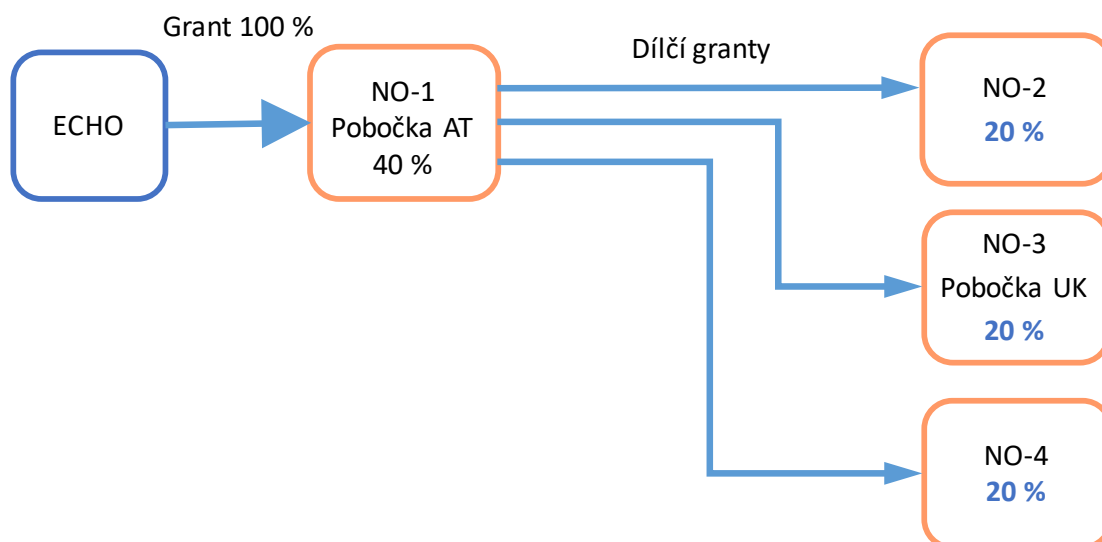
²⁵ Projekty 4, 11, 12 a 13.

Obrázek 3 – Projekt 12 – Příklad projektu prováděného se sítí mezinárodních nevládních organizací

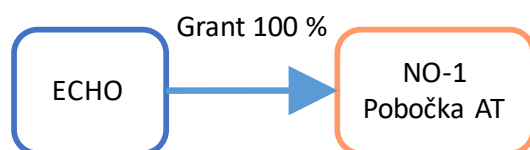
A) Skutečná struktura realizace



B) Informace v systému ECHO



C) Informace vyžadované systémem pro finanční transparentnost (SFT)



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

45. U těchto 14 projektů²⁶ jsme rovněž zjistili tři případy, kdy identifikace partnerů v systémech Komise byla matoucí nebo odkazovala na různé právní subjekty v téže síti mezinárodních nevládních organizací. Informace o tom, které subjekty prováděly opatření a které obdržely financování, nebyly jasné.

46. Dále u pěti ze šesti projektů v režimu nepřímého řízení, které jsme zkoumali²⁷, nám informace, které Komise obdržela od orgánů OSN, neumožnily určit, jaké financování bylo poskytnuto ani jaké činnosti každá nevládní organizace s dílčím grantem prováděla (viz **příloha III**).

47. U dvou z těchto pěti projektů si Komise od orgánů Komise vyžádala dodatečné informace a vysvětlení, ale odpovědi, které obdržela, byly buď neuspokojivé, nebo byly zaslány teprve po opakovaných upomínkách, až když byly projektové činnosti dokončeny²⁸.

U nepřímého řízení nedostatečnost dostupných informací Komisi komplikovala kontroly vykázaných nákladů

48. U projektů, které Komise spravuje nepřímo, smlouvy obvykle uvádějí v souhrnném rozpočtu procenta určené na pokrytí režijních nákladů, maximálně 7 %. U pěti²⁹ ze šesti zkoumaných případů jsme zjistili, že režijní náklady se vykazovaly na různých prováděcích úrovních: pro prováděcí subjekt a pro nevládní organizaci provádějící dílčí grant³⁰.

²⁶ Projekty 11, 12 a 15.

²⁷ Projekty 8, 9, 10, 18 a 19.

²⁸ Projekt 8. Orgán OSN poskytl uspokojivé odpovědi až na třetí žádost GŘ ECHO po návštěvě auditorů na místě.

