

Særberetning

## Gennemsigtighed med hensyn til NGO'ers gennemførelse af EU-midler: behov for en større indsats

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

## REVISIONSHOLDET

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling V - der ledes af Lazaros S. Lazarou, medlem af Revisionsretten - hvis speciale er finansiering og forvaltning af EU. Revisionsarbejdet blev ledet af Annemie Turtelboom, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Dennis Wernerus, ledende administrator Sabine Hiernaux-Fritsch, opgaveansvarlig Roberto Ruiz Ruiz og revisorerne Eva Maria Coria Paramas, Erika Katalin Söveges, Maria-Luisa Gomez Valcarcel og Francesco Zoia Bolzonello. Lingvistisk støtte blev ydet af Hannah Critoph.



*Fra venstre til højre:* Hannah Critoph, Roberto Ruiz Ruiz, Annemie Turtelboom, Erika Katalin Söveges, Dennis Wernerus.

## INDHOLD

	Punkt
Akronymer og forkortelser	
Resumé	I-IX
Indledning	1-7
Begrebet NGO	1-2
EU-finansiering og NGO'er	3-5
Begrebet gennemsigthed	6-7
Revisionens omfang og revisionsmetoden	8-17
Bemærkninger	18-62
Kommissionens identifikation af enheder som NGO'er i sine systemer er ikke pålidelig	18-27
I de fleste tilfælde afhænger berettigelsen til EU-finansiering ikke af NGO-status	19-20
Kommissionen udfører begrænset kontrol af enhedernes egenerklæringer om, at de er NGO'er, når den registrerer dem i regnskabssystemet	21-27
Inden for foranstaltninger udadtil var udvælgelsen af NGO-ledede projekter samlet set gennemsigtig, men der var mangler, når processen blev udført af tredjepart	28-39
Kommissionens udvælgelse af NGO-ledede projekter var generelt gennemsigtig	28-33
Gennemsigtheden med hensyn til tildeling af kaskadetilskud til tredjeparts-NGO'er var undertiden mangelfuld	34-39
Kommissionens indsamling og kontrol af oplysninger om NGO'ers gennemførelse af EU-midler er ikke altid hensigtsmæssig	40-49
Kommissionens systemer registrerer ikke altid oplysninger om de midler, som er modtaget af alle de forskellige tilskudsmodtagere i henhold til en kontrakt	41-42
Inden for foranstaltninger udadtil har Kommissionen ikke omfattende oplysninger om alle de støttede NGO'er	43-47

Under indirekte forvaltning hæmmede manglen på tilgængelige oplysninger Kommissionens kontrol af de anmeldte omkostninger	48-49
Oplysninger om NGO'ers gennemførelse af EU-midler offentliggøres i flere forskellige systemer, men oplysningerne er begrænsede	50-62
Oplysninger om kontrakter med NGO'er offentliggøres i det finansielle gennemsigthedsystem, men er ufuldstændige	51-56
Oplysninger om humanitær bistand og udviklingsbistand offentliggøres generelt i overensstemmelse med internationale standarder for gennemsigthed	57-60
FN-organerne offentliggjorde utilstrækkelige oplysninger om de kontrakter, der var tildelt NGO'er	61-62
Konklusioner og anbefalinger	63-74
Bilag I - Reviderede projekter under direkte forvaltning	
Bilag II - Reviderede projekter under indirekte forvaltning	
Bilag III - Vurdering af de enkelte projekter - oversigt	
Kommissionens svar	

## **AKRONYMER OG FORKORTELSER**

ABAC	Kommissionens periodiseringsbaserede regnskabssystem
CORDIS	Fællesskabets Informationstjeneste for Forskning og Udvikling
CRIS	Det Fælles Relexinformationssystem
EACEA	Forvaltningsorganet for Undervisning, Audiovisuelle Medier og Kultur
EASME	Forvaltningsorganet for Små og Mellemstore Virksomheder
EDRIS	Det europæiske beredskabs- og katastrofeindsatsinformationssystem
ERCEA	Forvaltningsorganet for Det Europæiske Forskningsråd
EUF	Den Europæiske Udviklingsfond
FFR	Flerårig finansiel ramme
FTS	Det finansielle gennemsigtighedssystem
GD BUDG	Generaldirektoratet for Budget
GD EAC	Generaldirektoratet for Uddannelse, Unge, Idræt og Kultur
GD ENV	Generaldirektoratet for Miljø
GD RTD	Generaldirektoratet for Forskning og Innovation
GD DEVCO	Generaldirektoratet for Internationalt Samarbejde og Udvikling
GD ECHO	Generaldirektoratet for Civilbeskyttelse og Humanitære Bistandsforanstaltninger på Europæisk Plan
GD NEAR	Generaldirektoratet for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger
IATI	Det internationale initiativ vedrørende gennemsigtighed i bistanden
NGO	Ikkestatslig organisation
OECD	Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling
PADOR	Onlineregistreringsservicen for potentielle ansøgere
REA	Forvaltningsorganet for Forskning
UNICEF	De Forenede Nationers Børnefond

## RESUMÉ

- I. Kommissionen gennemfører ca. 1,7 % af EU's budget og 6,8 % af de europæiske udviklingsfondes midler via NGO'er. På mange politikområder, f.eks. humanitær bistand og udviklingsbistand, miljø samt forskning og innovation, bistår NGO'er Kommissionen i forbindelse med udformning, gennemførelse og overvågning af EU-programmer. I perioden 2014-2017 bevilgede Kommissionen ca. 11,3 milliarder euro til NGO'ers gennemførelse af EU-projekter. Europa-Parlamentet har ofte udtrykt interesse i NGO'er og deres finansiering.
- II. Formålet med vores revision var at vurdere gennemsigtigheden med hensyn til de EU-midler, der tildeles NGO'er. Vi vurderede Kommissionens identifikation af enheder som NGO'er, hvad de EU-midler, som NGO'er gennemførte, blev brugt til, og om Kommissionen oplyste herom på en gennemsigtig måde. Vi undersøgte de politikområder, hvor NGO'er gennemfører flest EU-midler, med særlig fokus på det største område, nemlig foranstaltninger udadtil.
- III. Vi konkluderede, at der i Kommissionen ikke var tilstrækkelig gennemsigtighed med hensyn til NGO'ers gennemførelse af EU-midler.
- IV. Eftersom tildelingen af NGO-status i Kommissionens regnskabssystem er baseret på egenerklæring, og Kommissionens kontrol er begrænset, var klassificeringen af enheder som NGO'er upålidelig.
- V. Inden for foranstaltninger udadtil konstaterede vi, at Kommissionens udvælgelse af NGO-ledede projekter generelt var gennemsigtig. Kommissionens forskellige tjenestegrene anvendte imidlertid ikke procedurerne for kaskadetilskud på samme måde, og de reviderede FN-organers udvælgelsesprocedurer for NGO'er var ikke altid gennemsigtige.
- VI. De indsamlede oplysninger om NGO'ers gennemførelse af EU-midler er ikke ensartede. Navnlig inden for området foranstaltninger udadtil havde Kommissionen ikke omfattende oplysninger. Dette var navnlig tilfældet med netværk af internationale NGO'er og projekter under indirekte forvaltning. I forbindelse med indirekte forvaltning hæmmede manglen på tilgængelige oplysninger endvidere Kommissionens kontrol af de anmeldte omkostninger.

VII. Oplysninger om NGO'ers gennemførelse af EU-midler offentliggøres i flere forskellige systemer, men oplysningerne er begrænsede. Inden for området foranstaltninger udadtil rapporterede Kommissionen generelt oplysninger om humanitær bistand og udviklingsbistand i overensstemmelse med internationale standarder for gennemsigtighed.

VIII. FN-organerne offentliggjorde ikke eller offentliggjorde kun delvis de kontrakter, der var tildelt NGO'er i fem af de seks reviderede projekter, og Kommissionen kontrollerede ikke, om FN-organerne havde opfyldt dette krav.

IX. På grundlag af bemærkningerne i denne beretning fremsætter vi en række anbefalinger til at forbedre gennemsigtigheden med hensyn til NGO'ers gennemførelse af EU-midler. Vi anbefaler, at Kommissionen:

- a) forbedrer pålideligheden af oplysningerne om NGO'er i sit regnskabssystem
- b) kontrollerer anvendelsen af regler og procedurer vedrørende kaskadetilskud til NGO'er
- c) forbedrer de indsamlede oplysninger om NGO'ers gennemførelse af EU-midler
- d) indfører en ensartet tilgang til offentliggørelse af oplysninger om de midler, der tildeles NGO'er, og kontrollerer, at FN-organer offentliggør fuldstændige og nøjagtige oplysninger om tildeling af kontrakter med EU-finansiering til NGO'er.

## **INDLEDNING**

### ***Begrebet NGO***

1. Der er en stigende interesse i gennemsigtighed vedrørende NGO'er og deres finansiering. Europa-Parlamentet har f.eks. allerede udsendt flere undersøgelser af emnet<sup>1</sup> og et "udkast til betænkning om budgetkontrol af finansieringen af NGO'er med midler fra EU-budgettet"<sup>2</sup>.
2. Ikkestatslige organisationer (NGO'er) er vigtige aktører i gennemførelsen af EU-budgettet. Kommissionen samarbejder med NGO'er og andre partnere i forbindelse med udformning, gennemførelse og overvågning af programmer på mange EU-politikområder. Det gælder især inden for udviklingsbistand og humanitær bistand, men også andre områder, f.eks. miljø, forskning, uddannelse og kultur. På nuværende tidspunkt findes der dog ingen fælles EU-definition af NGO'er (jf. **tekstboks 1**).

#### **Tekstboks 1 - Hvad er en NGO?**

Begrebet "NGO" anvendes bredt, men der findes ingen generelt accepteret international definition<sup>3</sup>. Inden for EU bestemmes NGO-status i nogle medlemsstater af organisationens retlige form, mens den i andre afhænger af organisationens aktiviteter.

