

Erityiskertomus

Valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttaman EU rahoituksen avoimuus: lisätoimia tarvitaan

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

TARKASTUSTIIMI

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintaan liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi V tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on Euroopan unionin rahoitus ja hallinto. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Lazaros S. Lazarou. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Annemie Turtelboomin johdolla, ja siihen osallistuivat myös kabinettipäällikkö Dennis Wernerus, toimialapäällikkö Sabine Hiernaux-Fritsch, tehtävävastaava Roberto Ruiz Ruiz sekä tarkastajat Eva Maria Coria Paramas, Erika Katalin Söveges, Maria-Luisa Gomez Valcarcel ja Francesco Zoia Bolzonello. Kielellisissä kysymyksissä avusti Hannah Critoph.



Vasemmalta oikealle: Hannah Critoph, Roberto Ruiz Ruiz, Annemie Turtelboom, Erika Katalin Söveges, Dennis Wernerus.

SISÄLLYS

	Kohta
Lyhenteet	
Tiivistelmä	I–IX
Johdanto	1–7
Valtiosta riippumattoman järjestön käsite	1–2
EU-rahoitus ja valtiosta riippumattomat järjestöt	3–5
Avoimuuden käsite	6–7
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	8–17
Huomautukset	18–62
Tapa, jolla komissio määrittelee yhteisöjä valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi järjestelmissään, ei ole luotettava	18–27
Mahdollisuus saada EU-rahoitusta ei useimmissa tapauksissa ole riippuvainen siitä, onko yhteisö valtiosta riippumaton järjestö	19–20
Komissio kohdistaa valtiosta riippumattomaksi järjestöksi itsensä ilmoittavien yhteisöjen antamiin ilmoituksiin vain vähän tarkastuksia kirjatessaan järjestöjä kirjanpitojärjestelmänsä	21–27
Valtiosta riippumattomien järjestöjen johtamien hankkeiden valinnassa noudatettiin yleisesti ottaen avoimuuden periaatetta ulkoisten toimien alalla, mutta kolmansien osapuolten valintatoiminnassa oli puutteita	28–39
Komissio valitsi valtiosta riippumattomien järjestöjen johtamat hankkeet yleensä avoimella tavalla	28–33
Avoimuudessa oli toisinaan puutteita edelleenmyönnettäessä varoja kolmansina osapuolina olleille valtiosta riippumattomille järjestöille	34–39
Komissio ei aina kerää ja tarkasta valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamaa EU-rahoitusta koskevia tietoja asianmukaisesti	40–49
Komission järjestelmissä ei aina kirjata tietoja sopimuksen kaikkien edunsaajien saamista varoista	41–42
Ulkoisten toimien alalla komissiolla ei ole kattavia tietoja kaikista tukea saavista valtiosta riippumattomista järjestöistä	43–47

Välillistä hallinnointia käytettäessä saatavilla olleiden tietojen puute esti komissiota tarkastamasta ilmoitettuja kustannuksia	48–49
Valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamaa EU-rahoitusta koskevia tietoja julkaistaan useissa järjestelmissä, mutta julkistettuja tietoja on vähän	50–62
Valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa tehtyjä sopimuksia koskevia tietoja julkaistaan varainhoidon avoimuuden järjestelmässä, mutta tiedot ovat epätäydellisiä	51–56
Tietoja humanitaarisesta avusta ja kehitysavusta julkistetaan yleensä kansainvälisten avoimuusstandardien mukaisesti	57–60
YK:n elimet julkaisivat riittämättömästi tietoja valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa tehdyistä sopimuksista	61–62
Johtopäätökset ja suositukset	63–74
Liite I – Tarkastetut suoraan hallinnoidut hankkeet	
Liite I – Tarkastetut välillisesti hallinnoidut hankkeet	
Liite III – Yksittäisten hankkeiden arviointi – yleiskatsaus	
Komission vastaus	

LYHENTEET

ABAC	Komission suoriteperusteinen kirjanpitojärjestelmä (<i>Accrual Based Accounting</i>)
Cordis	EU:n tutkimus- ja kehitystietopalvelu
CRIS	Yhteinen hallintotietojärjestelmä
CSO	Kansalaisyhteiskunnan organisaatio
EACEA	Koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto
EASME	Pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaava toimeenpanovirasto
EDRIS	Euroopan hätä- ja katastrofiavun tietojärjestelmä
EKR	Euroopan kehitysrahasto
ERCEA	Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto
IATI	Kansainvälinen avun läpinäkyvyyttä koskeva aloite
MRK	Monivuotinen rahoituskehys
NGO	Valtiosta riippumaton järjestö
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
PADOR	<i>Potential Applicant Data Online Registration</i> , rahoitusta hakevien sähköinen rekisteröitymisjärjestelmä
PO BUDG	Budjettipääosasto
PO DEVCO	Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto
PO EAC	Koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto
PO ECHO	EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto
PO ENV	Ympäristöasioiden pääosasto
PO NEAR	Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto
PO RTD	Tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto
REA	Tutkimuksen toimeenpanovirasto
Unicef	YK:n lastenrahasto

TIIVISTELMÄ

I. Komissio toteuttaa arviolta 1,7 prosenttia EU:n talousarviosta ja 6,8 prosenttia Euroopan kehitysrahastoista (EKR) valtiosta riippumattomien järjestöjen (NGO) välityksellä. Valtiosta riippumattomat järjestöt auttavat komissiota suunnittelemaan, toteuttamaan ja seuraamaan EU:n ohjelmia monilla politiikanaloilla, kuten humanitaarisen avun ja kehitysavun, ympäristön sekä tutkimuksen ja innovoinnin aloilla. Vuosina 2014–2017 komissio sitoi arviolta 11,3 miljardia euroa rahoitusta valtiosta riippumattomien järjestöjen toteutettavaksi. Euroopan parlamentti on usein ilmaissut olevansa kiinnostunut valtiosta riippumattomista järjestöistä ja niiden rahoituksesta.

II. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tavoitteena oli arvioida EU-rahoituksen toteuttamisen avoimuutta tapauksissa, joissa rahoituksesta oli tehty sopimus valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, miten komissio määrittelee yhteisöjä valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi, mihin valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttama EU-rahoitus käytettiin ja oliko komissio julkistanut asiaa koskevat tiedot avoimesti. Tarkastus katsoi tärkeimmät politiikanalat, joilla valtiosta riippumattomat järjestöt toteuttivat EU-rahoitusta. Erityistä huomiota kiinnitettiin suurimpaan politiikanalaan eli ulkoisiin toimiin.

III. Tilintarkastustuomioistuin totesi, ettei komissio noudattanut riittävää avoimuutta valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttaman EU-rahoituksen osalta.

IV. Yhteisö merkitään komission kirjanpitojärjestelmään valtiosta riippumattomaksi järjestöksi yhteisön oman ilmoituksen perusteella. Tämän menettelyn ja komission suorittamien vähäisten tarkastusten vuoksi yhteisöjen luokittelu valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi oli epäluotettavaa.

V. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että ulkoisten toimien alalla komissio valitsi valtiosta riippumattomien järjestöjen johtamat hankkeet yleensä avoimuutta noudattaen. Komission eri yksiköt eivät kuitenkaan soveltaneet rahoituksen edelleenmyöntämismenettelyjä samalla tavalla, ja tarkastetut YK:n elimet eivät aina soveltaneet valtiosta riippumattomien järjestöjen valintaan läpinäkyviä menettelyjä.

VI. Valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamasta EU-rahoituksesta kerätyt tiedot eivät ole yhtenäisiä. Varsinkaan ulkoisten toimien alalla komissiolla ei ollut kattavia tietoja. Tämä koski erityisesti kansainvälisten valtiosta riippumattomien järjestöjen verkostoja ja välillisesti hallinnoituja hankkeita. Välillistä hallinnointia käytettäessä saatavilla olevien tietojen puute myös esti komissiota tarkastamasta ilmoitettuja kuluja.

VII. Valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamaa EU-rahoitusta koskevia tietoja julkaistaan useissa järjestelmissä, mutta julkistettuja tietoja on vähän. Ulkoisten toimien alalla komissio raportoi yleensä tietoja humanitaarisesta avusta ja kehitysavusta kansainvälisten avoimuusstandardien mukaisesti.

VIII. Kuudesta tarkastetusta hankkeesta viidessä YK:n elimet joko eivät julkaisseet ollenkaan tai julkaisivat vain osittain tietoja sopimuksista, jotka oli tehty valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa. Komissio ei myöskään tarkastanut, olivatko YK:n elimet täyttäneet julkaisemista koskevan vaatimuksen.

IX. Tilintarkastustuomioistuin antaa tässä kertomuksessa esitettyjen huomautusten perusteella joukon suosituksia, joiden tarkoituksena on lisätä avoimuutta valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttaman EU-rahoituksen osalta. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio

- a) parantaa kirjanpitojärjestelmässään olevien, valtiosta riippumattomia järjestöjä koskevien tietojen luotettavuutta
- b) tarkastaa, kuinka rahoituksen edelleenmyöntämistä valtiosta riippumattomille järjestöille koskevia sääntöjä ja menettelyjä sovelletaan
- c) parantaa valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamasta EU-rahoituksesta kerättäviä tietoja
- d) ottaa käyttöön yhtenäisen lähestymistavan, jota sovelletaan valtiosta riippumattomille järjestöille myönnettyjä varoja koskevien tietojen julkaisemiseen, ja tarkistaa, että YK:n elimet julkaisevat täydelliset ja tarkat tiedot EU:n rahoitusta käyttävien valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa tehdyistä sopimuksista.

JOHDANTO

Valtiosta riippumattoman järjestön käsite

1. Kiinnostus valtiosta riippumattomia järjestöjä ja niiden rahoitusta kohtaan kasvaa. Esimerkiksi Euroopan parlamentti on jo julkaissut aiheesta useita tutkimuksia¹ ja mietintöluonnoksen ”kansalaisjärjestöille EU:n talousarviosta myönnettävän rahoituksen valvonnasta”².
2. Valtiosta riippumattomat järjestöt (NGO) ovat tärkeitä toimijoita EU:n talousarvion toteuttamisessa. Komissio tekee niiden kanssa yhteistyötä, muiden kumppanien ohessa, ohjelmien suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa monilla EU:n politiikanaloilla. Tämä koskee erityisesti kehitysavun ja humanitaarisen avun aloja, mutta myös muita aloja, kuten ympäristö-, tutkimus-, koulutus- ja kulttuurialoja. Valtiosta riippumattomalle järjestölle ei kuitenkaan ole tällä hetkellä EU:ssa yhteistä määritelmää (ks. **laatikko 1**).

Laatikko 1 – Mikä valtiosta riippumaton järjestö on?

Vaikka termiä ”valtiosta riippumaton järjestö” käytetään laajasti, sille ei ole kansainvälisellä tasolla hyväksyttyä määritelmää³. EU:ssa yhteisö määrittää valtiosta riippumattomaksi järjestöksi toisissa jäsenvaltioissa organisaation oikeudellisen muodon perusteella, toisissa jäsenvaltioissa yhteisön asema taas riippuu yhteisön toiminnan luonteesta.

-
- ¹ Euroopan parlamentin sisäasioiden pääosasto, EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration; Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu, Financial accountability of civil society organisations, toukokuu 2015; Euroopan parlamentin talousarvioasioiden poliittikkayksikkö, Democratic Accountability and Budgetary Control of Non-Governmental Organisations Funded by the EU Budget, tammikuu 2017.
 - ² Kansalaisjärjestöille EU:n talousarviosta myönnettävän rahoituksen valvontaa käsittelevässä mietintöluonnoksessa (2015/2345(INI)) pyydetään Euroopan tilintarkastustuomioistuinta laatimaan erityiskertomus kansalaisjärjestöille myönnettävän EU:n rahoituksen avoimuudesta.
 - ³ Kansainväliset järjestöt käyttävät erilaisia määritelmiä. Esimerkiksi Yhdistyneet kansakunnat (YK) katsoo valtiosta riippumattomaksi järjestöksi minkä tahansa voittoa tavoittelemattoman kansalaisten vapaaehtoisryhmän, joka on järjestäytynyt paikallisella, kansallisella tai kansainvälisellä tasolla (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).