²⁹ Projekty 8, 9, 18, 18 a 20.

³⁰ Účetní dvůr již označil riziko dvojího účtování nákladů u projektů nepřímého řízení prováděných nevládními organizacemi, které jsou třetími stranami, ve zvláštní zprávě EÚD č. 4/2018 „Pomoc EU pro Myanmar/Barmu“. Viz také bod 48 zvláštní zprávy Evropského účetního dvora č. 11/2017 „Svěřenský fond EU Bêkou pro Středoafričskou republiku: navzdory určitým nedostatkům nadějný začátek“.

Rámeček 6 – Příklad účtování nadměrných nepřímých nákladů

U projektu 20 zadal orgán OSN některé činnosti jako dílčí granty dvěma nevládním organizacím. V rozpočtu podepsaných dohod je v obou případech uvedena plošná 7% sazba na režijní náklady. Tyto režijní náklady byly dále zahrnuty do celkové částky přímých nákladů vykázaných orgánem OSN Komisi a použity jako základ pro výpočet stanovených 7 % režijních nákladů. Výsledkem bylo překročení režijních nákladů u nákladů na opatření prováděná těmito nevládními organizacemi.

49. Z důvodu nedostatku náležitých informací o nákladech vykázaných nevládními organizacemi, které obdržely dílčí částky grantů, Komise neměla vždy možnost kontrolovat náklady vykazované všemi financovanými nevládními organizacemi. To jí znemožnilo odhalit případy možného nadměrného účtování nákladů.

Informace o prostředcích EU prováděných nevládními organizacemi se zveřejňují v několika systémech, ale zveřejňované informace jsou omezené

50. Posuzovali jsme, zda Komise zveřejnila ucelené a včasné informace o prostředcích poskytnutých na základě smluv s nevládními organizacemi pro oblasti politiky, které jsme kontrolovali. V oblasti vnější činnosti jsme zkoumali, zda Komise při zveřejňování informací o fondech EU prováděných nevládními organizacemi dodržuje mezinárodní normy pro transparentnost pomoci. Sledovali jsme, zda kontrolovala vhodnost zveřejňování informací třetími stranami o nevládních organizacích, kterým byly poskytnuty dílčí granty a které využívají prostředky EU. Dále jsme u projektů, které jsme auditovali, kontrolovali jednotnost dat zveřejněných na různých portálech pro transparentnosti.

Informace o smlouvách s nevládními organizacemi se zveřejňují v systému pro finanční transparentnost, ale nejsou úplné

51. Komise každoročně zveřejňuje údaje o příjemcích financování EU v režimu přímého řízení ve všech oblastech politiky ve svém systému pro finanční transparentnost³¹ (viz **rámeček 7**). Publikováním informací o příjemcích prostředků v SFT *ex post* plní Komise požadavky finančního nařízení³².

Rámeček 7 – Informace dostupné v systému Komise pro finanční transparentnost

Komise ve SFT zveřejňuje následující údaje:

- příjemce / příjemci prostředků;
- účel výdajů;
- sídlo příjemce;
- částka a typ výdaje (pouze závazky);
- odpovědný útvar poskytující financování;
- část rozpočtu, z níž je financování poskytováno;
- rok, v němž byla tato částka zaúčtována v účtech Komise.

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

52. SFT nicméně neposkytuje ucelené informace o financování nevládních organizací, neboť:

- se nezveřejňují žádné informace o skutečných platbách;

³¹ Systém pro finanční transparentnost: http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm.

³² Článek 35 finančního nařízení o souhrnném rozpočtu Unie a článek 21 jeho prováděcích pravidel: „Uveřejňování informací o příjemcích finančních prostředků a dalších informací“.

- „nevládní organizace“ jako kategorie příjemců byla zavedena teprve v roce 2016 a zatím se soustavně nepoužívá, protože chybí kritéria pro identifikaci nevládních organizací;
- subjekty, které obdrží financování prostřednictvím dílčích grantů, se nezveřejňují.

53. Odbory Komise uplatňují při zveřejňování financování v SFT různé přístupy. Při uzavírání smluv s více příjemci zveřejňují GŘ RTD, GŘ ENV a GŘ EAC (prostřednictvím EACEA) jména všech příjemců a uvádějí rozpis poskytnutých prostředků. GŘ ECHO zveřejňuje informace o finanční částce a název nevládní organizace, s níž Komise podepsala grantovou smlouvu, nezveřejňuje informace o žádných dalších prováděcích partnerech, kteří provádějí celé opatření nebo jeho část (viz **obrázek 3**). GŘ NEAR a GŘ DEVCO uvádějí názvy nevládních organizací, s nimiž Komise podepsala grantovou dohodu, a spolužadatele. Částka grantu je však zcela spojena s hlavním partnerem a rozpis podle příjemců není k dispozici.