- 
- <sup>1</sup> Europa-Parlamentets Generaldirektorat for Interne Politikker, "EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration", Europa-Parlamentets Forskningstjeneste, "Financial accountability of civil society organisations", maj 2015; Europa-Parlamentets Temaafdeling for Budgetanliggender, "Democratic Accountability and Budgetary Control of non-Governmental Organisations Funded by the EU Budget", januar 2017.
  - <sup>2</sup> I "udkastet til betænkning om budgetkontrol af finansieringen af NGO'er med midler fra EU-budgettet" (2015/2345(INI)) blev Revisionsretten opfordret til at udarbejde en særberetning om gennemsigtigheden i EU-finansiering til NGO'er.
  - <sup>3</sup> Internationale organisationer anvender forskellige definitioner. De Forenede Nationer (FN) beskriver f.eks. en NGO som en frivillig nonprofit-gruppe af borgere, som er organiseret på lokalt, nationalt eller internationalt plan (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).

I en meddelelse fra Kommissionen fra 1997 blev der fastlagt fem karaktertræk for NGO'er<sup>4</sup>. De er: 1) frivillige organisationer med formel eller institutionel eksistens, 2) ikke indrettet til at indtjene et overskud til fordeling, 3) uafhængige af statslige og andre offentlige myndigheder, 4) ledet uegennyttigt, og 5) deres aktiviteter skal i det mindste delvis bidrage til almenvellet.

### **EU-finansiering og NGO'er**

3. NGO'er modtager hovedsagelig EU-midler i deres egenskab af gennemførelsesaktører, når de udfører programmer og projekter på Kommissionens vegne<sup>5</sup>. NGO'er kan også være endelige modtagere af EU-foranstaltninger, f.eks. som led i programmer, der styrker civilsamfundet.

4. Ifølge Kommissionens regnskabssystem (ABAC) udgjorde de bevilgede midler til gennemførelse via NGO'er 11,3 milliarder euro for perioden 2014-2017 (jf. **figur 1**). Der er imidlertid kun tale om et overslag, hvilket vil fremgå af denne beretnings bemærkninger.

**Figur 1 - EU-midler bevilget til NGO'er, 2014-2017, ifølge Kommissionens regnskabssystem**

Udgiftsområder i den flerårige finansielle ramme (FFR) og de europæiske udviklingsfonde		Samlede bevilgede beløb til NGO'er Periode: 2014-2017 (i millioner euro)	Samlede bevilgede beløb Periode: 2014-2017 (i millioner euro)	Bevilgede beløb til NGO'er i procent
1.1	Intelligent og inklusiv vækst/Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse	4 032	79 909	5,05 %
1.2	Intelligent og inklusiv vækst/Økonomisk, social og territorial samhørighed	19	209 214	0,01 %
2	Bæredygtig vækst: naturressourcer	248	241 044	0,10 %
3	Sikkerhed og medborgerskab	350	12 793	2,74 %
4	Et globalt Europa	5 448	40 978	13,29 %
-	De europæiske udviklingsfonde	1 217	17 833	6,82 %
<b>I alt</b>		<b>11 314</b>	<b>601 771</b>	<b>1,88 %</b>

*Kilde:* Revisionsretten, baseret på data fra GD BUDG.

5. Ifølge ABAC er størstedelen af de EU-midler, der er tildelt NGO'er, rettet mod foranstaltninger udadtil. Inden for dette område modtager NGO'er midler under udgiftsområde 4 "Et globalt Europa" i den flerårige finansielle ramme (FFR) samt fra Den Europæiske Udviklingsfond (jf. **figur 1**). De berørte tjenestegrene i Kommissionen er

<sup>4</sup> KOM(1997) 241 endelig af 6.6.1997, "Fremme af foreninger og fonde i Europa, afsnit 2.3, litra a)-e).

<sup>5</sup> Aktivitetstilskud udgjorde 95 % af de midler fra EU's almindelige budget, der blev tildelt NGO'er (6,3 milliarder euro ud af i alt 6,6 milliarder euro) i perioden 2014-2016.

Generaldirektoratet for Internationalt Samarbejde og Udvikling (GD DEVCO),  
 Generaldirektoratet for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger (GD NEAR),  
 Generaldirektoratet for Civilbeskyttelse og Humanitære Bistandsforanstaltninger på  
 Europæisk Plan (GD ECHO) og Tjenesten for Udenrigspolitiske Instrumenter (FPI) (jf. **figur 2**).

**Figur 2 - Kommissionens tjenestegrenes bevilgede midler til NGO'er, 2014-2017**

Kommissionens tjenestegrene	Samlede bevilgede beløb til NGO'er Periode: 2014-2017 (i millioner euro)
GD ECHO	2 904
GD DEVCO	2 768
GD RTD	884
GD EAC	875
ERCEA	824
GD NEAR	783
REA	452
ANDRE*	1 824
<b>I alt</b>	<b>11 314</b>

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

*Kilde:* Revisionsretten, baseret på data fra GD BUDG.

### **Begrebet gennemsigtighed**

6. Gennemsigtighed er et af de budgetprincipper, der er fastlagt i finansforordningen vedrørende EU-budgettet. Den kræver, at Kommissionen på en hensigtsmæssig måde og rettidigt giver adgang til oplysninger om modtagere af EU-midler, herunder midler til støtte for de aktiviteter, der gennemføres af NGO'er<sup>6</sup>. I et bredere perspektiv bør gennemsigtighed dække hele processen og alle gennemførelseslag, fra udvælgelse af NGO-ledede aktiviteter til indsamling af oplysninger om disse aktiviteter og offentliggørelsen af dem.

7. Endvidere er gennemsigtighed inden for foranstaltninger udadtil et af de centrale principper, der i lang tid har dannet grundlag for udviklingsbistandens effektivitet.

<sup>6</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1), kapitel 8, artikel 35: "Offentliggørelse af oplysninger om modtagere og andre oplysninger".

Forbedring af gennemsigtigheden blandt alle relevante interessenter styrker desuden donorkoordineringen og alle tilskudsmodtageres, herunder NGO'ers, ansvarlighed (jf. **tekstboks 2**).

#### **Tekstboks 2 - Gennemsigtighed i foranstaltninger udadtil**

EU har tilsluttet sig internationale forpligtelser vedrørende gennemsigtighed i bistanden, navnlig Pariserklæringen om bistandseffektivitet 2005, den europæiske konsensus om humanitær bistand 2007, Accrahandlingsplanen 2008 og Busanpartnerskabet for effektivt udviklingssamarbejde 2011. Forud for det forum, der blev holdt i Busan, vedtog EU-Rådet en "fælles EU-holdning til det fjerde højniveauforum om bedre bistandseffektivitet", som omfattede en gennemsigtighedsgaranti fra EU<sup>7</sup>. På det seneste bekræftede Kommissionen og medlemsstaterne i juni 2017 deres tilslutning til gennemsigtighedsprincippet i den europæiske konsensus om udvikling<sup>8</sup>.

#### **REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN**

8. EU-midler, som Kommissionen tildeler til gennemførelse via NGO'er, går ofte gennem adskillige lag. I denne sammenhæng, og navnlig i forbindelse med processen vedrørende udvælgelse af ansøgere om finansiering, er der risiko for manglende gennemsigtighed. Desuden er der risiko for, at de oplysninger, som Kommissionen har til rådighed om beløbene og formålet med de midler, der er tildelt NGO'er, ikke er fuldstændige eller pålidelige, og for, at ikke alle typer NGO'er behandles ens.

9. Hovedformålet med vores revision var at vurdere gennemsigtigheden med hensyn til de EU-midler, der tildeles NGO'er. Vi vurderede derfor først Kommissionens identifikation af enheder som NGO'er, og derefter vurderede vi, hvad de EU-midler, som NGO'er gennemførte, blev brugt til, og om Kommissionen oplyste herom på en gennemsigtig måde.

---

<sup>7</sup> Rådets konklusioner om EU's fælles holdning vedrørende det fjerde højniveauforum om bistandseffektivitet, der blev vedtaget den 14. november 2011.

<sup>8</sup> Den europæiske konsensus om udvikling er en fælles erklæring fra Den Europæiske Union og medlemsstaterne og udgør en omfattende fælles ramme for det europæiske udviklingssamarbejde.

10. Vores formål var at besvare følgende spørgsmål: Er der gennemsigtighed med hensyn til NGO'ers gennemførelse af EU-midler? For at kunne besvare dette opdelte vi det overordnede revisionsspørgsmål i følgende tre underspørgsmål:

- i) Er Kommissionens identifikation af enheder som NGO'er pålidelig?
- ii) Er udvælgelsen af NGO'er til at gennemføre EU-finansierede foranstaltninger gennemsigtig på området foranstaltninger udadtil?
- iii) Indsamler og offentliggør Kommissionen oplysninger om EU-finansiering til NGO'er hensigtsmæssigt?

11. Vi undersøgte, hvordan Kommissionen identificerede NGO'er i sine systemer (underspørgsmål 1). Vi vurderede gennemsigtigheden i udvælgelsen af NGO'er, både når Kommissionen indgik kontrakt direkte med NGO'er, og når EU-midler blev tildelt i form af kaskadetilskud (underspørgsmål 2). Desuden vurderede vi, om Kommissionen indsamlede oplysninger om de aktiviteter, der gennemføres af NGO'er, samt om den kontrollerede og offentliggjorte disse oplysninger hensigtsmæssigt (underspørgsmål 3).

12. Vores revision dækkede de politikområder, hvor der er bevilget flest midler til NGO'er (jf. **figur 2**), nemlig de vigtigste GD'er, der er involveret i foranstaltninger udadtil (GD ECHO, GD DEVCO og GD NEAR), samt to yderligere GD'er, der tildeler betydelige midler til NGO'er: Generaldirektoratet for Forskning og Innovation (GD RTD) og Generaldirektoratet for Uddannelse, Unge, Idræt og Kultur (GD EAC). Revisionen omfattede også Generaldirektoratet for Miljø (GD ENV), da dette GD har et specifikt program vedrørende støtte til NGO'er inden for miljø og klimaindsats. Endelig omfattede revisionen også Generaldirektoratet for Budget (GD BUDG), da det er ansvarligt for Kommissionens regnskabssystem, som bruges til rapportering om NGO-finansiering.