Vuonna 1997 annetussa komission tiedonannossa⁴ esitetään viisi valtiosta riippumattoman järjestön ominaispiirrettä. Valtiosta riippumattomat järjestöt ovat 1) muodollisia tai institutionaalisia vapaaehtoisjärjestöjä, 2) yleishyödyllisiä, ts. niiden tavoite on jokin muu kuin tuottaa voittoa johdolle tai jäsenilleen, 3) valtiosta ja viranomaisista riippumattomia, 4) pyyteettömästi hoidettuja ja 5) niiden toiminnan on oltava ainakin osittain yleishyödyllistä.

EU-rahoitus ja valtiosta riippumattomat järjestöt

3. Valtiosta riippumattomat järjestöt saavat suurimman osan EU-rahoituksestaan täytäntöönpanosta vastaavina toimijoina, kun ne toteuttavat ohjelmia ja hankkeita komission puolesta⁵. Valtiosta riippumattomat järjestöt voivat olla myös EU:n toimien lopullisina edunsaajina esimerkiksi kansalaisyhteiskuntaa vahvistavissa ohjelmissa.

4. Komission kirjanpitojärjestelmän (ABAC) mukaan varat, jotka oli sidottu valtiosta riippumattomien järjestöjen täytäntöönpanemiin toimiin, olivat yhteensä 11,3 miljardia euroa vuosina 2014–2017 (ks. **kaavio 1**). Tämä on kuitenkin vain arvio, mikä käy selvästi esiin tämän kertomuksen jäljempänä olevasta osasta, joka sisältää huomautukset.

Kaavio 1 – Valtiosta riippumattomille järjestöille vuosina 2014–2017 sidotut EU:n varat

komission kirjanpitojärjestelmän mukaan

Monivuotisen rahoituskehityksen (MRK) otsakkeet ja Euroopan kehitysrahastot	Valtiosta riippumattomille järjestöille sidotut määrät Ajanjakso: 2014–2017 (miljoonaa euroa)	Sidotut kokonaismäärät Ajanjakso: 2014–2017 (miljoonaa euroa)	Valtiosta riippumattomille järjestöille sidottujen määrän osuus
1.1 Älykäs ja osallistava kasvu/Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky	4 032	79 909	5,05%
1.2 Älykäs ja osallistava kasvu/Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio	19	209 214	0,01%
2 Kestävä kasvu: luonnonvarat	248	241 044	0,10%
3 Turvallisuus ja kansalaisuus	350	12 793	2,74%
4 Globaali Eurooppa	5 448	40 978	13,29%
– Euroopan kehitysrahastot	1 217	17 833	6,82%
Yhteensä	11 314	601 771	1,88%

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien budjettipääosaston toimittamien tietojen perusteella.

5. ABAC-järjestelmän mukaan suurin osa valtiosta riippumattomille järjestöille osoitetuista EU:n varoista on myönnetty ulkoisia toimia varten. Valtiosta riippumattomat järjestöt saavat

⁴ KOM(1997) 241 lopullinen, 6.6.1997, Komission tiedonanto yhdistysten ja säätiöiden tukemisesta Euroopassa, 2.3 kohta, a–e alakohta.

⁵ Toimikohtaisten avustusten osuus oli 95 prosenttia kaikista niistä EU:n yleisen talousarvion varoista, joista oli tehty sopimus valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa vuosina 2014–2016 (6,3 miljardia euroa 6,6 miljardin euron kokonaismäärästä).

tällä alalla varoja monivuotisen rahoituskehysten (MRK) otsakkeen 4 ”Globaali Eurooppa” alla sekä Euroopan kehitysrahastosta (ks. [kaavio 1](#)). Varoja osoittavat seuraavat komission yksiköt: kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto (DEVCO), naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto (NEAR), EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto (ECHO) sekä ulkopoliittikan välineiden hallinto (ks. [kaavio 2](#)).

Kaavio 2 – Valtiosta riippumattomille järjestöille vuosina 2014–2017 sidotut varat komission yksiköittäin

Komission pääosasto (PO) tai muu yksikkö	Valtiosta riippumattomille järjestöille sidotut määrät Ajanjakso: 2014–2017 (miljoonaa euroa)
PO ECHO	2 904
Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden PO	2 768
Tutkimuksen ja innovoinnin PO	884
Koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin PO	875
Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto (ERCEA)	824
Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen PO	783
Tutkimuksen toimeenpanovirasto (REA)	452
MUU*	1 824
Yhteensä	11 314

* Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian PO, älykkään energiahuollon toimeenpanovirasto (IEEA), innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirasto (INEA), ulkopoliittikan välineiden hallinto, EACEA, ympäristöasioiden PO, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden PO, oikeus- ja kuluttaja-asioiden PO, sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan PO, muuttoliike- ja sisäasioiden PO, energian PO, kansanterveysalan toimintaohjelman toimeenpanovirasto (PHAE), rahoitusvakauden, rahoituspalvelujen ja pääomamarkkinaunionin PO, muut

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin budjettipääosaston toimittamien tietojen perusteella.

Avoimuuden käsite

6. Avoimuusperiaate on yksi varainhoitoasetuksessa säädetyistä budjettiperiaatteista. Periaatteen mukaan komission on asetettava asianmukaisella tavalla ja ajoissa saataville tiedot EU:n varojen saajista, myös silloin, kun varoilla tuetaan valtiosta riippumattomien

järjestöjen toteuttamia toimia⁶. Laajemmin tarkasteltuna avoimuuden olisi katettava koko prosessi ja kaikki toteuttamiseen osallistuvat tasot valtiosta riippumattomien järjestöjen johtamien toimien valinnasta toimia koskevien tietojen keräämiseen ja julkistamiseen asti.

7. Lisäksi avoimuus on ulkoisten toimien alalla yksi niistä keskeisistä ja pitkäaikaisista periaatteista, joilla tuetaan kehitysavun tuloksellisuutta. Avoimuuden lisääminen kaikkien sidosryhmien keskuudessa myös tehostaa avunantajien välistä koordinoitua ja kaikkien edunsaajien, kuten valtiosta riippumattomien järjestöjen, tilivelvollisuutta (ks. **laatikko 2**).

Laatikko 2 – Avoimuus ja ulkoiset toimet

EU on hyväksynyt kansainvälisiä avun läpinäkyvyyttä koskevia sitoumuksia, erityisesti Pariisin sitoumuksen avun tuloksellisuudesta vuonna 2005, humanitaarista apua koskevan eurooppalaisen konsensuksen vuonna 2007, Accran toimintasuunnitelman vuonna 2008 ja tuloksellista kehitysyhteistyötä koskevan Busanin kumppanuuden vuonna 2011. Ennen Busanissa pidettyä foorumia Euroopan unionin neuvosto hyväksyi kehitysavun tuloksellisuutta käsittelevää neljättä korkean tason foorumia varten EU:n yhteisen kannan⁷, joka sisälsi Euroopan unionin avoimuustakuun. Kesäkuussa 2017 komissio ja jäsenvaltiot vahvistivat sitoumuksensa avoimuusperiaatteeseen kehityspolitiikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa⁸.

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA

8. EU-rahoitus, jonka komissio osoittaa valtiosta riippumattomien järjestöjen toteutettavaksi, siirtyy usein monen tason kautta. Tässä yhteydessä ja erityisesti rahoituksen hakijoiden valinnan aikana vaarana on avoimuuden puute. Lisäksi vaarana on, että komission saatavilla olevat tiedot valtiosta riippumattomille järjestöille myönnettävän rahoituksen

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1), 8 luku, 35 artikla: ”Varojen saajia koskevien ja muiden tietojen julkaiseminen”.

⁷ Neuvoston päätelmät EU:n yhteisestä kannasta kehitysavun tuloksellisuutta käsittelevää neljättä korkean tason foorumia varten, annettu 14. marraskuuta 2011.

⁸ Kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus on Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden yhteinen julkilausuma, jolla luodaan yhteiset kattavat puitteet niiden kehitysyhteistyölle.

määristä ja käyttötarkoituksista eivät ole täydellisiä tai luotettavia ja että kaikenkertyyppisiä valtiosta riippumattomia järjestöjä ei kohdella yhdenvertaisesti.

9. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa päätavoitteena oli arvioida EU:n varojen käytön avoimuutta tapauksissa, joissa oli tehty sopimus valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tilintarkastustuomioistuin arvioi ensin, miten komissio määrittelee yhteisöjä valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi. Sen jälkeen arvioitiin, mihin valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttama EU-rahoitus käytettiin ja oliko komissio julkistanut asiaa koskevat tiedot avoimesti.

10. Tilintarkastustuomioistuin haki vastausta seuraavaan kysymykseen: Noudatetaanko valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamassa EU-rahoituksessa avoimuutta?

Vastauksen saamiseksi pääkysymys jaettiin seuraaviin kolmeen alakysymykseen:

- i) Onko tapa, jolla komissio määrittelee yhteisöjä valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi, luotettava?
- ii) Onko ulkoisten toimien alalla käytettävä menettely, jolla valitaan valtiosta riippumattomia järjestöjä toteuttamaan EU:n rahoittamia toimia, avoin?
- iii) Kerääkö ja julkistaako komissio tietoja valtiosta riippumattomille järjestöille myönnetystä EU-rahoituksesta asianmukaisesti?

11. Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten komissio määritteli yhteisöjä valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi järjestelmissään (alakysymys 1). Valtiosta riippumattomien järjestöjen valinnan läpinäkyvyyttä arvioitiin sekä niissä tapauksissa, joissa komissio teki suoraan sopimuksen järjestöjen kanssa, että niissä tapauksissa, joissa oli kyse EU:n rahoituksen edelleenmyöntämisestä (alakysymys 2). Lisäksi arvioitiin, keräsikö komissio tietoja valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamista toimista, tarkastiko se tiedot ja julkistiko se ne asianmukaisesti (alakysymys 3).

12. Tarkastus kattoi pääasialliset politiikanalat valtiosta riippumattomille järjestöille sidottujen varainmäärien perusteella arvioituna (ks. **kaavio 2**) eli keskeisimmät ulkoisiin toimiin osallistuvat pääosastot (EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto (ECHO), kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto

sekä naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto) sekä kaksi muuta pääosastoa, jotka osoittavat merkittävästi varoja valtiosta riippumattomille järjestöille, toisin sanoen tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston sekä koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosaston. Tarkastus käsitti myös ympäristöasioiden pääosaston, koska sillä on erityinen ohjelma, josta tuetaan valtiosta riippumattomia järjestöjä ympäristön ja ilmastotoimien alalla. Lisäksi tarkastukseen sisällytettiin budjettipääosasto, koska se vastaa komission kirjanpitojärjestelmästä, jota käytetään valtiosta riippumattomille järjestöille myönnetyn rahoituksen raportointiin.

13. Tarkastusevidenssiä kerättiin asiakirjatarkastusten ja haastattelujen avulla.

Tilintarkastustuomioistuimien haastatteli useiden komission pääosastojen (budjettipääosasto, kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto, naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto, ECHO, tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto, koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto ja ympäristöasioiden pääosasto) sekä tutkimuksen toimeenpanoviraston (REA), koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston (EACEA) ja pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaavan toimeenpanoviraston (EASME) edustajia.

14. Tarkastuksessa keskityttiin erityisesti ulkoisten toimien alaan, koska suurin osa valtiosta riippumattomille järjestöille sidotuista EU:n varoista kohdistui komission kirjanpitojärjestelmän mukaan tälle alalle (ks. [kaavio 1](#)). Tilintarkastustuomioistuimien tutki menettelyjä, joita käytetään valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamien toimien valintaan sekä välineitä, joilla kerätään tietoja valtiosta riippumattomille järjestöille myönnetystä rahoituksesta ja myöhemmin julkistetaan nämä tiedot.