54. Zjistili jsme, že u všech 14 kontrolovaných projektů v režimu přímého řízení jsou částky zveřejněné v SFT v souladu s částkami, k nimž byly v grantových dohodách přijaty závazky. Nicméně v pěti případech³³ některé zveřejněné údaje týkající se typu opatření nebo zeměpisné polohy nebo odpovědného útvaru chyběly nebo nebyly správné.

Dodatečné informace, včetně informací o výsledcích, se zveřejňují na různých portálech zaměřených na transparentnost

55. Kromě SFT zveřejňuje Komise informace o financovaných opatřeních týkajících se různých oblastí politiky na různých platformách. Například v oblasti výzkumu Komise zveřejňuje informace o svém financování prostřednictvím systému CORDIS, veřejné databáze a portálu zaměřeném na výzkumné projekty EU a jejich výsledky³⁴.

56. V oblasti vnější činnosti Komise zveřejňuje informace o financování nevládních organizací prostřednictvím několika internetových portálů pro transparentnost pomoci: EU

³³ Projekty 1, 2, 5, 14 a 15.

³⁴ Zdroj: <https://cordis.europa.eu/>

Aid Explorer³⁵, Společný komunikační a informační systém pro případy mimořádných událostí (EDRIS)³⁶ a Útvar pro sledování finančních prostředků³⁷. Zveřejňované informace o projektech byly obecně v souladu se skutečně poskytnutými částkami financování.

Informace o humanitární a rozvojové pomoci se obecně zveřejňují v souladu s mezinárodními standardy pro transparentnost

57. Komise vykazuje údaje o humanitární a rozvojové pomoci, aby mohla splnit závazky v oblasti transparentnosti mezinárodní pomoci. V souladu se společnými mezinárodními standardy poskytuje údaje do ohlašovacího systému věřitelů OECD³⁸, přehledu OECD o budoucím výdajovém plánování³⁹ a rejstříku iniciativy pro transparentnost mezinárodní pomoci (IATI)⁴⁰.

Komise zveřejnila údaje o humanitární a rozvojové pomoci podle společného standardu IATI, některé z těchto dat však vykazují nedostatky

58. Komise zveřejňuje údaje o humanitární a rozvojové pomoci v souladu se společným rámcem pro standardní výkaznictví vypracovaným v rámci IATI⁴¹ – globální iniciativy, která usiluje o transparentnost a účinnost rozvojové spolupráce.

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

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

³⁷ <https://fts.unocha.org/> – spravován Úřadem OSN pro koordinaci humanitární pomoci (UNOCHA).

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

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

⁴⁰ <https://www.iatiregistry.org/>

⁴¹ Iniciativa IATI zahájila provoz v roce 2008 po třetím rámcovém fóru o účinnosti pomoci v Accra.

59. Komise obvykle zveřejňuje údaje v souladu se standardem IATI. Zjistili jsme nicméně, že údaje o svěřenských fondech EU a informace o výsledcích financovaných projektů se do údajů vykazovaných podle IATI nezahrnují⁴².

60. U projektů ve vzorku jsme srovnávali informace zveřejněné na internetovém portálu pro uživatele IATI se skutečnými údaji. Byly zveřejněny informace ke všem auditovaným projektům, zjistili jsme však několik chyb ve smluvních částkách⁴³, výplatách⁴⁴ a datech ukončení projektu⁴⁵ (viz **rámeček 8**).

Rámeček 8 – Příklady chyb zjištěných v údajích zveřejněných na d-portálu iniciativy IATI

U projektu 11 byla částka úhrad vykázaná v IATI (d-portál) chybná. Uvedená částka úhrad činila 14 000 000 EUR, fakticky však měla být uvedena částka 11 200 000 EUR, jelikož konečná platba ještě nebyla provedena (k 2. březnu 2018).

U projektu 15 byla smluvní částka uvedená na d-portálu IATI nula, zatímco skutečná smluvní částka činila 2 miliony EUR a datum ukončení projektu bylo špatně, protože nebylo po prodloužení doby trvání projektu o tři měsíce aktualizováno.