13. Vi indsamlede bevis ved skrivebordskontrol og interview med flere af Kommissionens GD'er (GD BUDG, GD DEVCO, GD NEAR, GD ECHO, GD RTD, GD EAC og GD ENV) samt med Forvaltningsorganet for Forskning (REA), Forvaltningsorganet for Undervisning, Audiovisuelle Medier og Kultur (EACEA) og Forvaltningsorganet for Små og Mellemstore Virksomheder (EASME).

14. Vores hovedfokus var på området foranstaltninger udadtil, da det er det område, hvor der ifølge Kommissionens regnskabssystem blev tildelt flest EU-midler til NGO'er (jf. **figur 1**). Vi gennemgik procedurerne for udvælgelse af de aktiviteter, der blev gennemført af NGO'er, værktøjerne til indsamling af oplysninger om NGO-finansiering og den efterfølgende offentliggørelse af disse oplysninger.

15. Inden for området foranstaltninger udadtil koncentrerede vi os hovedsagelig om de midler, der er blevet bevilget siden 2014, med henblik på at undersøge foranstaltninger i den aktuelle programmeringsperiode. Vi undersøgte 14 NGO-ledede projekter under direkte forvaltning<sup>9</sup> (jf. **bilag I**) og 6 projekter, der blev gennemført af FN-organer under indirekte forvaltning<sup>10</sup>, og hvor 10 NGO'er var blevet valgt som modtagere af kaskadetilskud (jf. **bilag II**).

16. Projekterne blev udvalgt i to trin. Først udvalgte vi to lande, som vi ville besøge (Etiopien og Libanon) på grundlag af kriterier såsom det ansvarlige GD, det rapporterede omfang af de midler, der var blevet ydet til NGO'er, og mulighederne for at gennemføre et revisionsbesøg. Derefter udtog vi stikprøven af projekter, der skulle revideres, på grundlag af budgetstørrelsen, den opnåede gennemførelsesgrad, spredningen af finansieringsinstrumenter, de anvendte forvaltningsmetoder og de forskellige gennemførelsesniveauer, hvor NGO'erne opererede.

17. Vi aflagde revisionsbesøg i Etiopien og Libanon i februar 2018, hvor vi besøgte GD ECHO's lokalkontorer, EU-delegationerne, en række FN-agenturers landekontorer samt repræsentanter for internationale og lokale NGO'er, der deltog i gennemførelsen af EU-finansierede projekter.

---

<sup>9</sup> Ved direkte forvaltning er Kommissionen ansvarlig for alle EU-budgetgennemførelsesopgaver, som udføres direkte af dens tjenestegrene i hovedsædet, i EU-delegationerne eller via EU's forvaltningsorganer.

<sup>10</sup> Ved indirekte forvaltning overdrager Kommissionen budgetgennemførelsesopgaver til internationale organisationer, til udviklingsagenturer i EU-medlemsstater eller partnerlande eller til andre organer.

## **BEMÆRKNINGER**

### ***Kommissionens identifikation af enheder som NGO'er i sine systemer er ikke pålidelig***

18. Vi undersøgte de forskellige procedurer, som Kommissionens tjenestegrene benyttede i deres systemer til at registrere de NGO'er, som kunne blive udvalgt til at gennemføre EU-midler. Vi så nærmere på, om der fandtes NGO-specifikke systemer og -programmer, hvorvidt de varierede mellem de tjenestegrene, vi besøgte, hvordan de blev brugt, og hvordan enheder blev identificeret og registreret som NGO'er i Kommissionens systemer.

### **I de fleste tilfælde afhænger berettigelsen til EU-finansiering ikke af NGO-status**

19. Normalt ansøger NGO'er Kommissionen om finansiering på samme måde som andre organisationer, der gennemfører Kommissionens midler. Det skyldes, at finansforordningen vedrørende EU-budgettet ikke skelner mellem tilskudsmodtagere med NGO-status og andre tilskudsmodtagere. Desuden har Kommissionen ingen strategi, der er specielt rettet mod NGO'er, og dens tjenestegrene har ikke fælles kriterier for, hvad der udgør en NGO.

20. Kun to af de reviderede GD'er har programmer, der udelukkende er rettet mod NGO'er:

- GD ENV har et handlingsprogram for driftstilskud til støtte for europæiske NGO'er på miljø og klimaområdet. I denne forbindelse betragter<sup>11</sup> det en NGO som en nonprofit-juridisk person, som er både økonomisk og politisk uafhængig af navnlig regeringen og offentlige myndigheder samt af politiske eller kommercielle interesser, og som er lovligt registreret.
- GD ECHO gennemfører humanitær bistand gennem en række NGO'er, som GD'et har indgået rammepartnerskabsaftaler med. Det henholder sig til definitionen i Rådets forordning 1257/96 om humanitær bistand, hvori det hedder, at NGO'er for at være

---

<sup>11</sup> Jf. indkaldelser af forslag til driftstilskud til NGO'er, der primært opererer på miljøområdet- og/eller klimaområdet (f.eks. LIFE-NGO-EASME-2014, LIFE-NGO-FPA-EASME-2017).

støtteberettigede skal være selvstændige nonprofit-organisationer i en medlemsstat i henhold til lovgivningen i den pågældende stat<sup>12</sup>.

**Kommissionen udfører begrænset kontrol af enhedernes egenerklæringer om, at de er NGO'er, når den registrerer dem i regnskabssystemet**

Der findes endnu ikke et fælles system for registrering af ansøgere

21. Ansøgere om EU-midler, herunder NGO'er, skal registrere sig for at kunne ansøge om midler på de forskellige politikområder. De GD'er, vi reviderede, har dog endnu ikke noget fælles registreringssystem for ansøgere (jf. **tekstboks 3**).

**Tekstboks 3 - Eksempler på de systemer, der anvendes af Kommissionens forskellige tjenestegrene til registrering af ansøgere**

GD DEVCO og GD NEAR anvender onlineregistreringsservicen for potentielle ansøgere (PADOR) - et onlinesystem, hvor organisationer, der ansøger om finansiering, registrerer sig og regelmæssigt ajourfører sine oplysninger.

GD RTD og GD EAC anvender det fælles registreringssystem (URF) - registreringstjenesten for finansiering under programmer såsom Erasmus+, Kreativt Europa, Europa for Borgerne, EU-bistandsfrivillige og Horisont 2020.

For så vidt angår GD ENV indsender ansøgerne deres forslag ved hjælp af enten webværktøjet eProposal eller ansøgningsformularer (for visse typer projekter, herunder driftstilskud til NGO'er).

22. Eftersom disse systemer ikke er indbyrdes forbundne, skal en NGO registrere sig separat hos hvert enkelt GD, som den samarbejder med.

23. Kommissionen er i øjeblikket ved at udvikle et projekt vedrørende et fælles område for udveksling af elektroniske data (SEDIA), som bør give ansøgere, kandidater og tilbudsgivere

---

<sup>12</sup> Det andet krav for, at NGO'er kan være støtteberettigede i henhold til denne forordning er, at de har hovedsæde i en medlemsstat eller i det tredjeland, der modtager bistanden. Hovedsædet kan undtagelsesvis ligge i et tredjeland, som er donor.

en kvikskranke for kommunikation med Kommissionens tjenestegrene. Den vil blive benyttet til både udbuds- og tilskudsprocedurer.

Kommissionen udfører kun begrænset kontrol af, om enheder er registreret korrekt som NGO'er

24. Når en registreret ansøger om finansiering indgår kontrakt med Kommissionen for første gang, er vedkommendes oplysninger baseret på egenerklæring. Kommissionen kontrollerer de oplysninger, ansøgeren har givet i de forskellige registreringssystemer, og opretter ansøgeren som juridisk person i ABAC.

25. I ABAC kan juridiske personer blive betegnet NGO'er. Det kræver, at organisationen skal erklære, at den er en NGO, når den registrerer sig i et af systemerne. Det er en forudsætning for at blive betegnet som en NGO, at den juridiske person kategoriseres som en privat nonprofit-organisation. Kommissionens valideringstjenester kontrollerer denne kategorisering. Bortset fra dette udfører de ingen yderligere kontrol af organisationens kvalificering som en NGO, medmindre GD'erne gør det til et kriterium for deltagelse i en indkaldelse af forslag<sup>13</sup>.

26. Den omstændighed, at NGO'ers status ikke kontrolleres, gør Kommissionens oplysninger om finansiering til NGO'er upålidelige. Hvad angår FFR 1.1 "Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse" er de største tilskudsmodtagere, der er betegnet som NGO'er i ABAC, hovedsagelig forskningsinstitutioner og universiteter, herunder ét kooperativ. Disse typer enheder kan ikke altid betragtes som NGO'er. Begreberne NGO og CSO (civilsamfundsorganisationer) anvendes ofte i flæng, men NGO'er er en undergruppe af CSO'er, idet sidstnævnte dækker en større gruppe organisationer f.eks. forskningsinstitutioner eller kooperativer<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> GD DEVCO's retningslinjer for ansøgere til indkaldelser af forslag kræver f.eks., at en NGO skal fremsende sin statut eller vedtægter og støttedokumenter. Evalueringsudvalgene kontrollerer, at de juridiske dokumenter svarer til typen af enhed.

<sup>14</sup> I COM(2012) 492 final af 12.9.2012, "Demokratiets rødder og bæredygtig udvikling: EU's engagement i civilsamfundet på området eksterne forbindelser" omfatter definitionen af CSO'er

27. Da NGO-feltet i ABAC endvidere ikke er obligatorisk at udfylde, identificerer Kommissionen ikke konsekvent alle NGO'er som sådan på tværs af sine informationssystemer. I to af de projekter, vi reviderede<sup>15</sup>, var to deltagende NGO'er f.eks. ikke betegnet som sådan i ABAC, selv om de var registreret som NGO'er i ansøgenes registreringssystem (PADOR).