15. Ulkoisten toimien alalla keskityttiin pääasiassa varoihin, jotka oli sidottu vuodesta 2014 alkaen, jotta voitiin tutkia nykyisen ohjelmakauden toimia. Tilintarkastustuomioistuimien tarkasti neljätoista hanketta, joita valtiosta riippumattomat järjestöt johtivat suoran

hallinnoinnin mallin mukaisesti⁹ (ks. liite I), ja kuusi hanketta, joita YK:n elimet toteuttivat välillisen hallinnoinnin mallin mukaisesti¹⁰ ja joita varten oli valittu kymmenen valtiosta riippumatonta järjestöä, joille oli edelleenmyönnetty rahoitusta (ks. liite II).

16. Tarkastettavat hankkeet valittiin kahdessa vaiheessa. Ensin valittiin kaksi maata (Etiopia ja Libanon) tarkastuskäynnin kohteeksi seuraavilla perusteilla: asiasta vastaava pääosasto, ilmoitettu valtiosta riippumattomille järjestöille sidottujen varojen määrä ja tarkastuskäynnin suorittamisen toteutettavuus. Toisessa vaiheessa poimittiin tarkastettavien hankkeiden otos niiden talousarvion suuruuden, saavutetun toteutusasteen, rahoitusvälineiden hajautumisen ja hallinnointitavan perusteella sekä niin, että tasot, joilla valtiosta riippumattomat järjestöt täytäntöönpanon yhteydessä toimivat, olivat poimituissa hankkeissa erilaisia.

17. Tilintarkastustuomioistuin teki helmikuussa 2018 tarkastuskäynnit Etiopiaan ja Libanoniin, joissa vierailtiin ECHOn paikallistoimistoissa, EU:n edustustoissa ja useiden YK:n järjestöjen paikallistoimistoissa sekä EU:n rahoittamien hankkeiden toteutukseen osallistuneiden kansainvälisten ja paikallisten valtiosta riippumattomien järjestöjen edustajien luona.

HUOMAUTUKSET

Tapa, jolla komissio määrittelee yhteisöjä valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi järjestelmissään, ei ole luotettava

18. Tilintarkastustuomioistuin tutki eri menettelyjä, joita komission yksiköt käyttivät kirjatessaan järjestelmiinsä valtiosta riippumattomia järjestöjä, joita voidaan valita toteuttamaan EU-rahoitusta. Tarkastuksessa selvitettiin, oliko komissiolla valtiosta

⁹ Suora hallinnointi tarkoittaa, että komissio on vastuussa kaikista EU:n talousarvion toteuttamistehtävistä, jotka toteutetaan suoraan sen yksiköissä joko päätoimipaikassa, EU:n edustustoissa tai EU:n toimeenpanovirastoissa.

¹⁰ Välillisen hallinnoinnin yhteydessä komissio siirtää talousarvion toteuttamistehtäviä kansainvälisille organisaatioille, EU:n jäsenvaltioiden kehitysvirastoille, kumppanimaille tai muille elimille.

riippumattomia järjestöjä varten erityisiä järjestelmiä ja ohjelmia, poikkesivatko ne toisistaan niissä yksiköissä, joihin tehtiin tarkastuskäynti, miten järjestelmiä ja ohjelmia käytettiin ja miten yhteisöjä määriteltiin ja kirjattiin valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi komission järjestelmissä.

Mahdollisuus saada EU-rahoitusta ei useimmissa tapauksissa ole riippuvainen siitä, onko yhteisö valtiosta riippumaton järjestö

19. Valtiosta riippumattomat järjestöt hakevat komissiolta rahoitusta yleensä samalla tavalla kuin muutkin organisaatiot, jotka toteuttavat komission myöntämää rahoitusta. Tämä johtuu siitä, ettei EU:n talousarvioon sovellettavassa varainhoitoasetuksessa tehdä eroa niiden edunsaajien, jotka ovat valtiosta riippumattomia järjestöjä, ja muiden edunsaajien välillä. Komissiolla ei myöskään ole strategiaa, jonka erityisenä kohteena olisivat valtiosta riippumattomat järjestöt, eikä komission yksiköillä ole yhteisiä kriteereitä sille, mitä pidetään valtiosta riippumattomana järjestönä.

20. Tarkastetuista pääosastoista vain kahdella oli ohjelmia, jotka oli tarkoitettu pelkästään hakijoille, jotka ovat valtiosta riippumattomia järjestöjä:

- Ympäristöasioiden pääosastolla on toimintaohjelma, jossa tuetaan toiminta-avustuksilla eurooppalaisia valtiosta riippumattomia järjestöjä, jotka toimivat ympäristön- tai ilmastonsuojelun alalla. Tässä yhteydessä pääosasto katsoo¹¹, että valtiosta riippumaton järjestö on voittoa tavoittelematon oikeushenkilö, joka on sekä taloudellisesti että poliittisesti riippumaton erityisesti hallituksesta ja viranomaisista sekä poliittisista tai kaupallisista intresseistä ja joka on laillisesti rekisteröity.
- PO ECHO toteuttaa humanitaarisen avun toimia useiden valtiosta riippumattomien järjestöjen välityksellä. Se on tehnyt niiden kanssa puitekumppanuussopimukset. Pääosasto noudattaa määritelmää, joka sisältyy humanitaarisesta avusta annettuun

¹¹ Ks. ehdotuspyynnöt, jotka koskevat pääasiassa ympäristön- ja/tai ilmastonsuojelun alalla toimiville valtiosta riippumattomille järjestöille myönnettäviä toiminta-avustuksia (esimerkiksi ehdotuspyynnöt, joiden tunnukset ovat LIFE-NGO-EASME-2014 ja LIFE-NGO-FPA-EASME-2017).

neuvoston asetukseen 1257/96. Siinä todetaan, että valtiosta riippumattomien järjestöjen, jotka voivat saada rahoitusta, on oltava jäsenvaltiossa sen voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti perustettuja itsenäisiä, voittoa tavoittelemattomia järjestöjä¹².

Komissio kohdistaa valtiosta riippumattomaksi järjestöksi itsensä ilmoittavien yhteisöjen antamiin ilmoituksiin vain vähän tarkastuksia kirjatessaan järjestöjä kirjanpitojärjestelmäänsä

Hakijoiden rekisteröitymistä varten ei ole vielä yhteistä järjestelmää

21. EU-rahoitusta hakevien, myös valtiosta riippumattomien järjestöjen, on rekisteröidyttävä, jotta ne voivat hakea rahoitusta eri politiikanaloilla. Niillä pääosastoilla, joihin tilintarkastustuomioistuin teki käynnin, ei kuitenkaan ollut vielä yhteistä järjestelmää hakijoiden rekisteröitymistä varten (ks. laatikko 3).

Laatikko 3 – Esimerkkejä komission eri yksiköiden käyttämistä hakijoiden rekisteröitymisjärjestelmistä

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasoiden pääosasto sekä naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto käyttävät PADOR-järjestelmää. Se on sähköinen järjestelmä, jossa rahoitusta hakevat organisaatiot rekisteröityvät ja päivittävät tietoja säännöllisesti.

Tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto sekä koulutuksen, nuorisoasoiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto käyttävät URF-tietokantaa (*Unique Registration Facility*). Se on rekisteröitymispalvelu organisaatioille, jotka hakevat rahoitusta esimerkiksi seuraavista ohjelmista: Erasmus+, Luova Eurooppa, Kansalaisten Eurooppa, EU:n vapaaehtoisapu ja Horisontti 2020.

Ympäristöasoiden pääosaston tapauksessa hakijat toimittavat ehdotuksensa käyttämällä joko verkkopohjaista eProposal-sovellusta tai (tietyntyyppisten hankkeiden, kuten valtiosta riippumattomien järjestöjen toiminta-avustusten yhteydessä) hakulomakkeita.

¹² Lisäksi asetuksessa asetetaan rahoituksen saannin edellytykseksi, että valtiosta riippumattomien järjestöjen päätoimipaikan on oltava jäsenvaltiossa tai EU:n apua saavassa kolmannessa maassa. Poikkeuksellisesti tämä toimipaikka voi sijaita EU:n ulkopuolisessa avunantajavaltiossa.

22. Koska pääosastojen järjestelmiä ei ole yhdistetty toisiinsa, valtiosta riippumattomien järjestöjen on rekisteröidyttävä erikseen kuhunkin pääosastoon, jonka kanssa ne ovat tekemisissä.

23. Komissiolla on parhaillaan käynnissä hanke, jossa kehitetään keskitettyä sähköistä tietojen vaihtamisjärjestelmää. Sen tarkoituksena on toimia keskitettynä yhteyspisteenä, jonka avulla hakijat, ehdokkaat ja tarjoajat voivat olla yhteydessä komission yksiköihin. Järjestelmää on tarkoitus käyttää sekä hankinta- että avustusmenettelyissä.

Komissio tekee vain vähän tarkastuksia sen varmistamiseksi, että yhteisöt on kirjattu valtioksi riippumattomiksi järjestöiksi oikein

24. Kun rekisteröitynyt rahoituksen hakija tekee komission kanssa sopimuksen ensimmäistä kertaa, hakijan ilmoittamat tiedot perustuvat sen omaan ilmoitukseen. Komissio tarkastaa hakijan eri rekisteröitymisjärjestelmiä varten toimittamat tiedot ja luo siitä ABAC-järjestelmään oikeushenkilötiedoston.

25. ABAC-järjestelmässä oikeushenkilöt voidaan ”merkitä” valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi. Jotta organisaatio luokiteltaisiin valtiosta riippumattomaksi järjestöksi, sen on johonkin järjestelmästä rekisteröityessään ilmoitettava itse, että se on valtiosta riippumaton järjestö. Edellytyksenä valtiosta riippumattomaksi järjestöksi merkitsemiselle on, että oikeushenkilö on luokiteltu yksityiseksi ja voittoa tavoittelemattomaksi organisaatioksi. Komission validointiyksiköt tarkastavat luokittelun. Tämän lisäksi ne eivät tee muita tarkastuksia sen todentamiseksi, että organisaatio voidaan luokitella valtiosta riippumattomaksi järjestöksi, elleivät pääosastot tee aseman osoittavien muiden todisteiden toimittamisesta ehdotuspyyntöön osallistumisen edellytystä¹³.

26. Se, ettei valtiosta riippumattoman järjestön asemaa tarkisteta, tekee valtiosta riippumattomille järjestöille myönnettyä rahoitusta koskevista komission tiedoista

¹³ Esimerkiksi kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston ehdotuspyyntöihin osallistuville hakijoille antamissa ohjeissa edellytetään, että valtiosta riippumattoman järjestön on toimitettava perussääntönsä ja todentavia asiakirjoja. Arviointikomiteat tarkistavat, että oikeudelliset asiakirjat vastaavat yhteisön tyyppiä.

epäluotettavia. Esimerkiksi monivuotisen rahoituskehysten 1.1 otsakkeen ”Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky” osalta suurimmat edunsaajat, jotka on ABAC-järjestelmässä merkitty valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi, ovat pääasiassa tutkimuslaitoksia ja yliopistoja. Niiden joukossa on myös yksi osuuskunta. Tämän tyyppisiä yhteisöjä ei voida aina katsoa valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi. Vaikka termejä valtiosta riippumattomat järjestöt (NGO) ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot (CSO) käytetään usein synonyymeinä, valtiosta riippumattomat järjestöt ovat kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden alaryhmä, sillä viimeksi mainitut kattavat laajemman joukon organisaatioita, esimerkiksi myös tutkimuslaitokset ja osuuskunnat¹⁴.

27. Koska valtiosta riippumattomien järjestöä koskeva kenttä ei ole ABAC-järjestelmässä pakollinen kenttä, komissio ei määrittele johdonmukaisesti kaikkia valtiosta riippumattomia järjestöjä valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi tietojärjestelmissään. Esimerkiksi tarkastetuista hankkeista kahdessa¹⁵ kahta niihin osallistuvista valtiosta riippumattomista järjestöistä ei ollut merkitty sellaisiksi ABAC-järjestelmässä, vaikka molemmat olivat rekisteröityneet hakijoiden rekisteröitymisjärjestelmään (PADOR) valtiosta riippumattomina järjestöinä.