Informace o zakázkách udělených nevládním organizacím zveřejněné orgány OSN byly neadekvátní

61. Komise pověřuje plněním projektů v rámci nepřímého řízení třetí stranu. V těchto případech je za zveřejňování grantů udělených v souvislosti s financováním EU odpovědný pověřený subjekt⁴⁶.

⁴² DEVCO vykazalo v IATI první soubor dat o výsledcích z více než 700 projektů v únoru 2018.

⁴³ Projekty 4, 5, 6, 7, 14, 15, 16 a 17.

⁴⁴ Projekty 1, 2, 11, 12, 33 a 13.

⁴⁵ Projekty 7, 14 a 15.

⁴⁶ V souladu s obecnými podmínkami, jimž se řídí dohody, které Komise uzavřela s pověřenými subjekty, jsou pověřené subjekty povinny na svých internetových stránkách a ve svých systémech zveřejňovat podrobné informace o grantech financovaných EU. Dále jsou povinny uvádět název zakázky / projektu, její/ jeho povahu a účel, název a sídlo příjemce grantu a

62. Ověřovali jsme údaje, které pověřené orgány OSN zveřejnily v souvislosti se šesti projekty ze vzorku v režimu nepřímého řízení (viz **příloha II**). Zjistili jsme, že v pěti případech orgány OSN buď informace o grantech financovaných z prostředků EU a udělených nevládním organizacím nezveřejnily⁴⁷, nebo je zveřejnily pouze zčásti⁴⁸ (viz **rámeček 9**). Komise dále nekontrolovala, zda subjekty OSN tuto povinnost splnily.

Rámeček 9 – Příklady orgánů OSN, které nezveřejňovaly informace o dílčích grantech z prostředků EU udělovaných nevládním organizacím

Komise pověřila orgán OSN prováděním projektu 18, který se týkal hotovostní pomoci a identifikace uprchlíků v Etiopii. Orgán OSN následně dále zadal provádění některých souvisejících činností nevládní organizaci. Ta však na svých internetových stránkách informace o tomto dílčím grantu neuvedla.

Komise pověřila prováděním projektu 19 na podporu opětovné integrace obětí obchodu s lidmi v Etiopii orgán OSN. Projektové činnosti prováděly dvě místní nevládní organizace. Orgán OSN na své internetové stránce zveřejnil o smlouvách podepsaných s těmito nevládními organizacemi pouze omezené informace a nezveřejnil smluvní částky.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

63. V rámci našeho auditu jsme zkoumali, zda je financování EU provádění nevládními organizacemi transparentní, zda Komise spolehlivě identifikuje subjekty jako nevládní organizace a zda je výběr nevládních organizací provádějících opatření financovaná z prostředků EU transparentní. Rovněž jsme zkoumali proces shromažďování, kontroly a náležitého zveřejňování informací o nevládních organizacích. Náš audit obsáhl hlavní oblasti politik, v nichž nevládní organizace provádí prostředky EU, a zaměřil se zejména na největší oblast financování: vnější činnost.

smluvní částku. V případě opatření, na nichž se podílí více dárců, se uveřejňování informací řídí pravidly pověřeného subjektu.

⁴⁷ Projekty 9, 18 a 20.

⁴⁸ Projekty 8 a 19.

64. Dospěli jsme k závěru, že pokud jde o provádění prostředků EU nevládními organizacemi, Komise nebyla dostatečně transparentní.

65. Způsobilost pro financování ze strany EU ve většině případů na statusu nevládní organizace nezávisí. Klasifikace subjektu jako nevládní organizace je nespolehlivá, neboť přiznání statusu nevládní organizace v účetním systému Komise se opírá o vlastní prohlášení organizace a kontroly, které Komise uplatňuje, jsou omezené (viz **body 18–27**).

66. Komise neměla obecný systém pro registraci žadatelů o financování. Dále různé systémy využívané k registraci žadatelů o financování, včetně nevládních organizací, nebyly vzájemně propojené (viz **bod 22**).

Doporučení 1 – Zlepšit spolehlivost informací o nevládních organizacích

Komise by měla posílit svou výkonnost a transparentnost výkazů a zpráv týkajících se nevládních organizací, které provádí opatření EU. Za tímto účelem by měla obdržet náležité informace a zlepšovat spolehlivost informací o nevládních organizacích provádějících fondy EU ve svém účetním systému tím, že

- a) ve svých interních pokynech k potvrzování platnosti právních subjektů specifikuje srozumitelná kritéria pro identifikaci nevládních organizací v ABAC;
- b) v rámci jednotného registračního systému stanoví žadateli povinnost (nebo možnost, v případě nevládních organizací, které mají obavy v oblasti bezpečnosti) oznamovat, že je nevládní organizací, a zveřejní kritéria, která se budou k uznání tohoto statusu používat.