***Inden for foranstaltninger udadtil var udvælgelsen af NGO-ledede projekter samlet set gennemsigtig, men der var mangler, når processen blev udført af tredjepart***

**Kommissionens udvælgelse af NGO-ledede projekter var generelt gennemsigtig**

28. Vi reviderede en stikprøve af NGO-ledede projekter på politikområdet foranstaltninger udadtil, som blev forvaltet direkte af Kommissionen (jf. **bilag I**). Vi vurderede gennemsigtigheden i udvælgelsesprocesserne ved at kontrollere, om de udførte aktiviteter og de fastsatte mål var i overensstemmelse med strategierne, og om udvælgelsesprocedurerne var pålidelige, veldokumenterede og baseret på klare udvælgelseskriterier ved hensigtsmæssig brug af NGO'ernes tidligere erfaringer. **Bilag III** indeholder et resumé af vurderingen.

29. De udvælgelsesprocesser, der blev gennemgået inden for området udviklingsbistand, var hovedsagelig indkaldelser af forslag<sup>16</sup>. De opfyldte kravene i finansforordningen og Kommissionens strategier, og de benyttede generelt klare udvælgelseskriterier og videreformidlede dem til alle interesserede parter og sikrede ligebehandling af ansøgere.

30. Vi konstaterede nogle mangler med hensyn til gennemsigtighed i de undersøgte udvælgelsesprocesser, der blev udført hos GD ECHO i 2014, 2015 og 2016. Disse forhold, der vedrørte dokumentation af udvælgelsesprocessen, var allerede blevet konstateret i en

---

bl.a. NGO'er, græsrodsorganisationer, religiøse organisationer, fonde, forskningsinstitutioner, kooperativer og erhvervs- og branchesammenslutninger.

<sup>15</sup> Projekt 7 og 16.

<sup>16</sup> Projekt 4 blev udvalgt efter proceduren med direkte tildeling.

tidligere revision udført af Revisionsretten<sup>17</sup>. GD ECHO traf derfor afhjælpende foranstaltninger, som førte til en handlingsplan og en ny skabelon for den sammenfattende vurdering for 2017, der blev ændret yderligere for 2018 for bedre at vise en specifik vurdering af hvert enkelt udvælgelseskriterium.

31. Ansøgerens operationelle kapacitet er et af de kriterier, som GD DEVCO og GD NEAR anvender i deres udvælgelsesprocedurer. De respektive evalueringsudvalg vurderer denne kapacitet på grundlag af de tidligere erfaringer, som ansøgerne har oplyst, men anmoder sjældent om bevis herfor. GD ECHO betragter også tidligere erfaringer som et relevant kriterium for bedømmelse.

32. Kommissionen kontrollerer ikke altid, om oplysninger vedrørende tidligere erfaringer er korrekte, fordi dens ledelsesinformationssystemer ikke indeholder alle de relevante oplysninger om NGO'ernes modtagne finansiering og udførte aktiviteter. Det er derfor ret begrænset, i hvor stort omfang disse oplysninger kan bruges i udvælgelsen.

33. Vi konstaterede, at Kommissionen havde accepteret uoverensstemmelser og urigtige oplysninger vedrørende tidligere erfaringer i forbindelse med udvælgelsen af to af de reviderede projekter<sup>18</sup>.

### **Gennemsigtigheden med hensyn til tildeling af kaskadetilskud til tredjeparts-NGO'er var undertiden mangelfuld**

34. Vi undersøgte, hvor gennemsigtigt NGO'er blev udvalgt, når det ikke var Kommissionen, der direkte stod for udvælgelsen. Vi vurderede, om Kommissionens forskellige tjenestegrene anvendte procedurerne konsekvent for at sikre gennemsigtighed i udvælgelsen af NGO'er som modtagere af kaskadetilskud. Desuden vurderede vi, om de i deres udvælgelse af NGO'er sikrede ligebehandling af ansøgerne, om de havde anvendt tidligere erfaringer for at

---

<sup>17</sup> Særberetning nr. 15/2016, "Forvaltede Kommissionen den humanitære bistand til konfliktramte befolkningsgrupper i De Store Søers Område i Afrika effektivt?", punkt 27-29 (<https://eca.europa.eu>).

<sup>18</sup> Projekt 16 og 17.

forbedre udvælgelsen og bedømt NGO'erne til at have tilstrækkelig kapacitet til at udføre den finansierede foranstaltning.

Kommissionens forskellige tjenestegrene anvender ikke procedurerne for kaskadetilskud på samme måde

35. Ved direkte forvaltning, når Kommissionen udarbejder tilskudsftaler og -afgørelser med kontrahenter, herunder NGO'er, er der et retligt forhold mellem de to parter. I nogle tilfælde tildes EU-midler imidlertid til tredjepart i form af kaskadetilskud. Kaskadetilskud er underlagt specifikke og gennemsigtige betingelser<sup>19</sup>, f.eks. at der er en øvre grænse på 60 000 euro for finansiel støtte til tredjepart, undtagen hvor den finansielle støtte er hovedformålet med foranstaltningen<sup>20</sup>.

36. De fleste af Kommissionens reviderede tjenestegrene<sup>21</sup> anvender de almindelige regler i finansforordningen og GD BUDG's retningslinjer om tilskud konsekvent, men GD ECHO anvender en anden fortolkning. Med henvisning til behovet for at afspejle de specifikke behov og egenskaber ved humanitær bistand mener GD ECHO, at alle foranstaltninger, der tildes gennemførelsespartnere, forfølger hovedformålet om ydelse af finansiel støtte til tredjepart. Det betyder, at den øvre grænse på 60 000 euro ikke anvendes i praksis, fordi alle kaskadetilskud anses for at være omfattet af ovennævnte undtagelse.

37. Denne fortolkning giver mulighed for at tildele kaskadetilskud uden begrænsning af kontraktbeløbet eller af antallet af yderligere lag i gennemførelsen. Manglen på sådanne begrænsninger i GD ECHO påvirker kaskadetilskuddenes gennemsigtighed.

---

<sup>19</sup> Jf. finansforordningens artikel 137 og gennemførelsesbestemmelsernes artikel 210.

<sup>20</sup> Det bør bemærkes, at finansforordningen fra 2018 ændrer disse reglers ordlyd, idet det i artikel 204 hedder: "maksimumsbeløbet for den finansielle støtte, som kan betales til tredjemand, og som ikke må overstige 60 000 EUR [...]. Den tærskel [...] kan overskrides, hvis opfyldelsen af foranstaltningernes mål ellers ville være umulig eller uforholdsmæssigt vanskelig."

<sup>21</sup> GD RTD, ENV, EAC, NEAR og DEVCO.

### FN-organernes procedurer for udvælgelse af NGO'er var ikke altid gennemsigtige

38. Ved indirekte forvaltning skal et FN-organ, der ansøger om EU-midler, bevise, at det har kapacitet til finansiel forvaltning, og at det kan beskytte EU's finansielle interesser i samme grad som Kommissionen. Hvis dette er tilfældet, kan det udvælge sine gennemførelsespartnere (kaskadetilskud) efter egne regler og procedurer<sup>22</sup>.

39. Vi konstaterede, at i halvdelen af de projekter under indirekte forvaltning, som vi udvalgte til revision (jf. **bilag II**), manglede der gennemsigtighed med hensyn til FN-organernes procedurer for udvælgelse af NGO'er. Uanset at Kommissionen havde givet dem en positiv vurdering. I disse tre tilfælde<sup>23</sup> tildelte FN-organerne kaskadetilskud til NGO'er direkte uden at følge deres egne interne procedurer (jf. **tekstboks 4**).

#### **Tekstboks 4 - Eksempel på en udvælgelsesproces, der blev gennemført af en tredjepart, hvor interne udvælgelsesregler ikke blev fulgt**

Projekt 20, som blev tildelt et FN-organ, tog sigte på at forbedre besætningers modstandsdygtighed gennem bedre ydelse af dyresundhedstjenester på græsningsarealer i Etiopien. To NGO'er, som havde modtaget kaskadetilskud, udførte visse komponenter i projektet. FN-organets udvælgelsesprocedure bestod i begge tilfælde af direkte tildeling.

Ifølge FN-organets interne retningslinjer er direkte tildeling underlagt visse betingelser. I disse tilfælde var den betingelse, der blev brugt som berettigelse for direkte tildeling, at NGO'erne allerede var blevet bemyndiget af tilskudsmodtagerens regering til at yde den pågældende tjeneste. NGO'erne undertegnede imidlertid først gennemførelsesaftalen med den regionale regering, efter at FN-organet havde udvalgt dem. Betingelsen for direkte udvælgelse var derfor ikke opfyldt.

<sup>22</sup> I finansforordningens artikel 60, stk. 2, litra d), hedder det, at bemyndigede enheder skal "anvende hensigtsmæssige regler og procedurer for tilvejebringelse af finansiering ved hjælp af EU-midler gennem tilskud, udbud og finansielle instrumenter". Dette bekræftes i en forudgående vurdering ("søjlevurdering"), som udføres af en uafhængig revisor i overensstemmelse med de rammevilkår, der er udarbejdet af hvert enkelt GD.

<sup>23</sup> Projekt 9, 18 og 20.

### ***Kommissionens indsamling og kontrol af oplysninger om NGO'ers gennemførelse af EU-midler er ikke altid hensigtsmæssig***

40. Vi vurderede, om Kommissionen vidste, hvordan de EU-midler, som NGO'er gennemførte, blev brugt, og om disse oplysninger blev indsamlet og kontrolleret hensigtsmæssigt. For at kunne fastslå dette undersøgte vi, om Kommissionen havde omfattende oplysninger om alle de finansierede NGO'er, herunder om udførte aktiviteter og modtagne midler, og om den havde hensigtsmæssige systemer til indsamling af disse oplysninger. Vi undersøgte også, om Kommissionen på grundlag af disse oplysninger var i stand til at kontrollere de anmeldte omkostninger.