Valtiosta riippumattomien järjestöjen johtamien hankkeiden valinnassa noudatettiin yleisesti ottaen avoimuuden periaatetta ulkoisten toimien alalla, mutta kolmansien osapuolten valintatoiminnassa oli puutteita

Komissio valitsi valtiosta riippumattomien järjestöjen johtamat hankkeet yleensä avoimella tavalla

28. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti otoksen valtiosta riippumattomien järjestöjen johtamia ulkoisten toimien politiikanalan hankkeita, joita komissio hallinnoi suoraan

¹⁴ Komission tiedonannossa (COM(2012) 492 final, 12.9.2012) ”Demokratian ja kestävän kehityksen juuret: EU:n suhtautuminen kansalaisyhteiskuntaan ulkosuhteissa” luokitellaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiksi muun muassa yhteisölliset organisaatiot, valtiosta riippumattomat järjestöt, uskonnolliset organisaatiot, säätiöt, tutkimuslaitokset, osuuskunnat sekä ammatilliset tai liikealan yhdistykset.

¹⁵ Hankkeet 7 ja 16.

(ks. liite I). Tarkastuksessa arvioitiin valintaprosessien läpinäkyvyyttä tarkastamalla, olivatko toteutetut toimet ja asetetut tavoitteet strategioiden mukaisia, olivatko valintamenettelyt luotettavia, hyvin dokumentoituja ja selkeisiin valintaperusteisiin perustuvia ja hyödynnettiinkö niissä asianmukaisesti valtiosta riippumattomien järjestöjen aiempaa kokemusta. Tiivistelmä arvioinnista esitetään liitteessä III.

29. Kehitysavun alalla tarkastetut valintaprosessit olivat pääasiassa ehdotuspyyntöjä¹⁶. Prosessit olivat kaiken kaikkiaan varainhoitoasetuksen vaatimusten ja komission strategioiden mukaisia ja niissä käytetyt valintaperusteet olivat selkeitä. Valintaperusteista tiedotettiin kaikille asianomaisille osapuolille ja prosesseissa varmistettiin hakijoiden yhdenvertainen kohtelu.

30. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi joitakin avoimuuteen liittyviä puutteita tarkastamissaan ECHO:n valintaprosesseissa vuosilta 2014, 2015 ja 2016. Kyseiset valintaprosessin dokumentointiin liittyvät ongelmat oli todettu jo eräessä tilintarkastustuomioistuimen aiemmassa tarkastuksessa¹⁷. Sen vuoksi pääosasto toteutti korjaavia toimenpiteitä, jotka johtivat toimintasuunnitelman ja uuden arviointikoostemallin laadintaan vuotta 2017 varten. Mallia tarkistettiin vielä vuotta 2018 varten, jotta siitä kävisi paremmin ilmi kunkin valintaperusteen mukaisen arvioinnin tulos.

31. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysassioiden pääosasto sekä naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto käyttävät valintamenettelyissään yhtenä perusteena hakijan toiminnallisia valmiuksia. Arviointikomiteat arvioivat ne hakijoiden ilmoittaman aiemman kokemuksen perusteella, mutta pyytävät siitä harvoin näyttöä arviointia varten. Myös ECHO pitää aiempaa kokemusta merkityksellisenä arviointiperusteena.

32. Komissio ei aina tarkista aiempaa kokemusta koskevien ilmoitusten paikkansapitävyyttä, koska komission hallintotietojärjestelmät eivät sisällä kaikkia tarvittavia tietoja valtiosta

¹⁶ Hanke 4 valittiin suoralla sopimusmenettelyllä.

¹⁷ Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 15/2016: ”Hallinnoiko komissio vaikuttavasti humanitaarista apua konflikteista kärsivälle väestölle Afrikan suurten järvien alueella?”, kohdat 27–29 (<https://eca.europa.eu>).

riippumattomien järjestöjen saamasta rahoituksesta ja toteuttamista toimista. Siksi mahdollisuudet käyttää aiempaa kokemusta koskevia tietoja valintaprosessissa ovat melko vähäiset.

33. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio oli hyväksynyt epä johdonmukaisuuksia ja vääriä aiempaa kokemusta koskevia ilmoituksia tarkastetuista hankkeista kahden hankkeen¹⁸ yhteydessä.

Avoimuudessa oli toisinaan puutteita edelleenmyönnettäessä varoja kolmansina osapuolina olleille valtiosta riippumattomille järjestöille

34. Tilintarkastustuomioistuin tutki, kuinka avoimella tavalla valtiosta riippumattomat järjestöt valittiin, kun komissio ei valinnut niitä suoraan. Tarkastuksessa selvitettiin, sovelsivatko komission eri yksiköt yhdenmukaisesti menettelyjä, joilla varmistetaan avoimuusperiaatteen noudattaminen valittaessa tuettavat valtiosta riippumattomat järjestöt rahoitusta edelleenmyönnettäessä. Lisäksi arvioitiin, varmistettiinko valtiosta riippumattomia järjestöjä valittaessa hakijoiden yhdenvertainen kohtelu, oliko valinnan parantamiseksi kiinnitetty huomiota hakijoiden aiempaan kokemukseen ja arvioitiinko, oliko valtiosta riippumattomilla järjestöillä riittävät valmiudet toteuttaa rahoitettavat toimet.

Komission eri yksiköt eivät sovelle rahoituksen edelleenmyöntämismenettelyjä samalla tavalla

35. Suoran hallinnoinnin mallissa, jossa komissio tekee toimeksisaajien, kuten valtiosta riippumattomien järjestöjen, kanssa avustussopimuksia sekä avustuspäätöksiä, osapuolten välillä on oikeussuhde. Joissakin tapauksissa EU-rahoitus kuitenkin annetaan kolmansille osapuolille edelleenmyöntämisen muodossa. Varojen edelleenmyöntämiseen sovelletaan erityisiä ja läpinäkyviä edellytyksiä¹⁹. Esimerkiksi kolmannelle osapuolelle

¹⁸ Hankkeet 16 ja 17.

¹⁹ Vahvistetaan varainhoitoasetuksen 137 artiklassa ja soveltamissääntöjen 210 artiklassa.

suoritettavan rahoitustuen enimmäismäärä on 60 000 euroa, paitsi jos rahoitustuki on toimen pääasiallinen tavoite²⁰.

36. Vaikka tarkastetuista komission yksiköistä useimmat²¹ soveltavat varainhoitoasetuksen yleisiä sääntöjä ja budjettipääosaston avustuksista antamia ohjeita yhdenmukaisesti, PO ECHOn tulkinta on erilainen. ECHO vetoaa siihen, että on otettava huomioon humanitaarisen avun erityistarpeet ja -piirteet, ja katsoo, että kaikissa täytäntöönpanokumppaneiden tehtäväksi annetuissa toimissa pääasiallisena tavoitteena on rahoitustuen myöntäminen kolmansille osapuolille. Tämä tarkoittaa, että käytännössä pääosasto ei sovelle 60 000 euron enimmäisrajaa, koska kaikkien edelleenmyönnettävien avustusten katsotaan kuuluvan edellä mainitun poikkeuksen soveltamisalaan.

37. Rahoituksen edelleenmyöntäminen on tämän tulkinnan vuoksi mahdollista ilman sopimuksen arvon tai toteuttamiseen osallistuvien muiden tasojen määrän rajoittamista. Sillä, että PO ECHO ei sovelle tällaisia rajoituksia, on vaikutusta varojen edelleenmyöntämisen avoimuuteen.

YK:n elinten käyttämät valtiosta riippumattomien järjestöjen valintamenettelyt eivät olleet aina avoimia

38. Välillisessä hallinnoinnissa YK:n elimen, joka hakee EU-rahoitusta, on osoitettava, että sillä on vastaavat valmiudet huolehtia varainhoidosta ja suojata EU:n taloudellisia etuja kuin

²⁰ On syytä huomata, että vuoden 2018 varainhoitoasetuksessa näiden sääntöjen sanamuotoa on muutettu ja 204 artiklassa todetaan seuraavaa: ”kolmannelle osapuolelle suoritettavan rahoitustuen enimmäismäärä, joka on enintään 60 000 euroa [...]. Tämä kynnsarvo voidaan ylittää, jos toimien tavoitteiden saavuttaminen olisi muuten mahdotonta tai liian vaikeaa”.

²¹ Tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto, ympäristöasioiden pääosasto, koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto, naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto sekä kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto.

komissiolla. Jos näin on, YK:n elin voi valita täytäntöönpanokumppaninsa (rahoituksen edelleen myöntäminen) omien sääntöjensä ja menettelyjensä mukaisesti²².

39. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että puolessa tarkastukseen valituista välillisesti hallinnoiduista hankkeista (ks. liite II) YK:n elinten menettelyissä, joilla valittiin valtiosta riippumattomia järjestöjä, oli puutteita avoimuudessa. Näin oli siitä huolimatta, että komissio oli antanut menettelyille myönteisen arvion. Kolmessa tapauksessa²³ YK:n elimet edelleenmyönsivät avustuksia valtiosta riippumattomille järjestöille suoraan noudattamatta omia sisäisiä menettelyjään (ks. laatikko 4).

Laatikko 4 – Esimerkki kolmannen osapuolen toteuttamasta valintaprosessista, jossa ei noudatettu sen omia valintasääntöjä

YK:n elimelle toteutettavaksi annetussa hankkeessa 20 pyrittiin edistämään paimentolaisyhteisöjen selviytymiskykyä parantamalla eläinten terveydenhuollon toteuttamista Etiopian laidunalueilla. Kaksi valtiosta riippumatonta järjestöä, joille oli edelleenmyönnetty rahoitusta, toteutti hankkeen tiettyjä osia. YK:n elimen käyttämä valintamenettely oli molemmissa tapauksissa suora myöntämismenettely.

YK:n elimen sisäisten ohjeiden mukaan suoraa myöntämismenettelyä voidaan käyttää vain tietyin edellytyksin. Näissä tapauksissa suoran myöntämismenettelyn perusteena käytettiin sitä, että edunsaaja-alueen hallinto oli jo antanut kyseisen palvelun tarjoamisen näiden valtiosta riippumattomien järjestöjen tehtäväksi. Valtiosta riippumattomat järjestöt allekirjoittivat täytäntöönpanosopimuksen aluehallinnon kanssa kuitenkin vasta sen jälkeen, kun YK:n elin oli valinnut ne. Suoraa myöntämistä koskeva edellytys ei siksi täyttnyt.

²² Varainhoitoasetuksen 60 artiklan 2 kohdan d alakohdassa todetaan, että yhteisöjen, joille toteuttamistehtäviä on siirretty, on ”sovellettava asianmukaisia sääntöjä ja menettelyjä myöntäessään unionin varoista rahoitusta avustusten, hankintojen tai rahoitusvälineiden muodossa”. Tämä tarkistetaan etukäteisarvioinnilla (”pilariarviointi”), jonka suorittaa riippumaton tarkastaja kunkin pääosaston laatiman tehtävnmäärityksen mukaisesti.

²³ Hankkeet 9, 18 ja 20.

Komissio ei aina kerää ja tarkasta valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamaa EU-rahoitusta koskevia tietoja asianmukaisesti

40. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, tiesikö komissio, miten valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttama EU-rahoitus käytettiin, ja kerättiinkö ja tarkastettiinkö tätä koskevat tiedot asianmukaisesti. Asian varmistamiseksi tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko komissiolla kattavat tiedot kaikista rahoitetuista valtiosta riippumattomista järjestöistä sekä niiden toteuttamista toimista ja saamista varoista, ja oliko tietojen keräämistä varten käytössä asianmukaiset järjestelmät. Lisäksi selvitettiin, pystyikö komissio näiden tietojen perusteella tarkastamaan ilmoitetut kustannukset.