Časový rámec: konec roku 2020.

67. V oblasti vnější činnosti jsme zjistili, že Komise vybírala projekty vedené nevládními organizacemi obecně transparentním způsobem. V některých případech však byly nedostatky (viz **body 28–33**).

68. Zjistili jsme, že různé odbory Komise neuplatňují prostupy pro další rozdělování grantů stejným způsobem. Interpretace pravidel pro finanční podporu třetích stran uplatňovaných

GŘ ECHO byla širší než u ostatních GŘ a umožňovala plnění na několika úrovních bez omezení částek rozdělovaných jako dílčí granty (viz **body 35–37**).

69. Postupy orgánů OSN pro výběr nevládních organizací nebyly vždy transparentní (viz **body 38 a 39**).

Doporučení 2 – Kontrolovat uplatňování pravidel pro poskytování dílčích grantů

Pokud provedení opatření v rámci přímého řízení vyžaduje dílčí rozdělení grantu, Komise by měla:

- a) uplatňovat ve svých jednotlivých útvarech jednotnou interpretaci platných pravidel finančního nařízení zohledňující odvětvová specifika, zejména pokud provádění opatření vyžaduje finanční podporu třetí strany. Podmínky pro takovou podporu by měly být v souladu s ustanoveními revidovaného finančního nařízení z roku 2018 definovány v grantové dohodě.

Pokud orgány OSN vybírají příjemce v režimu nepřímého řízení, Komise by měla:

- b) ověřovat, zda orgány OSN správně uplatňují svá pravidla a postupy pro výběr prováděcích partnerů.

Časový rámec: od poloviny roku 2019 dále.

70. Komise ne vždy vhodným způsobem shromažďovala a kontrolovala informace o nevládních organizacích. Tyto systémy konkrétně ne vždy umožňovaly účtovat o prostředcích, které obdrželi všichni smluvní příjemci (viz **body 41–42**).

71. V oblasti vnější činnosti Komise neměla ucelené informace o obdrženém financování a činnostech realizovaných všemi prováděcími subjekty. K tomu docházelo především u sítí mezinárodních organizací a projektů v režimu nepřímého řízení. Nedostatečné informace u nepřímého řízení Komisi dále komplikovaly kontroly vykázaných nákladů (viz **body 43–49**).

Doporučení 3 – Zlepšit informace o prostředcích prováděných nevládními organizacemi

Komise by měla zlepšit informace shromažďované o financovaných nevládních organizacích tak, že:

- a) zajistí, aby různé systémy pro řízení grantů umožňovaly účtovat o financování obdržéném všemi příjemci, s nimiž EU uzavřela smlouvu, a nejen hlavním příjemcem, což umožní využít tyto informace k analýze a dalšímu zpracování.

V oblasti vnější činnosti by Komise měla zlepšit vysledovatelnost prostředků:

- b) u opatření prováděných sítěmi mezinárodních nevládních organizací tak, že bude ve svých systémech identifikovat subjekty, které financovaná opatření skutečně provádějí;
- c) u projektů prováděných v režimu nepřímého řízení prostřednictvím orgánů OSN tak, že bude ověřovat, zda jsou poskytovány dostatečné informace o nepřímých nákladech vykazovaných nevládními organizacemi a zda je možné posuzovat náklady vykazované všemi prováděcími subjekty.

Časový rámec: polovina roku 2021.

72. Informace o prostředcích EU prováděných nevládními organizacemi se zveřejňují v několika systémech, avšak s výjimkou oblasti vnější činnosti jsou zveřejňované informace omezené (viz **body 51–56**).

73. Komise obecně zveřejňuje údaje o humanitární a rozvojové pomoci v souladu s mezinárodními standardy pro transparentnost, některé tyto údaje však vykazovaly nedostatky (viz **body 58–60**).

74. V pěti případech pověřené orgány OSN buďto zakázky udělené nevládním organizacím nezveřejňovaly, nebo je zveřejňovaly pouze zčásti a Komise nekontrolovala, zda orgány OSN tuto povinnost plnily (viz **bod 62**).