### **Kommissionens systemer registrerer ikke altid oplysninger om de midler, som er modtaget af alle de forskellige tilskudsmodtagere i henhold til en kontrakt**

41. Vi konstaterede, at de tjenestegrene i Kommissionen, som vi reviderede, forvaltede tilskud i forskellige systemer, så der var en varierende mængde af oplysninger om de midler, der var tildelt tilskudsmodtagerne (jf. fire eksempler herpå i **tekstboks 5**).

#### **Tekstboks 5 - Oplysninger indsamlet i Kommissionens forskellige systemer**

Tilskudsforvaltningssystemet hos GD RTD giver mulighed for indsamling og behandling af oplysninger om de midler, som hver enkelt deltager har modtaget.

Tilsvarende viste det system, der anvendes hos EACEA, en fordeling af midlerne på alle de deltagende organisationer, som havde registreret disse oplysninger i ansøgningsformularen. Systemet for forvaltning af tilskud til de projekter, der forvaltes af nationale agenturer, indeholder også oplysninger om de midler, som hver enkelt modtagerorganisation har modtaget.

Med hensyn til GD ENV findes der en oversigt over fordelingen af de midler, der er modtaget af hver partner i et tilskud med flere modtagere<sup>24</sup> i systemet for forvaltning af tilskud under LIFE-programmet, men kun på papir, hvilket betyder, at oplysningerne ikke er tilgængelige til analyse og behandling.

---

<sup>24</sup> Driftstilskud til NGO'er på miljø- og klimaområdet er altid rettet mod enkeltmodtagere.

De oplysninger, der findes i GD ECHO's system, omfatter dokumentation for hver enkelt gennemførelsespartners andel af budgettet. Eventuelle yderligere kaskadetilskud er ikke registreret i systemet.

Den skabelon for finansiel rapportering, som GD DEVCO og GD NEAR anvender, giver mulighed for konsolideret rapportering på projektniveau og opdeling efter hver omkostningskategori. Der er dog ingen oversigt over, hvordan de tildelte midler er fordelt på de enkelte tilskudsmodtagere i henhold til tilskudsaftalen.

42. De oplysninger, der indsamles i Kommissionens forskellige systemer, er således ikke ensartede, og systemerne giver ikke altid mulighed for at registrere de midler, som er modtaget af alle de forskellige tilskudsmodtagere i henhold til kontrakten.

**Inden for foranstaltninger udadtil har Kommissionen ikke omfattende oplysninger om alle de støttede NGO'er**

43. Ved både direkte og indirekte forvaltning fandt vi flere projekter i vores stikprøve, hvor Kommissionen havde urigtige oplysninger om de forskellige aktører, der gennemførte den finansierede foranstaltning. Det var hovedsagelig tilfældet med netværk af internationale NGO'er, hvor Kommissionens systemer indeholdt oplysninger om gennemførelsesenhedernes struktur, som ikke afspejlede den faktiske struktur.

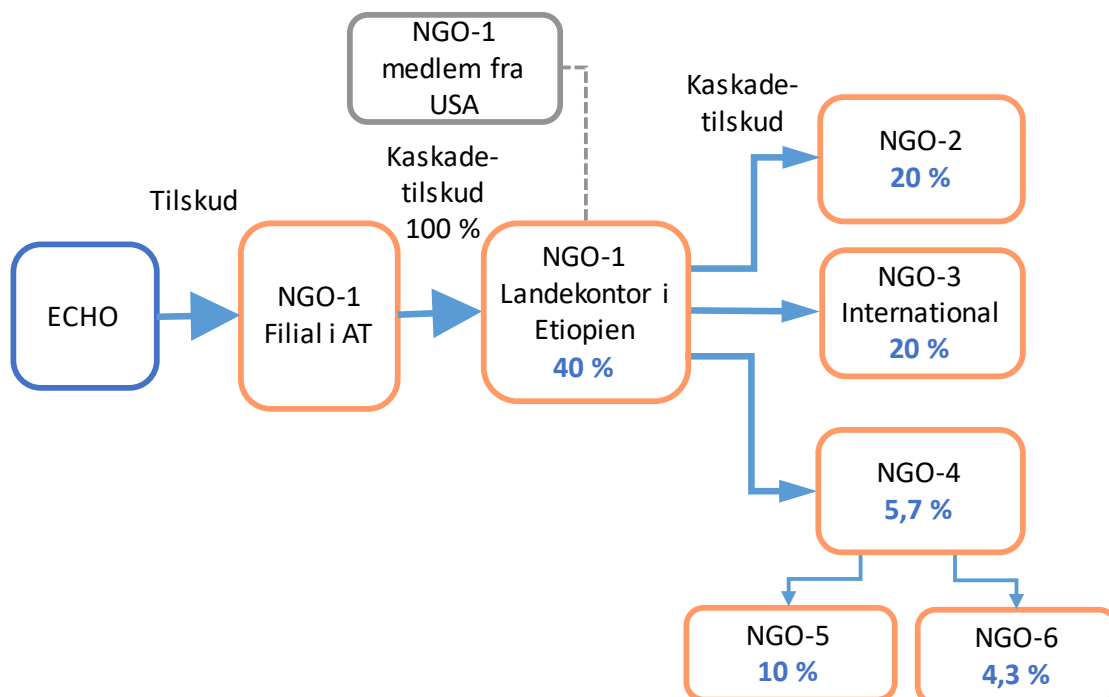
44. I fire af de 14 undersøgte projekter under direkte forvaltning<sup>25</sup> konstaterede vi, at de NGO'er, der havde undertegnet tilskudsaftalerne, havde viderefordelt projektets gennemførelse til andre enheder i samme netværk, uden at disse oplysninger blev registreret i Kommissionens systemer (jf. **figur 3**).

---

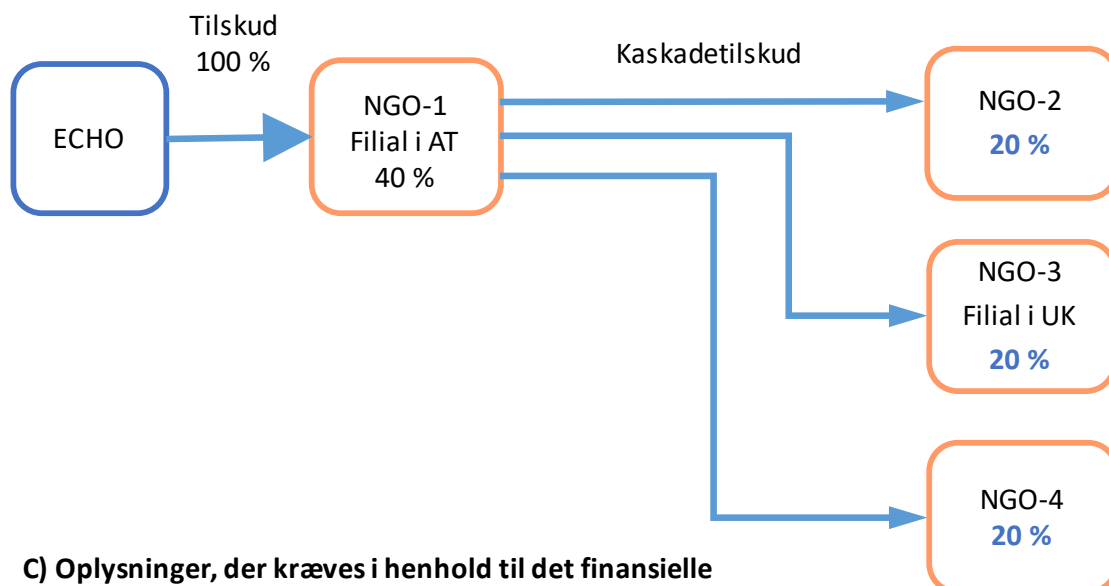
<sup>25</sup> Projekt 4, 11, 12 og 13.

**Figur 3 - Projekt 12 - Eksempel på et projekt, der blev gennemført med et netværk af internationale NGO'er**

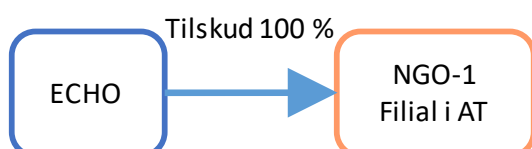
**A) Faktisk gennemførelsesstruktur**



**B) Oplysninger i ECHO's system**



**C) Oplysninger, der kræves i henhold til det finansielle gennemsigthedsystem (FTS)**



Kilde: Revisionsretten.

45. Vi konstaterede også i tre af disse 14 projekter<sup>26</sup>, at identifikationen af partnerne i Kommissionens systemer var forvirrende eller henviste til forskellige juridiske personer i samme netværk af internationale NGO'er. De tilgængelige oplysninger om, hvilke enheder der gennemførte foranstaltningen, og hvilke der modtog finansiering, var således ikke klare.

46. Vi konstaterede endvidere i fem af de seks undersøgte projekter under indirekte forvaltning<sup>27</sup>, at vi ikke ud fra de oplysninger, som Kommissionen havde modtaget fra FN-organerne, kunne fastslå, hvilke midler der var modtaget, eller hvilke aktiviteter der var udført af de enkelte NGO'er, som havde modtaget kaskadetilskud (jf. ***bilag III***).

47. I to af disse fem projekter havde Kommissionen anmodet FN-organerne om yderligere oplysninger og præciseringer, men de svar, den fik, var enten utilfredsstillende eller først blevet sendt efter gentagne anmodninger, efter at projektets aktiviteter allerede var afsluttet<sup>28</sup>.

#### **Under indirekte forvaltning hæmmede manglen på tilgængelige oplysninger**

##### **Kommissionens kontrol af de anmeldte omkostninger**

48. For så vidt angår projekter under Kommissionens indirekte forvaltning omfatter det samlede budget i henhold til kontrakterne normalt en vis procentdel til at dække faste omkostninger, der er fastsat til højst 7 %. Ud af seks undersøgte projekter fandt vi fem tilfælde<sup>29</sup>, hvor der var anmeldt faste omkostninger for de forskellige lag i gennemførelsen, først for den bemyndigede enhed og dernæst for de NGO'er, der havde modtaget kaskadetilskud<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Projekt 11, 12 og 15.