Komission järjestelmissä ei aina kirjata tietoja sopimuksen kaikkien edunsaajien saamista varoista

41. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että sen tarkastamat komission yksiköt hallinnoivat avustuksia käyttämällä eri järjestelmiä, joissa edunsaajille myönnetystä rahoituksesta saatavilla olevien tietojen määrä vaihteli (ks. laatikossa 5 olevat neljä esimerkkiä).

Laatikko 5 – Komission eri järjestelmissä kerätyt tiedot

Tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston käyttämässä avustusten hallintajärjestelmässä on mahdollista kerätä ja käsitellä kunkin osallistujan saamaa rahoitusta koskevia tietoja.

Samoin koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston käyttämässä järjestelmässä eritellään kaikille niille osallistuneille organisaatioille myönnetty rahoitus, jotka olivat kirjanneet tarvittavat tiedot hakulomakkeeseen. Lisäksi kansallisten virastojen hallinnoimia hankkeita koskeva avustusten hallintajärjestelmä sisältää tietoa kunkin edunsaajaorganisaation saamasta rahoituksesta.

Ympäristöasioiden pääosaston tapauksessa erittely monen edunsaajan avustussopimuksen kunkin kumppanin saamasta rahoituksesta²⁴ on saatavissa järjestelmästä, jolla hallinnoidaan LIFE-

²⁴ Toiminta-avustukset ympäristö- ja ilmastoalan valtiosta riippumattomille järjestöille osoitetaan aina yhdelle edunsaajalle.

ohjelmassa myönnettyjä avustuksia, tosin vain paperitulosteena, minkä vuoksi se ei ole käytettävissä analysointia ja käsittelyä varten.

ECHOn järjestelmään sisältyvät tiedot käsittävät tiedon kullekin täytäntöönpanokumppanille myönnetystä määrärahojen osuudesta. Järjestelmään ei kuitenkaan kirjata muita edelleenmyönnettyjä määriä.

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston sekä naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston käyttämässä rahoitustietojen ilmoittamismallissa ilmoitetaan hankkeen kaikki kulut ja esitetään erittely kustannusluokittain. Mallissa ei kuitenkaan ole erittelyä avustussopimuksen kunkin edunsaajan saamasta rahoituksesta.

42. Komission eri järjestelmillä kerätyt tiedot eivät edellä esitetyn vuoksi ole yhdenmukaisia eikä sopimuksen kaikkien edunsaajien saamien varojen kirjaaminen ole aina mahdollista.

Ulkoisten toimien alalla komissiolla ei ole kattavia tietoja kaikista tukea saavista valtiosta riippumattomista järjestöistä

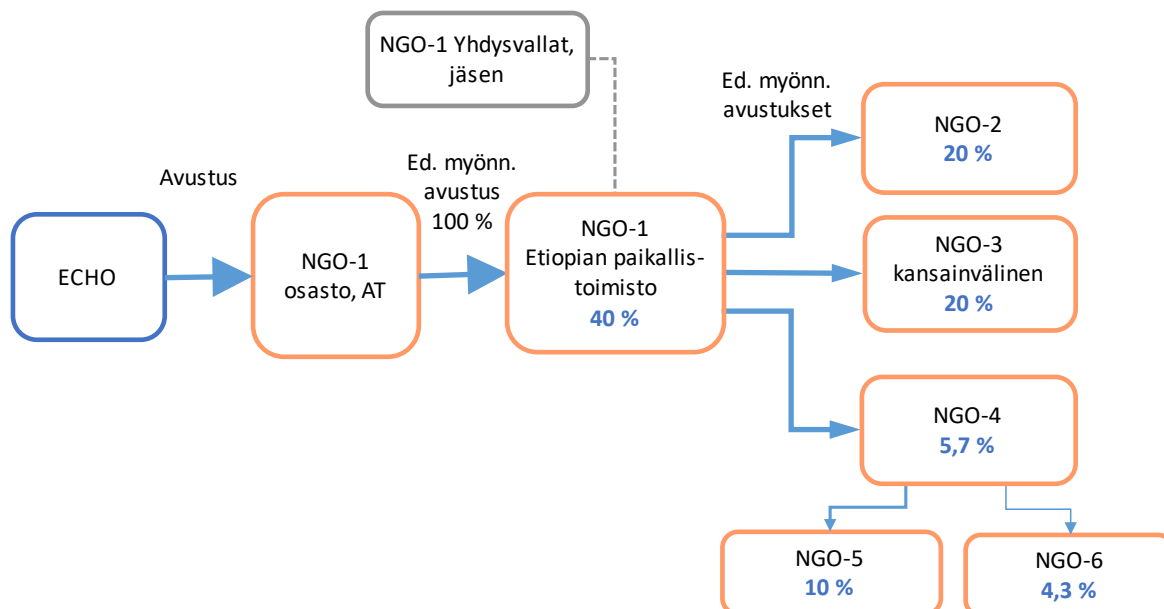
43. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi sekä suoraan hallinnoitujen että välillisesti hallinnoitujen hankkeiden otoksissaan useita hankkeita, joissa komissiolla oli virheellisiä tietoja rahoitettuja toimia toteuttaneista eri toimijoista. Tämä koski pääasiassa kansainvälisten valtiosta riippumattomien järjestöjen verkostoja. Komission järjestelmissä olleet tiedot täytäntöönpanoon osallistuvien yhteisöjen rakenteesta eivät vastanneet todellista tilannetta.

44. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tutkimiansa neljäntoista suoraan hallinnoidun hankkeen joukossa neljä hanketta²⁵, joissa avustussopimuksen allekirjoittaneet valtiosta riippumattomat järjestöt olivat antaneet hankkeen toteutuksen edelleen saman verkoston muiden yhteisöjen tehtäväksi, ilman että tätä tietoa oli kirjattu komission järjestelmiin (ks. **kaavio 3**).

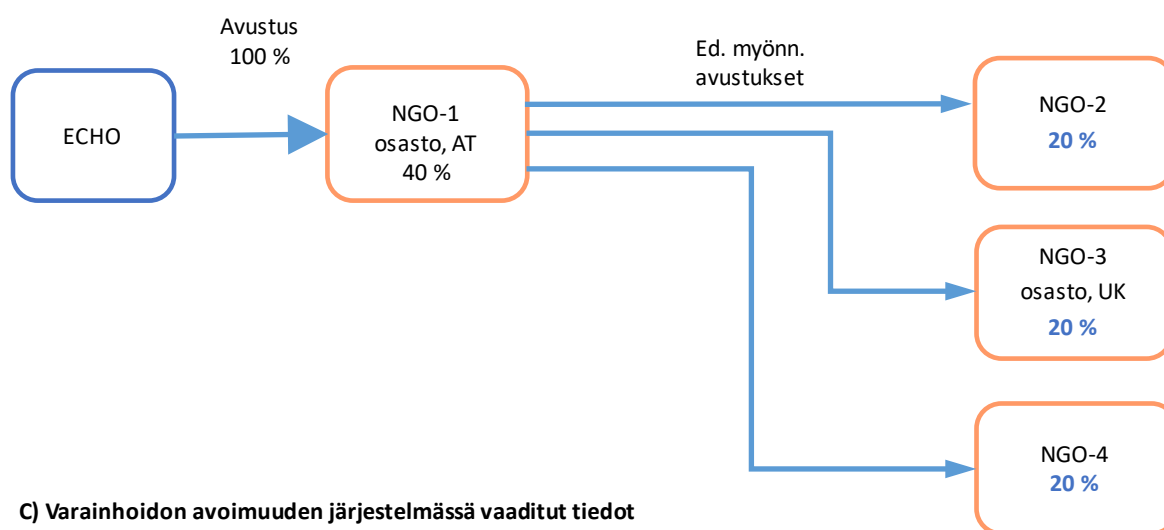
²⁵ Hankkeet 4, 11, 12 ja 13.

Kaavio 3 – Hanke 12 – esimerkki kansainvälisten valtiosta riippumattomien järjestöjen verkoston kanssa toteutetusta hankkeesta

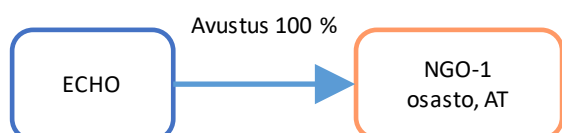
A) Tosiasiallinen toteutusrakenne



B) ECHOn järjestelmässä olevat tiedot



C) Varainhoidon avoimuuden järjestelmässä vaaditut tiedot



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

45. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi näistä neljästätoista hankkeesta kolmessa²⁶, että kumppaneiden tunnistus oli komission järjestelmissä epäselvää tai viittasi kansainvälisten valtiosta riippumattomien järjestöjen saman verkoston eri oikeushenkilöihin. Toimia toteuttaneita yhteisöjä ja rahoitusta saaneita yhteisöjä koskevat käytettävissä olleet tiedot eivät tämän vuoksi olleet selkeitä.

46. Lisäksi viidessä²⁷ tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista kuudesta välillisesti hallinnoidusta hankkeesta tilintarkastustuomioistuin ei komission YK:n elimiltä saamien tietojen perusteella pystynyt selvittämään, mitä rahoitusta kukin valtiosta riippumattomista järjestöistä, joille rahoitusta myönnettiin edelleen, sai tai mitä toimia ne toteuttivat (ks. liite III).

47. Näistä viidestä hankkeesta kahdessa komissio oli pyytänyt YK:n elimiltä lisätietoja ja selvityksiä, mutta sen saamat vastaukset olivat joko epätydyttäviä tai ne lähetettiin toistuvien pyyntöjen jälkeen vasta, kun hankkeen toimet oli jo saatettu päätökseen²⁸.

Välillistä hallinnointia käytettäessä saatavilla olleiden tietojen puute esti komissiota tarkastamasta ilmoitettuja kustannuksia

48. Komission välillisesti hallinnoimissa hankkeissa sopimukset sisältävät yleensä kokonaistalousarviossaan prosenttiosuuden, jolla katetaan yleiskustannukset ja joka saa olla enintään 7 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tutkimiansa kuuden hankkeen joukossa viisi tapausta²⁹, joissa yleiskustannuksia ilmoitettiin toteuttamiseen osallistuvien eri

²⁶ Hankkeet 11, 12 ja 15.

²⁷ Hankkeet 8, 9, 10, 18 ja 19.

²⁸ Hanke 8. YK:n elin toimitti tyydyttävät vastaukset ECHOn kolmanteen pyyntöön tarkastajien paikalle tekemän tarkastuskäynnin jälkeen.

²⁹ Hankkeet 8, 9, 18, 19 ja 20.

tasojen osalta: ensin sen yhteisön osalta, jolle toteuttamistehtäviä oli siirretty, ja toiseksi niiden valtiosta riippumattomien järjestöjen osalta, joille rahoitusta oli edelleenmyönnetty³⁰.

Laatikko 6 – Esimerkki liian suurina veloitetuista välillisistä kustannuksista

Hankkeessa 20 YK:n elin antoi joidenkin toimien toteuttamisen kahden valtiosta riippumattoman järjestön tehtäväksi. Allekirjoitettujen sopimusten talousarvio käsitti molemmissa tapauksissa yleiskustannusten kiinteämääräisen seitsemän prosentin osuuden. Lisäksi nämä yleiskustannukset sisällytettiin YK:n elimen komissiolle ilmoittamaan välittömien kustannusten kokonaismäärään, jonka perusteella laskettiin YK:n elimen pyytämät seitsemän prosentin yleiskustannukset. Tämä johti siihen, että valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamien toimien kulujen perusteella veloitettiin liikaa yleiskustannuksia.

49. Koska riittävät tiedot niiden valtiosta riippumattomien järjestöjen ilmoittamista kuluista puuttuivat, joille rahoitusta oli edelleenmyönnetty, komissio ei pystynyt aina tarkastamaan kaikkien rahoitusta saaneiden valtiosta riippumattomien järjestöjen ilmoittamia kuluja. Tämä esti komissiota havaitsemasta mahdollisia tapauksia, joissa veloitettiin liikaa.

Valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamaa EU-rahoitusta koskevia tietoja julkaistaan useissa järjestelmissä, mutta julkistettuja tietoja on vähän

50. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko komissio julkistanut oikea-aikaisesti kattavat tiedot varoista, joista oli tarkastetuilla politiikanaloilla tehty sopimus valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa. Ulkoisten toimien alalla tutkittiin, noudattiko komissio kansainvälisiä avun läpinäkyvyyttä koskevia standardeja julkaistessaan valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamaa EU-rahoitusta koskevia tietoja. Tarkastuksessa selvitettiin, oliko komissio tarkastanut niiden tietojen riittävyyden, jotka kolmannet osapuolet olivat julkistaneet edelleenmyönnettyjä EU:n varoja käyttäneistä valtiosta

³⁰ Tilintarkastustuomioistuin on jo tuonut esiin erityiskertomuksessa nro 4/2018 ”EU:n apu Myanmarille/Burmalle” välillisten kustannusten kaksinkertaisen laskuttamisen riskin, joka liittyy välillisesti hallinnoitaviin hankkeisiin, jotka toteutetaan kolmansina osapuolina olevien valtiosta riippumattomien järjestöjen kautta. Ks. myös erityiskertomus nro 11/2017 ”EU:n Bêkou-erityisrahasto Keski-Afrikan tasavallassa: tietyistä puutteista huolimatta lupaava alkua”, kohta 48.

riippumattomista järjestöistä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki tarkastamiensa hankkeiden osalta, kuinka yhdenmukaisia eri avoimuusportaaleissa julkaistut tiedot olivat.

Valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa tehtyjä sopimuksia koskevia tietoja julkaistaan varainhoidon avoimuuden järjestelmässä, mutta tiedot ovat epätäydellisiä

51. Komissio julkaisee varainhoidon avoimuuden järjestelmässään vuosittain kaikilta politiikanaloilta tietoja suoraan hallinnoidun EU-rahoituksen edunsaajista³¹ (ks. **laatikko 7**)
Julkaisemalla EU:n varojen saajista tietoja jälkikäteen varainhoidon avoimuuden järjestelmässä komissio noudattaa varainhoitoasetuksessa säädettyjä vaatimuksia³².

Laatikko 7 – Komission ylläpitämässä varainhoidon avoimuuden järjestelmässä saatavilla olevat tiedot

Komissio julkaisi varainhoidon avoimuuden järjestelmässä seuraavat tiedot:

- varoja saanut edunsaaja/saaneet edunsaajat
- menon käyttötarkoitus
- edunsaajan/-saajien sijaintipaikka
- menon määrä ja tyyppi (vain sitoumukset)
- rahoituksen myöntämisestä vastannut yksikkö
- EU:n talousarvion osa, josta rahoitus oli peräisin
- vuosi, jona määrä kirjattiin komission kirjanpitoon.

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

³¹ Varainhoidon avoimuuden järjestelmä: http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

³² Unionin yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen 35 artikla ja sen soveltamissääntöjen 21 artikla: ”Varojen saajia koskevien ja muiden tietojen julkaiseminen”.

52. Varainhoidon avoimuuden järjestelmä ei kuitenkaan sisällä kattavia tietoja valtiosta riippumattomille järjestöille myönnetystä rahoituksesta, koska

- tosiasiallisesti maksetuista maksuista ei julkisteta tietoja
- edunsaajaluokka ”valtiosta riippumattomat järjestöt” otettiin käyttöön vasta vuonna 2016, mutta sitä ei käytetä johdonmukaisesti, koska perusteet, joiden mukaisesti yhteisöt luokitellaan valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi, puuttuvat
- rahoitusta edelleenmyöntämisen kautta saaneita yhteisöjä ei julkisteta.

53. Komission yksiköt soveltavat erilaisia lähestymistapoja julkistaessaan rahoitustietoja varainhoidon avoimuuden järjestelmässä. Tehdessään sopimuksia usean edunsaajan kanssa tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto, ympäristöasioiden pääosasto sekä koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto (koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston kautta) julkaisevat kaikkien edunsaajien nimet ja erittelevät varat edunsaajittain. PO ECHO julkaisee rahoituksen määrän ja sen valtiosta riippumattoman järjestön nimen, jonka kanssa komissio on tehnyt avustussopimuksen; pääosasto ei julkista tietoja mahdollisista muista täytäntöönpanokumppaneista, jotka toteuttavat osan toimesta tai koko toimen (ks. **kaavio 3**). Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto sekä kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto ilmoittavat niiden valtiosta riippumattomien järjestöjen nimen, joiden kanssa komissio on tehnyt avustussopimuksen, sekä muiden hakijoiden nimet. Avustuksen määrä linkitetään kuitenkin vain siihen kumppaniin, joka johtaa tointa, eikä varoja eritellä edunsaajittain.

54. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että kaikkien tarkastettujen neljäntoista suoraan hallinnoidun hankkeen osalta määrät, jotka julkaistiin varainhoidon avoimuuden järjestelmässä, olivat yhdenmukaisia avustussopimusten mukaisten määrien kanssa. Viidessä tapauksessa³³ jotkin julkaistut tiedot, jotka koskivat toimen tyyppiä tai maantieteellistä sijaintipaikkaa tai rahoituksen myöntämisestä vastannutta yksikköä, kuitenkin puuttuivat tai olivat virheellisiä.

³³ Hankkeet 1, 2, 5, 14 ja 15.

Tuloksia koskevia ja muita lisätietoja julkistetaan eri avoimuusportaaleissa

55. Varainhoidon avoimuuden järjestelmän lisäksi komissio julkaisee tietoja rahoitetuista toimista eri politiikanalojen useiden eri jakelukanavien välityksellä. Esimerkiksi tutkimuksen alalla komissio julkistaa rahoitusta koskevia tietoja EU:n tutkimus- ja kehitystietopalvelun (Cordis)³⁴ kautta. Se on julkinen tietorekisteri ja portaali, johon tallennetaan tietoja EU:n rahoittamista tutkimushankkeista ja niiden tuloksista.

56. Ulkoisten toimien alalla komissio julkistaa tietoja valtiosta riippumattomille järjestöille myönnetystä rahoituksesta useissa avun läpinäkyvyyttä koskevissa verkkoportaaleissa, joita ovat *EU Aid Explorer*³⁵, Euroopan hätä- ja katastrofiavun tietojärjestelmä (EDRIS)³⁶ ja *Financial Tracking Service*³⁷. Tarkastetuista hankkeista julkaistut tiedot olivat kaiken kaikkiaan yhdenmukaisia tosiasiallisesti myönnetyn rahoituksen kanssa.

Tietoja humanitaarisesta avusta ja kehitysavusta julkistetaan yleensä kansainvälisten avoimuusstandardien mukaisesti

57. Komissio raportoi tietoja humanitaarisesta avusta ja kehitysavusta kansainvälisten avun läpinäkyvyyttä koskevien sitoumusten täyttämiseksi. Komissio ilmoittaa tietoja luotonantajien ilmoituksia koskevaan OECD:n järjestelmään (*Creditor Reporting System, CRS*)³⁸, avunantajien ennakoivia menosuunnitelmia koskevaan OECD:n tutkimukseen

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

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

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

³⁷ <https://fts.unocha.org/> – YK:n humanitaarisen avun koordinoitumistalon (UNOCHA) ylläpitämä rahoituksen seurantajärjestelmä.

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

(*Forward Spending Survey, FSS*)³⁹ ja kansainvälisen avun läpinäkyvyyttä koskevan aloitteen (IATI) rekisteriin⁴⁰ yhteisten kansainvälisten standardien mukaisesti.

Komissio julkaisi tietoja humanitaarisesta avusta ja kehitysavusta yhteisen IATI-standardin mukaisesti, mutta joissakin tiedoissa oli puutteita

58. Komissio julkistaa tietoja humanitaarisesta avusta ja kehitysavusta noudattamalla IATIn⁴¹ yhteydessä kehitettyä yhteistä standardiraportointisäännöstöä. IATI on maailmanlaajuinen aloite, jolla pyritään lisäämään kehitysyhteistyön avoimuutta ja tuloksellisuutta.

59. Yleensä ottaen komissio julkaisee tietoja IATI-standardin mukaisesti.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, etteivät IATIa varten raportoidut tiedot käsitä tietoja EU:n erityisrahastoista eivätkä rahoitettujen hankkeiden tuloksista⁴².

60. Tilintarkastustuomioistuin vertaili IATIn käyttäjäystävällisessä verkkoportalissa julkaistuja tietoja todellisiin tietoihin otokseen kuuluvien hankkeiden osalta. Kaikista tarkastetuista hankkeista julkaistiin tietoja, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita virheitä sopimusten rahamääräisessä arvossa⁴³, maksuissa⁴⁴ ja hankkeiden päättymispäivissä⁴⁵ (ks. ***laatikko 8***).

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

⁴⁰ <https://www.iatiregistry.org/>.

⁴¹ IATI käynnistettiin Accrassa pidetyn avun tuloksellisuutta käsittelevän kolmannen korkean tason foorumin jälkeen vuonna 2008.

⁴² Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto raportoi IATIa varten ensimmäisen erän tulostietoja yli 700 hankkeesta helmikuussa 2018.

⁴³ Hankkeet 4, 5, 6, 7, 14, 15, 16 ja 17.

⁴⁴ Hankkeet 1, 2, 11, 12 ja 13.

⁴⁵ Hankkeet 7, 14 ja 15.

Laatikko 8 – Esimerkkejä IATIn d-portalissa julkaistuissa tiedoissa havaituista virheistä

Hankkeen 11 osalta IATIn d-portalissa raportoitu maksujen määrä oli virheellinen. Portaalissa esitetty maksujen määrä oli 14 000 000 euroa, mutta tosiasiallisesti luvun pitäisi olla 11 200 000 euroa, koska loppumaksua ei ollut vielä suoritettu (2. maaliskuuta 2018).

Hankkeen 15 tapauksessa IATIn d-portalissa julkaistu sopimuksen arvo oli nolla, kun taas todellinen sopimuksen arvo oli 2 000 000 euroa, ja hankkeen päättymispäivä oli virheellinen, koska sitä ei ollut päivitetty hankkeelle myönnetyn kolmen kuukauden jatkoajan mukaisesti.

YK:n elimet julkaisivat riittämättömästi tietoja valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa tehdyistä sopimuksista

61. Välillisessä hallinnoinnissa komissio antaa hankkeiden toteutuksen kolmannen osapuolen tehtäväksi. Yhteisö, jolle toteuttamistehtäviä on siirretty, vastaa näissä tapauksissa EU-rahoituksella myönnettyjen avustusten julkistamisesta⁴⁶.

62. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tiedot, jotka ne YK:n elimet, joille toteuttamistehtäviä oli siirretty, olivat julkaisseet otoksen kuudesta välillisesti hallinnoidusta hankkeesta (ks. *liite II*). Tarkastuksessa todettiin, että viidessä tapauksessa YK:n elimet joko eivät julkaisseet⁴⁷ tai julkaisivat vain osittain⁴⁸ tietoja valtiosta riippumattomille järjestöille EU:n varoilla myönnettyistä avustuksista (ks. *laatikko 9*). Komissio ei myöskään tarkastanut, olivatko YK:n elimet täyttäneet julkaisemista koskevan vaatimuksen.

⁴⁶ Komission ja niiden yhteisöjen, joille toteuttamistehtäviä on siirretty, välisiin sopimukseen sovellettavien yleisten ehtojen mukaan viimeksi mainittujen on julkaistava verkkosivustoillaan tai järjestelmässään yksityiskohtaisia tietoja EU:n rahoittamista avustuksista. Yhteisöjen on julkistettava sopimuksen/hankkeen nimi, luonne ja käyttötarkoitus, avustuksen saajan nimi ja sijaintipaikka sekä sopimuksen rahamääräinen arvo. Kun on kyse usean rahoittajan toimista, julkaisemisessa noudatetaan sen yhteisön sääntöjä, jolle toteuttamistehtäviä on siirretty.