Doporučení 4 – Standardizovat a zlepšit přesnost zveřejňovaných informací

Komise by měla:

- a) přijmout jednotný přístup, který budou při zveřejňování údajů v systému pro finanční transparentnost uplatňovat všechny útvary a který bude zajišťovat identifikaci všech příjemců grantu, s nimiž EU uzavřela smlouvu, a uvádět výši financování, kterou obdrželi.

Časový rámec: polovina roku 2021.

V oblasti vnější činnosti by Komise měla:

- b) dále posílit soulad s mezinárodními standardy pro transparentnost pomoci vykazováním výsledků financovaných projektů a údajů o svěřenských fondech EU;
- c) ověřovat, zda orgány OSN plní své závazky, pokud jde o náležité zveřejňování udělených zakázek, které jsou financovány EU.

Časový rámec: polovina roku 2021.

Tuto zprávu přijal senát V, jemuž předsedá Lazaros S. LAZARU, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 5. prosince 2018.

Za Účetní dvůr

předseda

Klaus-Heiner LEHNE

Kontrolované projekty v režimu nepřímého řízení

| | GŘ | č. | Referenční číslo zakázky | Název zakázky | Dodavatel | Částka (EUR) | Lhůty pro provedení |
|----------------|-----------------|-----------|---------------------------------|--|------------------|---------------------|----------------------------|
| Libanon | GŘ ECHO | 1 | ECHO/SYR/BUD/2016/91034 | Poskytování víceúčelové hotovostní pomoci za účelem pokrytí potřeb zranitelných syrských uprchlíků v Libanonu | Mezinárodní NO | 31 050 000 | 1. 6. 2016 – 31. 5. 2017 |
| | | 2 | ECHO/SYR/BUD/2014/91020 | Nouzová intervence ve prospěch nejzranitelnějších osob zasažených syrskou krizí (fáze 4) | Mezinárodní NO | 5 500 000 | 1. 7. 2014 – 31. 3. 2015 |
| | | 3 | ECHO/SYR/BUD/2016/91024 | Pomoc v oblasti nouzové ochrany pro uprchlíky zasažené konfliktem, kteří museli opustit své domovy, a hostitelské obyvatelstvo v libanonských provinciích Sever a Beka | Mezinárodní NO | 1 500 000 | 1. 4. 2016 – 30. 4. 2017 |
| | GŘ NEAR | 4 | 2015/364-146 | Posílení bezpečných dodávek vody a odpadového hospodářství ve prospěch zranitelného obyvatelstva zasaženého syrskou krizí v jižním Libanonu | Mezinárodní NO | 2 110 823 | 17. 9. 2015 – 16. 9. 2017 |
| | | 5 | 2013/282-595 | Iniciace globální koncepce podpory migrantů v průběhu cyklu migrace a uprchlíků v Libanonu | Mezinárodní NO | 1 914 506 | 31. 7. 2013 – 30. 7. 2016 |
| | | 6 | 2014/350-232 | Nezávislost soudnictví v Libanonu: sociální priorita | Místní NO | 1 000 000 | 16. 10. 2014 – 15. 5. 2018 |
| | | 7 | 2015/371-135 | Posílit hlas libanonských organizací občanské společnosti usilujících o inkluzivní a udržitelný rozvoj v oblasti zemědělství a životního prostředí v severním Libanonu | Mezinárodní NO | 470 949 | 1. 2. 2016 – 28. 2. 2018 |
| Etiopie | GŘ ECHO | 11 | ECHO/-HF/EDF/2015/01001 | Mechanismus reakce na mimořádné situace (ERM) IV v Etiopii | Mezinárodní NO | 14 000 000 | 1. 1. 2016 – 30. 6. 2017 |
| | | 12 | ECHO/-HF/EDF/2015/01025 | Reakce na mimořádnou situace v podobě poskytnutí osiva, spolu s etiopskou vládou (SERGE) | Mezinárodní NO | 5 000 000 | 26. 5. 2016 – 25. 3. 2017 |
| | | 13 | ECHO/-HF/EDF/2015/01017 | Víceodvětvová reakce na mimořádnou situaci ve prospěch zranitelných obcí v pěti okresech etiopského regionu Afar | Mezinárodní NO | 1 500 000 | 1. 3. 2016 – 31. 8. 2017 |
| | GŘ DEVCO | 14 | 2014/343-843 | Zachování biodiverzity a funkcí ekosystémů a zlepšení životních podmínek komunit v horách a nížinách regionu Bale Eco | Mezinárodní NO | 5 000 000 | 9. 7. 2014 – 8. 4. 2018 |
| | | 15 | 2014/340-882 | Budováním odolnosti a obnova zranitelné populace v zóně Wag Himra etiopského regionu Amhara | Mezinárodní NO | 2 000 000 | 17. 4. 2014 – 16. 7. 2017 |
| | | 16 | 2016/376-321 | Iniciativa pro správu přírodních zdrojů a živobytí kočovných a polokočovných pastevců (PANRMLI) | Místní NO | 197 865 | 1. 7. 2016 – 31. 10. 2018 |
| | | 17 | 2014/341-464 | Projekt zlepšování reprodukčního zdraví pasteveckých komunit v regionu Afar | Místní NO | 180 000 | 12. 4. 2014 – 11. 4. 2016 |