<sup>27</sup> Projekt 8, 9, 10, 18 og 19.

<sup>28</sup> Projekt 8. FN-organet gav tilfredsstillende svar på den tredje anmodning fra GD ECHO efter revisorerne besøg på stedet.

<sup>29</sup> Projekt 8, 9, 18, 19 og 20.

<sup>30</sup> Revisionsretten har allerede gjort opmærksom på risikoen for dobbelttopkrævning af indirekte omkostninger i projekter under indirekte forvaltning, der gennemføres af tredjeparts-NGO'er, i

**Tekstboks 6 - Eksempel på overanmeldelse af indirekte omkostninger**

I projekt 20 tildelte FN-organet kaskadetilskud til to NGO'er. Budgettet i de undertegnede aftaler omfattede i begge tilfælde en enhedssats på 7 % for faste omkostninger. Disse faste omkostninger indgik også i de samlede direkte omkostninger, som FN-organet anmeldte til Kommissionen, og dannede grundlag for beregningen af de krævede 7 % faste omkostninger. Det medførte en overanmeldelse af faste omkostninger i forbindelse med de aktiviteter, NGO'erne gennemførte.

49. Da der manglede tilstrækkelige oplysninger om de omkostninger, som de NGO'er, der modtog kaskadetilskud, havde anmeldt, var Kommissionen ikke altid i stand til at kontrollere de omkostninger, som alle de finansierede NGO'er havde anmeldt. Dette forhindrede Kommissionen i at opdage eventuelle tilfælde af overanmeldelse.

***Oplysninger om NGO'ers gennemførelse af EU-midler offentliggøres i flere forskellige systemer, men oplysningerne er begrænsede***

50. Vi vurderede, om Kommissionen havde offentliggjort omfattende og rettidige oplysninger om de midler, som NGO'er var blevet tildelt inden for de politikområder, vi reviderede. Inden for området foranstaltninger udadtil undersøgte vi, om Kommissionen overholdt de internationale standarder for gennemsigtighed i bistanden, når den offentliggjorde oplysninger om NGO'ers gennemførelse af EU-midler. Vi undersøgte, om den havde kontrolleret, hvorvidt tredjepart havde offentliggjort tilstrækkelige oplysninger om de NGO'er, der modtog EU-midler i form af kaskadetilskud. Endvidere kontrollerede vi med hensyn til de projekter, vi reviderede, overensstemmelsen mellem de oplysninger, der er offentliggjort på forskellige gennemsigtighedsportaler.

---

særberetning nr. 4/2018, "EU's bistand til Myanmar/Burma". Jf. også punkt 48 i særberetning nr. 11/2017, "EU's Bêkou-trustfond for Den Centralafrikanske Republik: en lovende begyndelse trods visse mangler".

## Oplysninger om kontrakter med NGO'er offentliggøres i det finansielle gennemsigthedsystem, men er ufuldstændige

51. Kommissionen offentliggør årligt oplysninger om modtagere af EU-finansiering under direkte forvaltning på alle politikområder i sit finansielle gennemsigthedsystem (FTS)<sup>31</sup> (jf. **tekstboks 7**). Ved efterfølgende offentliggørelse af oplysninger om modtagere af EU-midler i FTS opfylder Kommissionen kravene i finansforordningen<sup>32</sup>.

### **Tekstboks 7 - Oplysninger i Kommissionens finansielle gennemsigthedsystem**

Kommissionen offentliggjorde følgende oplysninger i FTS:

- hvem der modtager støtte
- hvad formålet med støtten er
- hvor støttemodtageren hører hjemme
- hvor stort støttebeløbet er, og hvilken støttetype der er tale om (kun forpligtelser)
- hvilken afdeling der er ansvarlig for tildelingen af støtten
- hvilken del af EU's budget støtten kommer fra
- hvilket år beløbet er bogført i Kommissionens regnskab.

Kilde: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients\\_da](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients_da)

52. FTS giver ikke omfattende oplysninger om NGO-finansiering, fordi:

- der ikke offentliggøres oplysninger om faktiske betalinger

---

<sup>31</sup> Det finansielle gennemsigthedsystem: [http://ec.europa.eu/budget/fts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm).

<sup>32</sup> Artikel 35 i finansforordningen vedrørende Unionens almindelige budget og artikel 21 i gennemførelsesbestemmelserne hertil: "Offentliggørelse af oplysninger om modtagere og andre oplysninger".

- tilskudsmodtagerkategorien "NGO" først blev indført i 2016 og ikke bruges konsekvent, da der ikke findes kriterier til at identificere NGO'er
- de enheder, der modtager finansiering i form af kaskadetilskud, ikke offentliggøres.

53. Kommissionens tjenestegrene anvender forskellige metoder til at offentliggøre finansiering i FTS. Når GD RTD, GD ENV og GD EAC (via EACEA) indgår kontrakter med flere tilskudsmodtagere, offentliggør de navnene på alle tilskudsmodtagere og desuden en oversigt over fordelingen af midlerne. GD ECHO offentliggør beløbet og navnet på den NGO, som Kommissionen har indgået en tilkudsftale med; det offentliggør ikke oplysninger om eventuelle andre gennemførelsespartnere, som udfører en del af eller hele foranstaltningen (jf. **figur 3**). GD NEAR og GD DEVCO angiver navnene på de NGO'er, som Kommissionen har indgået en tilkudsftale med, og på medansøgerne. Hele tilskudsbeløbet er dog knyttet til den ledende partner, og der foreligger ikke en oversigt over fordelingen på de forskellige tilskudsmodtagere.

54. Vi konstaterede for alle de 14 undersøgte projekter under direkte forvaltning, at beløbene i FTS stemte overens med den bevilgede finansiering i tilkudsftalerne. I fem tilfælde<sup>33</sup> konstaterede vi dog, at oplysninger om foranstaltningens type eller geografiske placering eller om den ansvarlige tjenestegren manglede eller var forkerte.

Yderligere oplysninger, herunder om resultater, offentliggøres på forskellige gennemsigthedsportaler

55. Ud over i FTS offentliggør Kommissionen oplysninger om finansierede foranstaltninger på forskellige platforme for de forskellige politikområder. F.eks. offentliggør Kommissionen på forskningsområdet oplysninger om finansiering via CORDIS, et offentligt arkiv og en portal om EU-finansierede forskningsprojekter og deres resultater<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Projekt 1, 2, 5, 14 og 15.

<sup>34</sup> Kilde: <https://cordis.europa.eu/>

56. På området foranstaltninger udadtil offentliggør Kommissionen oplysninger om NGO-finansiering via flere forskellige webportaler om gennemsigtighed i bistanden: EU Aid Explorer<sup>35</sup>, det europæiske beredskabs- og katastrofeindsatsinformationssystem (EDRIS)<sup>36</sup> og den finansielle sporingstjeneste<sup>37</sup>. Alt i alt stemte de offentliggjorte oplysninger om de reviderede projekter overens med den finansiering, der faktisk blev ydet.

**Oplysninger om humanitær bistand og udviklingsbistand offentliggøres generelt i overensstemmelse med internationale standarder for gennemsigtighed**

57. Kommissionen rapporterer oplysninger om humanitær bistand og udviklingsbistand med henblik på at opfylde internationale forpligtelser om gennemsigtighed i bistanden. Den rapporterer til OECD's CRS-system<sup>38</sup>, OECD's undersøgelse om fremadrettede udgiftsplaner<sup>39</sup> og International Aid Transparency Initiative (IATI) Registry<sup>40</sup> i overensstemmelse med fælles internationale standarder.

Kommissionen offentliggjorde oplysninger om humanitær bistand og udviklingsbistand i overensstemmelse med den fælles IATI-standard, men med svagheder i nogle af oplysningerne

58. Kommissionen offentliggjorde oplysninger om humanitær bistand og udviklingsbistand på grundlag af en fælles standardramme for rapportering, som er udviklet under IATI<sup>41</sup>, som

---

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

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

<sup>37</sup> <https://fts.unocha.org/> - forvaltes af FN's Kontor for Koordination af Humanitære Anliggender (UNOCHA).

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

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

<sup>40</sup> <https://www.iatiregistry.org/>

<sup>41</sup> IATI blev lanceret i 2008 efter det tredje højniveauforum om bistandseffektivitet i Accra.

er et globalt initiativ med det formål at øge gennemsigtigheden og effektiviteten i forbindelse med udviklingssamarbejdet.

59. Alt i alt stemte Kommissionens offentliggørelse af oplysninger overens med IATI-standarden. Vi konstaterede imidlertid, at IATI-rapporteringen ikke omfatter data om EU-trustfonde eller oplysninger om resultaterne af de finansierede projekter<sup>42</sup>.

60. For så vidt angår projekterne i stikprøven sammenlignede vi de oplysninger, der var offentliggjort på den brugervenlige IATI-webportal, med de faktiske oplysninger. Der var offentliggjort oplysninger om alle de reviderede projekter, men vi fandt adskillige fejl i kontraktbeløbene<sup>43</sup>, udbetalingerne<sup>44</sup> samt projekternes slutdato<sup>45</sup> (jf. **tekstboks 8**).

**Tekstboks 8 - Eksempler på fejl, vi konstaterede i oplysninger offentliggjort på IATI d-portalen**

Med hensyn til projekt 11 var det udbetalingsbeløb, der var rapporteret i IATI (d-portalen), forkert. Det angivne udbetalingsbeløb var 14 000 000 euro, men det faktiske tal burde være 11 200 000 euro, da den endelige udbetaling endnu ikke havde fundet sted (pr. 2. marts 2018).

For så vidt angår projekt 15 var kontraktbeløbet ifølge IATI d-portalen nul, men det faktiske kontraktbeløb var 2 000 000 euro, og projektets slutdato var forkert, fordi den ikke var blevet ajourført for at vise, at projektet var forlænget med tre måneder.