⁴⁷ Hankkeet 9, 18 ja 20.

⁴⁸ Hankkeet 8 ja 19.

Laatikko 9 – Esimerkkejä tapauksista, joissa YK:n elimet eivät julkaisseet tietoja valtiosta riippumattomille järjestöille edelleenmyönetyistä EU:n varoista

Komissio antoi eräälle YK:n elimelle tehtäväksi hankkeen 18 toteuttamisen. Hanke koski käteisavustuksia ja pakolaisten tunnistamista Etiopiassa. YK:n elin antoi joidenkin toimien toteuttamisen valtiosta riippumattoman järjestön tehtäväksi mutta ei julkistanut verkkosivustollaan mitään tietoja avustuksen edelleenmyöntämisestä.

Etiopiassa komissio antoi eräälle YK:n elimelle tehtäväksi hankkeen 19 toteuttamisen. Hankkeella tuettiin ihmiskaupan uhrien sopeutumista yhteiskuntaan. Kaksi paikallista valtiosta riippumatonta järjestöä toteutti joitakin hankkeen toimista. YK:n elin julkaisi verkkosivustollaan vain vähän tietoja näiden järjestöjen kanssa tehdyistä sopimuksista eikä julkistanut sopimusten arvoja.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

63. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin, oliko valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttama EU-rahoitus avointa. Tässä yhteydessä selvitettiin, oliko tapa, jolla komissio määrittelee yhteisöjä valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi, luotettava ja oliko menettely, jolla valitaan valtiosta riippumattomia järjestöjä toteuttamaan EU:n rahoittamia toimia, avoin. Lisäksi tutkittiin, kuinka asianmukainen oli prosessi, jolla kerättiin, tarkastettiin ja julkistettiin tietoja valtiosta riippumattomista järjestöistä. Tarkastus kattoi tärkeimmät politiikanalat, joilla valtiosta riippumattomat järjestöt toteuttavat EU-rahoitusta. Erityistä huomiota kiinnitettiin suurimpaan politiikanalaan eli ulkoihin toimiin.

64. Tilintarkastustuomioistuin totesi, ettei komissio ollut riittävän avoin valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttaman EU-rahoituksen osalta.

65. Mahdollisuus saada EU-rahoitusta ei useimmissa tapauksissa ole riippuvainen siitä, onko yhteisö valtiosta riippumaton järjestö. Yhteisö merkitään komission kirjanpitojärjestelmään valtiosta riippumattomaksi järjestöksi yhteisön oman ilmoituksen perusteella. Tämän menettelyn ja komission suorittamien vähäisten tarkastusten vuoksi yhteisöjen luokittelu valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi oli epäluotettavaa (ks. **kohdat 18–27**).

66. Rahoituksen hakijoiden rekisteröitymistä varten ei ollut komission laajuista järjestelmää. Rahoituksen hakijoiden, kuten valtiosta riippumattomien järjestöjen, rekisteröitymiseen käytettyjä eri järjestelmiä ei myöskään ollut yhdistetty toisiinsa (ks. **kohta 22**).

Suositus 1 – Parannetaan valtiosta riippumattomia järjestöjä koskevien tietojen luotettavuutta

Komission olisi parannettava EU:n toimia täytäntöönpanevia valtiosta riippumattomia järjestöjä koskevan raportointinsa tuloksellisuutta ja avoimuutta. Tätä varten komission olisi saatava asianmukaisia tietoja ja parannettava EU:n varojen käyttöä toteuttavia valtiosta riippumattomia järjestöjä koskevan kirjanpitojärjestelmänsä tietojen luotettavuutta:

- a) sisällyttämällä oikeushenkilöiden validointia koskeviin sisäisiin ohjeisiinsa selkeät perusteet, joiden mukaisesti yhteisöt luokitellaan valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi ABAC-järjestelmässä
- b) sisällyttämällä yhteiseen rekisteröitymisjärjestelmään vaatimus (tai mahdollisuus, jos valtiosta riippumattomat järjestöt ilmoittavat asiaan liittyvän turvallisuuskysymyksiä), jonka mukaan EU-rahoituksen hakijoiden on ilmoitettava olevansa valtiosta riippumaton järjestö, ja julkistettava perusteet, joiden perusteella organisaatio katsotaan sellaiseksi.

Aikatavoite: vuoden 2020 loppu.

67. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että ulkoisten toimien alalla komissio valitsi valtiosta riippumattomien järjestöjen johtamat hankkeet yleensä avoimuutta noudattaen. Tietyissä tapauksissa oli kuitenkin puutteita (ks. **kohdat 28–33**).

68. Tilintarkastustuomioistuin totesi, etteivät komission eri yksiköt soveltaneet rahoituksen edelleenmyöntämismenettelyjä samantavalla tavalla. ECHOn tulkinta kolmansille osapuolille myönnettävää rahoitustukea koskevista säännöistä oli väljempi kuin muiden pääosastojen. Rahoituksen edelleenmyöntäminen on tulkinnan vuoksi mahdollista useille toteuttamiseen osallistuville tasoille ilman edelleenmyönnettävien määrien rajoittamista (ks. **kohdat 35–37**).

69. Tarkastettujen YK:n elinten käyttämät valtiosta riippumattomien järjestöjen valintamenettelyt eivät olleet aina läpinäkyviä (ks. **kohdat 38 ja 39**).

Suositus 2 – Tarkastetaan, kuinka rahoituksen edelleenmyöntämistä koskevia sääntöjä sovelletaan

Jos suoraan hallinnoitavan toimen toteuttaminen edellyttää rahoituksen edelleenmyöntämistä, komission olisi

- a) sovellettava eri yksiköissään yhdenmukaista tulkintaa varainhoitoasetuksen sovellettavista säännöistä ottaen huomioon alakohtaiset erikoispiirteet. Erityisesti kun toimen toteutus edellyttää kolmannelle osapuolelle myönnettävää rahoitustukea, tuen edellytykset olisi määriteltävä avustussopimuksessa vuoden 2018 varainhoitoasetuksen säännösten mukaisesti.

Kun YK:n elimet valitsevat edunsaajia välillisessä hallinnoinnissa, komission olisi

- b) tarkistettava, että YK:n elimet soveltavat täytäntöönpanokumppanien valintaa koskevia sääntöjään ja menettelyjään oikein.

Aikatavoite: vuoden 2019 puolivälistä alkaen.

70. Komissio ei aina kerännyt ja tarkastanut valtiosta riippumattomia järjestöjä koskevia tietoja asianmukaisesti. Järjestelmissä ei varsinkaan aina ollut mahdollista kirjata sopimuksen kaikkien edunsaajien saamia varoja (ks. **kohdat 41 ja 42**).

71. Ulkoisten toimien alalla komissiolla ei ollut kattavia tietoja kaikkien toteutuksesta vastaavien toimijoiden saamasta rahoituksesta ja toteuttamista toimista. Tämä koski erityisesti kansainvälisten valtiosta riippumattomien järjestöjen verkostoja ja välillisesti hallinnoituja hankkeita. Kun hallinnointimuotona oli välillinen hallinnointi, saatavilla olleiden tietojen puute myös esti komissiota tarkastamasta ilmoitettuja kustannuksia (ks. **kohdat 43–49**).

Suositus 3 – Parannetaan valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamaa rahoitusta koskevia tietoja

Komission olisi parannettava rahoitettavista valtiosta riippumattomista järjestöistä kerättäviä tietoja

- a) mahdollistamalla se, että avustusten eri hallinnointijärjestelmissä voidaan kirjata kaikkien EU:n kanssa sopimussuhteessa olevien edunsaajien saama rahoitus eikä vain johtavan edunsaajan saamaa rahoitusta, jotta tiedot olisivat analysoitavissa ja käsiteltävissä.

Ulkoisten toimien alalla komission olisi parannettava varojen jäljitettävyyttä

- b) kansainvälisten valtiosta riippumattomien järjestöjen verkostojen toteuttamissa toimissa yksilöimällä järjestelmissään yhteisöt, jotka tosiasiallisesti toteuttavat rahoitetut toimet
- c) YK:n elinten välityksellä toteutettavissa välillisesti hallinnoiduissa hankkeissa tarkistamalla, että rahoitettujen valtiosta riippumattomien järjestöjen osalta ilmoitetuista välillisistä kustannuksista toimitetaan riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida kaikkien toteutuksesta vastaavien toimijoiden ilmoittamat kulut.

Aikatavoite: vuoden 2021 puoliväli.

72. Valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamaa EU-rahoitusta koskevia tietoja julkaistaan useissa järjestelmissä, mutta julkistettuja tietoja on vähän, paitsi ulkoisten toimien alalla (ks. **kohdat 51–56**).

73. Komissio julkisti yleensä tietoja humanitaarisesta avusta ja kehitysavusta kansainvälisten avoimuusstandardien mukaisesti, mutta joissakin tiedoissa oli puutteita (ks. **kohdat 58–60**).

74. Viidessä tapauksessa YK:n elimet, joille toteuttamistehtäviä oli siirretty, joko eivät julkaisseet ollenkaan tai julkaisivat vain osittain tietoja sopimuksista, jotka oli tehty valtiosta

riippumattomien järjestöjen kanssa. Komissio ei tarkastanut, olivatko YK:n elimet täyttäneet julkaisemista koskevan vaatimuksen (ks. **kohta 62**).

Suositus 4 – Vakioidaan julkaistavat tiedot ja parannetaan niiden tarkkuutta

Komission olisi

- a) otettava käyttöön kaikissa yksiköissä yhtenäinen toimintatapa, jota sovelletaan tietojen julkaisemiseen varainhoidon avoimuuden järjestelmässä ja jolla varmistetaan, että kaikki EU:n kanssa sopimussuhteessa olevat avustuksen saajat ja myönnetty rahoituksen määrä julkistetaan.

Aikatavoite: vuoden 2021 puoliväli.

Ulkoisten toimien alalla komission olisi

- b) parannettava avun läpinäkyvyyttä koskevien kansainvälisten standardien noudattamista raportoimalla rahoitettujen hankkeiden tulokset ja EU:n erityisrahastoja koskevia tietoja
- c) tarkistettava, että YK:n elimet täyttävät velvollisuutensa julkistaa riittävästi tietoja tehdyistä sopimuksista, joilla on myönnetty avustusta EU-rahoituksella.

Aikatavoite: vuoden 2021 puoliväli.