Kontrolované projekty v režimu nepřímého řízení

| | GŘ | č. | Referenční číslo zakázky | Název zakázky | Dodavatel | Částka (EUR) | Lhůty pro provedení | NO, která obdržela dílčí grant |
|---------|----------|----|--------------------------|---|-----------|--------------|----------------------------|--------------------------------|
| Libanon | GŘ ECHO | 8 | ECHO/SYR/BUD/2016/91010 | Poskytování ochrany a humanitární pomoci uprchlíkům žijícím v Libanonu | Orgán OSN | 30 000 000 | 1. 4. 2016 – 31. 3. 2017 | Mezinárodní a místní NO |
| | GŘ NEAR | 9 | 2015/367-663 | Podpora dětí školního věku zasažených syrskou krizí umožňující získat přístup ke vzdělání a zdravotní péči a snížit zranitelnost dětí, žen a pečovatelů v Libanonu | Orgán OSN | 37 920 556 | 1. 9. 2015 – 31. 8. 2017 | Mezinárodní a místní NO |
| | | 10 | 2015/371-621 | Zlepšení přístupu ke zdravotním službám v oblasti neinfekčních nemocí a duševního zdraví na úrovni základní zdravotní péče pro zranitelné syrské uprchlíky a libanonské komunity v Libanonu | Orgán OSN | 2 308 000 | 1. 1. 2016 – 31. 3. 2017 | Místní NO |
| Etiopie | GŘ ECHO | 18 | ECHO/-HF/BUD/2015/91054 | Hotovostní pomoc pro uprchlíky ze Somálska, Eritree, Jižního Súdánu a Súdánu a biometrická identifikace uprchlíků | Orgán OSN | 5 000 000 | 1. 4. 2015 – 31. 3. 2016 | Mezinárodní NO |
| | GŘ DEVCO | 19 | 2015/358-720 | Podpora reintegrace navrátilců v Etiopii | Orgán OSN | 5 000 000 | 1. 1. 2015 – 31. 12. 2018 | Dvě místní NO |
| | | 20 | 2014/346-779 | Posilování odolnosti pastevevství (PPR) poskytováním lepších služeb v oblasti zdraví zvířat v etiopských pasteveckých oblastech | Orgán OSN | 9 277 294 | 26. 7. 2014 – 25. 11. 2018 | Dvě mezinárodní NO |