---

<sup>42</sup> DEVCO rapporterede den første række resultater fra over 700 projekter til IATI i februar 2018.

<sup>43</sup> Projekt 4, 5, 6, 7, 14, 15, 16 og 17.

<sup>44</sup> Projekt 1, 2, 11, 12 og 13.

<sup>45</sup> Projekt 7, 14 og 15.

## **FN-organerne offentliggjorde utilstrækkelige oplysninger om de kontrakter, der var tildelt NGO'er**

61. Ved indirekte forvaltning bemyndiger Kommissionen en tredjepart til at gennemføre projekter. I sådanne tilfælde er det den bemyndigede enheds ansvar at offentliggøre de tilskud, der tildeles med EU-midler<sup>46</sup>.

62. Vi kontrollerede de oplysninger, som de bemyndigede FN-organer havde offentliggjort om de seks projekter under indirekte forvaltning i stikprøven (jf. **bilag II**). Vi konstaterede, at FN-organerne i fem tilfælde enten ikke havde offentliggjort<sup>47</sup> eller kun delvis havde offentliggjort<sup>48</sup> oplysninger om tilskud med EU-midler til NGO'er (jf. **tekstboks 9**). Desuden kontrollerede Kommissionen ikke, om FN-organerne havde opfyldt dette krav.

### **Tekstboks 9 - Eksempler på, at FN-organer ikke offentliggjorde oplysninger om EU-midler tildelt NGO'er i form af kaskadetilskud**

Kommissionen bemyndigede et FN-organ til at gennemføre projekt 18 vedrørende kontantbistand og identifikation af flygtninge i Etiopien. FN-organet tildelte derefter nogle af aktiviteterne til en NGO i form af kaskadetilskud, men dette fremgik ikke af FN-organets websted.

I Etiopien bemyndigede Kommissionen et FN-organ til at gennemføre projekt 19 vedrørende støtte til reintegration af ofre for menneskehandel. To lokale NGO'er gennemførte nogle af projektaktiviteterne. FN-organets websted indeholdt kun begrænsede oplysninger om de kontrakter, der var indgået med disse NGO'er, og ingen oplysninger om kontraktbeløbene.

---

<sup>46</sup> I henhold til de generelle betingelser i aftaler, der indgås mellem Kommissionen og bemyndigede enheder, er sidstnævnte forpligtet til at offentliggøre detaljerede oplysninger om EU-finansierede tilskud på deres websted eller i deres systemer. De skal offentliggøre betegnelsen for kontrakten/projektet, oplysninger om projektets art og formål samt tilskudsmodtagerens navn og hjemsted og kontraktbeløbet. I tilfælde af multidonorforanstaltninger offentliggøres oplysningerne i overensstemmelse med den bemyndigede enheds regler.

<sup>47</sup> Projekt 9, 18 og 20.

<sup>48</sup> Projekt 8 og 19.

## **KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER**

63. I vores revision undersøgte vi, om der var gennemsigtighed med hensyn til NGO'ers gennemførelse af EU-midler. Det omfattede spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionens identifikation af enheder som NGO'er var pålidelig, og hvorvidt udvælgelsen af NGO'er til at gennemføre EU-finansierede foranstaltninger var gennemsigtig. Vi undersøgte også processen med hensigtsmæssig indsamling, kontrol og offentliggørelse af oplysninger om NGO'er. Vi undersøgte de politikområder, hvor NGO'er gennemfører flest EU-midler, med særlig fokus på det største finansieringsområde, nemlig foranstaltninger udadtil.

64. Vi konkluderede, at der i Kommissionen ikke var tilstrækkelig gennemsigtighed med hensyn til NGO'ers gennemførelse af EU-midler.

65. I de fleste tilfælde afhænger berettigelsen til EU-finansiering ikke af NGO-status. Eftersom tildelingen af NGO-status i Kommissionens regnskabssystem er baseret på egenerklæring, og Kommissionens kontrol er begrænset, var klassificeringen af enheder som NGO'er upålidelig (jf. **punkt 18-27**).

66. Der fandtes ikke noget system for hele Kommissionen til registrering af ansøgere om finansiering. Desuden var de forskellige systemer, der blev anvendt til registrering af ansøgere om finansiering, herunder NGO'er, ikke indbyrdes forbundne (jf. **punkt 22**).

### **Anbefaling 1 - Mere pålidelige oplysninger om NGO'er**

Kommissionen bør styrke sine resultater og gennemsigtigheden i sin rapportering om NGO'er, der gennemfører EU-foranstaltninger. Med henblik herpå bør Kommissionen modtage relevante oplysninger og forbedre pålideligheden af sit regnskabssystems oplysninger om NGO'er, der gennemfører EU-midler, ved:

- a) i sine interne retningslinjer om godkendelse af juridiske personer at indføre klare kriterier for identifikation af NGO'er i ABAC

- b) i et fælles registreringssystem at indføre et krav om (eller i forbindelse med NGO'er, som angiver sikkerhedsmæssige betænkeligheder, en mulighed for), at ansøgere om EU-finansiering erklærer, at de er NGO'er, og angive de kriterier, der vil blive lagt til grund for at betragte en organisation som sådan.

Tidsfrist: udgangen af 2020.

67. På området foranstaltninger udadtil konstaterede vi, at Kommissionens udvælgelse af NGO-ledede projekter generelt var gennemsigtig. Der var dog mangler i visse tilfælde.

(Jf. **punkt 28-33**).

68. Vi konstaterede, at Kommissionens forskellige tjenestegrene ikke anvendte procedurerne for kaskadetilskud på samme måde. GD ECHO's fortolkning af reglerne for finansiel støtte til tredjeparter var bredere end de andre GD'ers og giver mulighed for flere gennemførelseslag uden begrænsning af kaskadetilskudsbeløbene (jf. **punkt 35 og 37**).

69. De reviderede FN-organers udvælgelsesprocedurer for NGO'er var ikke altid gennemsigtige (jf. **punkt 38 og 39**).

### Anbefaling 2 - Kontrol af anvendelsen af reglerne om kaskadetilskud

Hvis gennemførelsen af en foranstaltning under direkte forvaltning kræver tildeling af kaskadetilskud, bør Kommissionen:

- a) i de forskellige tjenestegrene anvende en ensartet fortolkning af de gældende bestemmelser i finansforordningen under hensyntagen til sektorspecifikke forhold. Når gennemførelsen af en foranstaltning kræver finansiel støtte til tredjepart, bør betingelserne for støtten navnlig defineres i tilkudsaftalen i overensstemmelse med bestemmelserne i finansforordningen fra 2018.

Når FN-organer udvælger tilskudsmodtagere under indirekte forvaltning, bør Kommissionen:

- b) kontrollere, at FN-organerne anvender deres regler og procedurer for udvælgelse af gennemførelsespartnere korrekt.

Tidsfrist: fra medio 2019.

70. Kommissionen indsamlede og kontrollerede ikke altid oplysningerne om NGO'er hensigtsmæssigt. Især gav de pågældende systemer ikke altid mulighed for at registrere de midler, som var modtaget af alle de forskellige tilskudsmodtagere (jf. **punkt 41-42**).

71. Inden for foranstaltninger udadtil havde Kommissionen ikke omfattende oplysninger om alle gennemførelsesaktørernes modtagne finansiering og udførte aktiviteter. Dette var navnlig tilfældet med netværk af internationale NGO'er og projekter under indirekte forvaltning. I forbindelse med indirekte forvaltning hæmmede manglen på tilgængelige oplysninger endvidere Kommissionens kontrol af de anmeldte omkostninger (jf. **punkt 43-49**).

### Anbefaling 3 - Bedre oplysninger om NGO'ers gennemførelse af EU-midler

Kommissionen bør forbedre de oplysninger, der indsamles om finansierede NGO'er, ved at:

- a) sørge for, at de forskellige systemer til tilskudsforvaltning kan registrere de midler, der er modtaget af alle de forskellige tilskudsmodtagere, som er omfattet af en aftale med EU - ikke kun den ledende tilskudsmodtager - således at oplysningerne er tilgængelige til analyse og behandling.

Inden for foranstaltninger udadtil bør Kommissionen forbedre midlernes sporbarhed:

- b) i tilfælde af foranstaltninger, der gennemføres af netværk af internationale NGO'er, ved i sine systemer at identificere de enheder, der faktisk gennemfører de finansierede foranstaltninger

- c) i tilfælde af projekter under indirekte forvaltning via FN-organer ved at kontrollere, at der foreligger tilstrækkelige oplysninger om de indirekte omkostninger, der er anmeldt for de finansierede NGO'er, hvilket giver mulighed for en vurdering af alle gennemførelsesaktørernes anmeldte omkostninger.

Tidsramme: medio 2021.

72. Oplysninger om NGO'ers gennemførelse af EU-midler offentliggøres i flere forskellige systemer, men oplysningerne er begrænsede, undtagen inden for området foranstaltninger udadtil (jf. **punkt 51-56**).

73. Kommissionen offentliggjorde generelt oplysninger om humanitær bistand og udviklingsbistand i overensstemmelse med internationale standarder for gennemsigtighed, men med svagheder i nogle af oplysningerne (jf. **punkt 58-60**).

74. I fem tilfælde offentliggjorde de bemyndigede FN-organer ikke eller kun delvis de kontrakter, der var tildelt NGO'er, og Kommissionen kontrollerede ikke, om FN-organerne havde opfyldt dette krav (jf. **punkt 62**).

#### **Anbefaling 4 - Standardisering og bedre nøjagtighed af de offentliggjorte oplysninger**

Kommissionen bør:

- a) indføre en ensartet tilgang til offentliggørelse af oplysninger i FTS hos alle tjenestegrenene og sikre, at alle de tilskudsmodtagere, der er omfattet af en aftale med EU, og de tilskudsbeløb, de har modtaget, offentliggøres.

Tidsramme: medio 2021.