Tilintarkastustuomioistuimen V jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Lazaros S. Lazaroun johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 5. joulukuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

Tarkastetut suoraan hallinnoidut hankkeet

	Pää- osasto	Nro	Sopimuksen viitetiedot	Sopimuksen aihe	Sopimuspuoli	Määrä (euroa)	Toteuttamisaika
Libanon	PO ECHO	1	ECHO/SYR/BUD/2016/91034	Monimuotoisen käteisavustuksen antaminen, jotta voidaan vastata haavoittuvassa asemassa olevien syyrialaispakolaisten tarpeisiin Libanonissa	Kansainvälinen valtiosta riippumaton järjestö	31 050 000	1.6.2016–31.5.2017
		2	ECHO/SYR/BUD/2014/91020	Hätätoimet haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten hyväksi Syyrian kriisin yhteydessä (vaihe 4)	Kansainvälinen valtiosta riippumaton järjestö	5 500 000	1.7.2014–31.3.2015
		3	ECHO/SYR/BUD/2016/91024	Kiireellinen apu konfliktin ja pakkosiirron vuoksi kärsivien pakolais- ja isäntäväestöjen suojelemiseksi Pohjois-Libanonissa ja Bekaan alueella	Kansainvälinen valtiosta riippumaton järjestö	1 500 000	1.4.2016–30.4.2017
	PO NEAR	4	2015/364-146	Turvallisen vesi- ja jätehuollon järjestäminen Syyrian kriisistä kärsivälle haavoittuvassa asemassa olevalle väestölle Etelä-Libanonissa	Kansainvälinen valtiosta riippumaton järjestö	2 110 823	17.9.2015–16.9.2017
		5	2013/282-595	Kokonaisvaltaisen, koko muuttoprosessin kattavan lähestymistavan käyttöönotto maahanmuuttajien ja pakolaisten tukemisessa ja voimaannuttamisessa	Kansainvälinen valtiosta riippumaton järjestö	1 914 506	31.7.2013–30.7.2016
		6	2014/350-232	Libanonin oikeuslaitoksen riippumattomuus: yhteiskunnallisesti ensisijainen tavoite	Paikallinen valtiosta riippumaton järjestö	1 000 000	16.10.2014–15.5.2018
		7	2015/371-135	Libanoniilaisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden esiintuominen osallistavan ja kestävä kehityksen edistämiseksi maatalous- ja ympäristöalalla Pohjois-Libanonissa	Kansainvälinen valtiosta riippumaton järjestö	470 949	1.2.2016–28.2.2018
Etiopia	PO ECHO	11	ECHO/-HF/EDF/2015/01001	Hätäapumekanismi (ERM) IV Etiopiassa	Kansainvälinen valtiosta riippumaton järjestö	14 000 000	1.1.2016–30.6.2017

		12	ECHO/-HF/EDF/2015/01025	Etiopian valtion kanssa toteutettava siemenhäätäpu (SERGE)	Kansainvälinen valtiosta riippumaton järjestö	5 000 000	26.5.2016–25.3.2017
		13	ECHO/-HF/EDF/2015/01017	Monialainen häätäpu Afarin alueen viiden piirikunnan (<i>woreda</i>) haavoittuvassa asemassa oleville yhteisöille Etiopiassa	Kansainvälinen valtiosta riippumaton järjestö	1 500 000	1.3.2016–31.8.2017
	PO DEVCO	14	2014/343-843	Biodiversiteetin ja ekosysteemipalvelujen suojelu sekä ylänkö- ja alankoyhteisöjen hyvinvoinnin parantaminen Balen ekoalueella	Kansainvälinen valtiosta riippumaton järjestö	5 000 000	9.7.2014–8.4.2018
		15	2014/340-882	Selviytymis- ja palautumiskyvyn kehittäminen haavoittuvassa asemassa olevan väestön keskuudessa Wag Hemra -vyöhykkeen Amharan alueella Etiopiassa	Kansainvälinen valtiosta riippumaton järjestö	2 000 000	17.4.2014–16.7.2017
		16	2016/376-321	Paimentolaisuuden sekä maanviljelyn ja laiduntamisen luonnonvarojen hallinta- ja elinkeinoaloitteet (PANRMLI)	Paikallinen valtiosta riippumaton järjestö	197 865	1.7.2016–31.10.2018
		17	2014/341-464	Afarin alueen paimentolaisyhteisöjen lisääntymisterveydenhuollon kehittämishanke	Paikallinen valtiosta riippumaton järjestö	180 000	12.4.2014–11.4.2016

Tarkastetut välillisesti hallinnoidut hankkeet

	Pää- osasto	Nro	Sopimuksen viitetiedot	Sopimuksen aihe	Sopimuspuoli	Määrä (euroa)	Toteuttamisaika	Valtiosta riippumaton järjestö, jolle rahoitusta on edelleenmyönnetty
Libanon	PO ECHO	8	ECHO/SYR/BUD/2016/91010	Suojan ja humanitaarisen avun tarjoaminen Libanonissa eläville pakolaisille	YK:n elin	30 000 000	1.4.2016–31.3.2017	Kansainvälinen ja paikallinen valtiosta riippumaton järjestö
	PO NEAR	9	2015/367-663	Tuki Syyrian kriisistä kärsivien kouluikäisten lasten oppimismahdollisuuksien edistämiseksi sekä lasten, naisten ja huoltajien terveydenhuollon varmistamiseksi ja haavoittuvuuden vähentämiseksi Libanonissa	YK:n elin	37 920 556	1.9.2015–31.8.2017	Kansainvälinen ja paikallinen valtiosta riippumaton järjestö
		10	2015/371-621	Haavoittuvassa asemassa oleville syyrialaispakolaisille ja libanonilaisyhteisöille tarjottavien ei-tarttuvien tautien hoitopalvelujen ja mielenterveyspalvelujen saatavuuden parantaminen perusterveydenhuollon tasolla Libanonissa	YK:n elin	2 308 000	1.1.2016–31.3.2017	Paikallinen valtiosta riippumaton järjestö
Etiopia	PO ECHO	18	ECHO/-HF/BUD/2015/91054	Käteisavustukset somali-, eritrealais-, eteläsudanilais- ja sudanilaispakolaisille sekä pakolaisten biometrinen tunnistus	YK:n elin	5 000 000	1.4.2015–31.3.2016	Kansainvälinen valtiosta riippumaton järjestö
	PO DEVCO	19	2015/358-720	Etiopiaan palaavien yhteiskuntaan sopeutumisen tukeminen	YK:n elin	5 000 000	1.1.2015–31.12.2018	Kaksi paikallista valtiosta riippumatonta järjestöä
		20	2014/346-779	Paimentolaisyhteisöjen selviytymiskyvyn edistäminen (PPR) parantamalla eläinten terveydenhuollon toteuttamista Etiopian paimentolaisalueilla	YK:n elin	9 277 294	26.7.2014–25.11.2018	Kaksi kansainvälistä valtiosta riippumatonta järjestöä

Yksittäisten hankkeiden arviointi – yleiskatsaus

Han- ke, nro	Komission toteuttama valtiosta riippumattomien järjestöjen hankkeiden valinta		Kolmansien osapuolten toteuttama valtiosta riippumattomien järjestöjen valinta		EU-rahoitusta koskevat tiedot		Tietojen käyttäminen			Julkaiseminen		
	Valinta- prosessi on läpinäkyvä	Järjestö- kump- panien valmiudet arvioidaan	Valinta- prosessi on läpinäkyvä	Järjestö- kump- panien valmiudet arvioidaan	Komission järjestelmät osoittavat, kuka tekee mitäkin järjestöjen toteuttamissa toimissa	Komission järjestelmät osoittavat kunkin järjestön saaman rahoituksen	Tietojen perusteella pystytään arvioimaan kustannusten kohtuullisuutta	Tietoja voidaan käyttää toteuttamis- ongelmien havaitsemiseen ja korjaamiseen	Tietoja voidaan käyttää koordinointiin	Varainhoidon avoimuuden järjestelmä	IATI	Muut portaalit / Niiden yhteisöjen julkaisu- kanavat, joille toteuttamis- tehtäviä oli siirretty
1	Osittain	Kyllä	Ei sov.	Ei sov.	Osittain	Kyllä	Kyllä	Osittain	Kyllä	Osittain	Osittain	Kyllä
2	Osittain	Ei	Ei sov.	Ei sov.	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osittain	Osittain	Osittain
3	Osittain	Kyllä	Ei sov.	Ei sov.	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
4	Kyllä	Kyllä	Ei sov.	Ei sov.	Osittain	Osittain	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osittain	Osittain	Osittain
5	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osittain	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osittain	Osittain	Ei
6	Kyllä	Kyllä	Ei sov.	Ei sov.	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osittain	Osittain	Osittain
7	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osittain	Osittain	Osittain
8	Ei sov.	Ei sov.	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei sov.	Ei sov.	Osittain
9	Ei sov.	Ei sov.	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei sov.	Ei sov.	Ei
10	Ei sov.	Ei sov.	Kyllä	Kyllä	Osittain	Osittain	Ei	Kyllä	Osittain	Ei sov.	Ei sov.	Kyllä
11	Osittain	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osittain	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osittain	Kyllä
12	Osittain	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osittain	Osittain	Osittain	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osittain	Osittain
13	Osittain	Kyllä	Ei sov.	Ei sov.	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osittain	Kyllä
14	Kyllä	Kyllä	Ei sov.	Ei sov.	Kyllä	Kyllä	Osittain	Kyllä	Kyllä	Osittain	Osittain	Osittain
15	Kyllä	Kyllä	Ei sov.	Ei sov.	Osittain	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osittain	Osittain	Osittain
16	Kyllä	Osittain	Ei sov.	Ei sov.	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Osittain	Osittain	Osittain
17	Kyllä	Osittain	Ei sov.	Ei sov.	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Osittain	Osittain	Osittain	Osittain
18	Ei sov.	Ei sov.	Ei	Kyllä	Osittain	Ei	Ei	Kyllä	Osittain	Ei sov.	Ei sov.	Ei
19	Ei sov.	Ei sov.	Kyllä	Kyllä	Osittain	Ei	Ei	Kyllä	Osittain	Ei sov.	Ei sov.	Osittain
20	Ei sov.	Ei sov.	Ei	Kyllä	Kyllä	Osittain	Ei	Kyllä	Osittain	Ei sov.	Ei sov.	Ei

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

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

EXECUTIVE SUMMARY

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

Box 1 – What is an NGO?

See reply of the Commission to paragraph 2.

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

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

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

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

OBSERVATIONS

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

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

20. See the Commission reply to paragraph 19.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission intends to provide further clarity as from 2019.

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

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

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

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

Box 6 – Example of overcharging indirect costs

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

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

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

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

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

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

52.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission refers to its reply to paragraph 62.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

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

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

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

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

Recommendation 1 – Improve the reliability of information on NGOs

The Commission does not accept this recommendation.

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission accepts this recommendation.

(a) The Commission accepts this recommendation.

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

(b) The Commission accepts this recommendation.

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

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

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

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

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

Recommendation 3 – Improve information on funds implemented by NGOs

The Commission accepts this recommendation

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

(a) The Commission accepts this recommendation.

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

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

(b) The Commission accepts this recommendation.

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

(c) The Commission accepts this recommendation

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

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

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

Recommendation 4 – Standardise and improve accuracy of information published

The Commission accepts the recommendation

(a) The Commission accepts this recommendation.

(b) The Commission accepts this recommendation.

(c) The Commission accepts this recommendation.

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

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	9.1.2018
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	15.10.2018
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	5.1.2018
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	EN: 11.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1648-7 1977-5792 doi:10.2865/638955 QJ-AB-18-034-FI-N

HTML ISBN 978-92-847-1663-0 1977-5792 doi:10.2865/0192 QJ-AB-18-034-FI-Q

Valtiosta riippumattomat järjestöt (NGO) ovat tärkeitä toimijoita EU:n talousarvion toteuttamisessa. Vuosina 2014–2017 komissio satoi arviolta 11,3 miljardia euroa rahoitusta valtiosta riippumattomien järjestöjen toteutettavaksi monilla EU:n eri politiikanaloilla. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttaman EU-rahoituksen avoimuutta. Tarkastuksessa keskityttiin erityisesti ulkoisten toimien alaan, koska suurin osa valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamasta EU-rahoituksesta kohdistuu kaikista politiikanaloista juuri tälle alalle. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tapa, jolla komissio määrittelee yhteisöjä valtiosta riippumattomiksi järjestöiksi järjestelmissään, ei ole luotettava. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio valitsi valtiosta riippumattomien järjestöjen johtamat hankkeet yleensä avoimuuden periaatetta noudattaen. Joidenkin tarkastettujen YK:n elinten kohdalla valtiosta riippumattomien järjestöjen valintaprosessit eivät kuitenkaan olleet läpinäkyviä. Komissio ei aina kerää ja tarkasta kattavia tietoja kaikista tukea saavista valtiosta riippumattomista järjestöistä. Valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttamaa EU-rahoitusta koskevia tietoja julkaistaan useissa järjestelmissä, mutta julkistettuja tietoja on vähän. Tilintarkastustuomioistuin totesi, ettei komissio ollut riittävän avoin valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttaman EU-rahoituksen osalta ja että avoimuuden lisääminen vaatii vielä lisätoimia. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin esittää joukon suosituksia, joiden tarkoituksena on lisätä valtiosta riippumattomien järjestöjen toteuttaman EU-rahoituksen avoimuutta.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2018.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydyttävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.