Přehled posouzení jednotlivých projektů

| Projekt č. | Postup výběru projektů NO, jak jej provádí Komise | | Postup výběru NO, jak jej provádí třetí strany | | Informace o financování EU | | Použití informací | | | Zveřejnění | | |
|------------|---|--------------------------------|--|--------------------------------|--|--|---|--|------------------------------------|-------------------------------------|----------|---|
| | Transparenčnost výběrového postupu | Posouzení kapacity partnerů NO | Transparenčnost výběrového procesu | Posouzení kapacity partnerů NO | Systémy Komise ukazují, kdo co dělá, pokud jde o činnosti NO | Systémy Komise prezentují informace o financování, které každá NO obdržela | Informace umožňují posouzení přiměřenosti nákladů | Informace lze využít k identifikaci a nápravě problémů souvisejících s realizací | Informace lze využít ke koordinaci | Systém pro finanční transparentnost | IATI | Jiné portály / Zveřejnění pověřených subjektů |
| 1 | Částečně | Ano | – | – | Částečně | Ano | Ano | Částečně | Ano | Částečně | Částečně | Ano |
| 2 | Částečně | Ne | – | – | Ano | Ano | Ano | Ano | Ano | Částečně | Částečně | Částečně |
| 3 | Částečně | Ano | – | – | Ano | Ano | Ano | Ano | Ano | Ano | Ano | Ano |
| 4 | Ano | Ano | – | – | Částečně | Částečně | Ano | Ano | Ano | Částečně | Částečně | Částečně |
| 5 | Ano | Ano | Ano | Ano | Ano | Částečně | Ano | Ano | Ano | Částečně | Částečně | Ne |
| 6 | Ano | Ano | – | – | Ano | Ne | Ano | Ano | Ano | Částečně | Částečně | Částečně |
| 7 | Ano | Ano | Ano | Ano | Ano | Ano | Ano | Ano | Ano | Částečně | Částečně | Částečně |
| 8 | – | – | Ano | Ano | Ne | Ne | Ne | Ne | Ne | – | – | Částečně |
| 9 | – | – | Ne | Ano | Ne | Ne | Ne | Ne | Ne | – | – | Ne |
| 10 | – | – | Ano | Ano | Částečně | Částečně | Ne | Ano | Částečně | – | – | Ano |
| 11 | Částečně | Ano | Ano | Ano | Částečně | Ano | Ano | Ano | Ano | Ano | Částečně | Ano |
| 12 | Částečně | Ano | Ano | Ano | Částečně | Částečně | Částečně | Ano | Ano | Ano | Částečně | Částečně |
| 13 | Částečně | Ano | – | – | Ne | Ano | Ano | Ano | Ano | Ano | Částečně | Ano |
| 14 | Ano | Ano | – | – | Ano | Ano | Částečně | Ano | Ano | Částečně | Částečně | Částečně |
| 15 | Ano | Ano | – | – | Částečně | Ano | Ano | Ano | Ano | Částečně | Částečně | Částečně |
| 16 | Ano | Částečně | – | – | Ano | Ne | Ano | Ano | Ano | Částečně | Částečně | Částečně |
| 17 | Ano | Částečně | – | – | Ano | Ne | Ano | Ano | Částečně | Částečně | Částečně | Částečně |
| 18 | – | – | Ne | Ano | Částečně | Ne | Ne | Ano | Částečně | – | – | Ne |
| 19 | – | – | Ano | Ano | Částečně | Ne | Ne | Ano | Částečně | – | – | Částečně |
| 20 | – | – | Ne | Ano | Ano | Částečně | Ne | Ano | Částečně | – | – | Ne |

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.

| Činnost | Datum |
|--|----------------|
| Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu | 9.1.2018 |
| Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu) | 15.10.2018 |
| Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách | 5.12.2018 |
| Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích | EN: 11.12.2018 |

PDF ISBN 978-92-847-1649-4 1977-5628 doi:10.2865/01198 QJ-AB-18-034-CS-N

HTML ISBN 978-92-847-1641-8 1977-5628 doi:10.2865/899446 QJ-AB-18-034-CS-Q

Nevládní organizace jsou při realizaci programů důležitými aktéry. V období 2014–2017 přijala Komise závazky k odhadem 11,3 miliardy EUR, za jejichž plnění v mnoha různých oblastech politiky odpovídaly nevládní organizace. V rámci našeho auditu jsme prověřovali transparentnost prostředků EU prováděných nevládními organizacemi se zvláštním důrazem na vnější činnosti jako na největší oblast politiky, kde prostředky EU provádějí nevládní organizace. Zjistili jsme, že způsob, jakým Komise ve svých systémech identifikuje subjekty jako nevládní organizace, není spolehlivý. Výběr projektů vedených nevládními organizacemi, jak je realizuje Komise, jsme posoudili jako obecně transparentní. U některých kontrolovaných subjektů OSN však výběrová řízení pro nevládní organizace transparentní nebyla. Komise ne vždy shromažďuje a kontroluje ucelené informace o všech podporovaných nevládních organizacích. Informace o prostředcích EU, za jejichž plnění odpovídají nevládní organizace, se zveřejňují v několika systémech, zveřejňované informace jsou však omezené. Dospěli jsme k závěru, že Komise nebyla, pokud jde o provádění prostředků EU nevládními organizacemi, dostatečně transparentní a že je potřeba dalšího úsilí, aby se tato situace zlepšila. Dále vyjadřujeme řadu doporučení, jejichž cílem je transparentnost prostředků EU prováděných nevládními organizacemi zlepšit.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2018

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.