Inden for foranstaltninger udadtil bør Kommissionen:

- b) styrke overholdelsen af internationale standarder for gennemsigtighed i bistanden yderligere ved at rapportere om resultaterne af de finansierede projekter og dataene om EU-trustfonde

- c) kontrollere FN-organers opfyldelse af deres forpligtelse til at oplyse tilstrækkeligt om tildeling af kontrakter med EU-finansiering.

Tidsramme: medio 2021.

Vedtaget af Afdeling V, der ledes af Lazaros S. Lazarou, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 5. december 2018.

*På Revisionsrettens vegne*

Klaus-Heiner Lehne

*Formand*

**Reviderede projekter under direkte forvaltning**

	GD	Nr.	Kontraktens reference	Kontraktbetegnelse	Kontrahent	Beløb (euro)	Gennemførelsesdatoer
Libanon	GD ECHO	1	ECHO/SYR/BUD/2016/91034	Providing Multi-purpose cash assistance to meet the needs of vulnerable Syrian refugees in Lebanon	International NGO	31 050 000	1.6.2016-31.5.2017
		2	ECHO/SYR/BUD/2014/91020	Emergency intervention for the most vulnerable people affected by the Syrian crisis (phase 4)	International NGO	5 500 000	1.7.2014-31.3.2015
		3	ECHO/SYR/BUD/2016/91024	Emergency protection assistance to conflict and displacement-affected refugee and host populations in North and Beka'a governorates, Lebanon	International NGO	1 500 000	1.4.2016-30.4.2017
	GD NEAR	4	2015/364-146	Enhancing safe water supply and waste management for the vulnerable population affected by the Syria crisis in South Lebanon	International NGO	2 110 823	17.9.2015-16.9.2017
		5	2013/282-595	Initiating a global approach in supporting and empowering migrants throughout the migration cycle and refugees in Lebanon	International NGO	1 914 506	31.7.2013-30.7.2016
		6	2014/350-232	The independence of the Judiciary in Lebanon: a social priority	Lokal NGO	1 000 000	16.10.2014-15.5.2018
		7	2015/371-135	Raise the voice of Lebanese CSOs towards an inclusive and sustainable development in agriculture and environment field in North Lebanon	International NGO	470 949	1.2.2016-28.2.2018
Etiopien	GD ECHO	11	ECHO/-HF/EDF/2015/01001	Emergency Response Mechanism (ERM) IV in Ethiopia	International NGO	14 000 000	1.1.2016-30.6.2017
		12	ECHO/-HF/EDF/2015/01025	Seed Emergency Response with the Government of Ethiopia (SERGE)	International NGO	5 000 000	26.5.2016-25.3.2017
		13	ECHO/-HF/EDF/2015/01017	Multi-sectoral emergency response for vulnerable communities of 5 woredas of Afar Region, Ethiopia	International NGO	1 500 000	1.3.2016-31.8.2017
	GD DEVCO	14	2014/343-843	Conservation of Biodiversity and Ecosystems Functions and improved well-being of Highland and Lowland Communities within Bale Eco region	International NGO	5 000 000	9.7.2014-8.4.2018
		15	2014/340-882	Building Resilience Capacity and Recovery for the Vulnerable Population of Wag Himra Zone, Amhara Region, Ethiopia	International NGO	2 000 000	17.4.2014-16.7.2017
		16	2016/376-321	Pastoralist and Agro-pastoralist Natural Resources Management and Livelihood Initiatives (PANRMLI)	Lokal NGO	197 865	1.7.2016-31.10.2018
		17	2014/341-464	Afar Pastoral Communities Reproductive Health Improvement Project	Lokal NGO	180 000	12.4.2014-11.4.2016

**Reviderede projekter under indirekte forvaltning**

	GD	Nr.	Kontraktens reference	Kontraktens betegnelse	Kontrahent	Beløb (euro)	Gennemførelsesdatoer	NGO, der modtager kaskadetilskud
Libanon	GD ECHO	8	ECHO/SYR/BUD/2016/91010	Providing protection and humanitarian assistance to refugees living in Lebanon	FN-organ	30 000 000	1.1.2016-31.3.2017	En international og en lokal NGO
	GD NEAR	9	2015/367-663	Support to school-aged children affected by the Syria crisis to access learning opportunities and to ensure health care and reduced vulnerabilities of children, women and caregivers in Lebanon	FN-organ	37 920 556	1.9.2015-31.8.2017	En international og en lokal NGO
		10	2015/371-621	Enhancing Access to Non Communicable Diseases and Mental Health Services at the level of Primary Health Care for Vulnerable Syrian refugees and Lebanese communities in Lebanon	FN-organ	2 308 000	1.1.2016-31.3.2017	En lokal NGO
Etiopien	GD ECHO	18	ECHO/-HF/BUD/2015/91054	Cash Assistance to Somali, Eritrean, South Sudanese and Sudanese Refugees and biometric identification of refugees	FN-organ	5 000 000	1.4.2015-31.3.2016	En international NGO
	GD DEVCO	19	2015/358-720	Support to the Reintegration of Returnees in Ethiopia	FN-organ	5 000 000	1.1.2015-31.12.2018	To lokale NGO'er
		20	2014/346-779	Pursuing Pastoral Resilience (PPR) through improved animal health service delivery in pastoral areas of Ethiopia.	FN-organ	9 277 294	26.7.2014-25.11.2018	To internationale NGO'er

**Vurdering af de enkelte projekter - oversigt**

Projekt nr.	Kommissionens udvælgelsesproces for NGO-projekter		Tredjeparts udvælgelsesproces for NGO'er		Oplysninger om EU-finansiering		Oplysningernes anvendelse			Offentliggørelse		
	Gennemsigtheden i udvælgelsesprocessen	Kapacitetsvurdering af NGO-partnere	Gennemsigtheden i udvælgelsesprocessen	Kapacitetsvurdering af NGO-partnere	Kommissionens systemer viser, hvem der gør hvad med hensyn til NGO-aktiviteterne	Kommissionens systemer viser, hvor meget støtte den enkelte NGO har modtaget	Oplysningerne giver mulighed for vurdering af omkostningernes rimelighed	Oplysningerne kan bruges til identifikation og afhjælpning af problemer med gennemførelsen	Oplysningerne kan bruges til koordinering	Det finansielle gennemsigthedssystem	IATI	Øvrige portaler/bemyndigede enheders offentliggørelse
1	Delvis	Ja	i/r	i/r	Delvis	Ja	Ja	Delvis	Ja	Delvis	Delvis	Ja
2	Delvis	Nej	i/r	i/r	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Delvis
3	Delvis	Ja	i/r	i/r	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
4	Ja	Ja	i/r	i/r	Delvis	Delvis	Ja	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Delvis
5	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Delvis	Ja	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Nej
6	Ja	Ja	i/r	i/r	Ja	nej	Ja	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Delvis
7	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Delvis
8	i/r	i/r	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	i/r	i/r	Delvis
9	i/r	i/r	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	i/r	i/r	Nej
10	i/r	i/r	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Nej	Ja	Delvis	i/r	i/r	Ja
11	Delvis	Ja	Ja	Ja	Delvis	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Delvis	Ja
12	Delvis	Ja	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Delvis	Ja	Ja	Ja	Delvis	Delvis
13	Delvis	Ja	i/r	i/r	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Delvis	Ja
14	Ja	Ja	i/r	i/r	Ja	Ja	Delvis	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Delvis
15	Ja	Ja	i/r	i/r	Delvis	Ja	Ja	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Delvis
16	Ja	Delvis	i/r	i/r	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Delvis
17	Ja	Delvis	i/r	i/r	Ja	Nej	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Delvis	Delvis
18	i/r	i/r	Nej	Ja	Delvis	Nej	Nej	Ja	Delvis	i/r	i/r	Nej
19	i/r	i/r	Ja	Ja	Delvis	Nej	Nej	Ja	Delvis	i/r	i/r	Delvis
20	i/r	i/r	Nej	Ja	Ja	Delvis	Nej	Ja	Delvis	i/r	i/r	Nej

## **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) 492<sup>1</sup> 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 checked<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 level<sup>3</sup>, 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

---

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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**

---

<sup>4</sup> 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.

<b>Begivenhed</b>	<b>Dato</b>
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	9.1.2018
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	15.10.2018
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	5.12.2018
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	EN: 11.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1671-5 1977-5636 doi:10.2865/21313 QJ-AB-18-034-DA-N

HTML ISBN 978-92-847-1636-4 1977-5636 doi:10.2865/431247 QJ-AB-18-034-DA-Q

Ikkestatslige organisationer (NGO'er) er vigtige aktører i gennemførelsen af EU-budgettet. I perioden 2014-2017 bevilgede Kommissionen ca. 11,3 milliarder euro til NGO'ers gennemførelse af EU-projekter på mange forskellige politikområder. I vores revision undersøgte vi gennemsigtigheden med hensyn til NGO'ers gennemførelse af EU-midler med særligt fokus på området foranstaltninger udadtil, da det blandt alle politikområderne er det, hvor NGO'er gennemfører flest EU-midler. Vi konstaterede, at Kommissionens identifikation af enheder som NGO'er i sine systemer ikke er pålidelig. Vi vurderede Kommissionens udvælgelse af NGO-ledede projekter til generelt at være gennemsigtig. I nogle af de FN-organer, revisionen omfattede, var udvælgelsesprocedurerne for NGO'er dog ikke gennemsigtige. Kommissionen indsamler ikke altid omfattende oplysninger om alle de støttede NGO'er og kontrollerer ikke altid oplysningernes kvalitet. Oplysningerne om NGO'ers gennemførelse af EU-midler offentliggøres i flere forskellige systemer, men oplysningerne er begrænsede. Vi konkluderer, at der i Kommissionen ikke var tilstrækkelig gennemsigtighed med hensyn til NGO'ers gennemførelse af EU-midler, og at der bør gøres en større indsats for at forbedre situationen. Vi fremsætter endvidere en række anbefalinger til at forbedre gennemsigtigheden med hensyn til NGO'ers gennemførelse af EU-midler.



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: [eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx)  
Websted: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Den Europæiske Union, 2018.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.