

Különjelentés

## A nem kormányzati szervezeteknek juttatott uniós finanszírozás átláthatósága: több erőfeszítésre lenne szükség

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK

## AZ ELLENŐRZŐ CSOPORT

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést az uniós finanszírozásra és igazgatásra szakosodott, Lazaros S. Lazarou számvevőszéki tag elnökölte V. Kamara végezte. Az ellenőrzést Annemie Turtelboom számvevőszéki tag vezette Dennis Wernerus kabinetfőnök, Sabine Hiernaux-Fritsch ügyvezető és Roberto Ruiz Ruiz feladatfelelős, valamint Eva Maria Coria Paramas, Söveges Erika Katalin, Maria-Luisa Gomez Valcarcel és Francesco Zoia Bolzonello számvevők támogatásával. Nyelvi támogatás: Hannah Critoph.



*Balról jobbra:* Hannah Critoph, Roberto Ruiz Ruiz, Annemie Turtelboom, Söveges Erika Katalin, Dennis Wernerus.

## TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés
Betűszók és rövidítések	
Összefoglalás	I–IX
Bevezetés	1–7
A nem kormányzati szervezet fogalma	1–2
A nem kormányzati szervezetek uniós finanszírozása	3–5
Az átláthatóság fogalma	6–7
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	8–17
Észrevételek	18–62
A Bizottság nem megbízható módon sorolja be rendszerében a jogalanyokat nem kormányzati szervezeti státuszba	18–27
Az esetek többségében az uniós finanszírozásra való jogosultság nem függ a nem kormányzati szervezeti státusztól	19–20
A Bizottság a számviteli rendszerben történő nyilvántartásba vétel során csak korlátozottan ellenőrzi a jogalanyok nem kormányzati szervezetként való önbesorolását	21–27
A külső fellépések terén összességében átlátható volt a nem kormányzati szervezetek által irányított projektek kiválasztási folyamata, azonban hiányosságokat tapasztaltunk azokban az esetekben, amikor ezt az eljárást harmadik felek hajtották végre	28–39
A Bizottság általában átlátható módon választotta ki a nem kormányzati szervezetek által vezetett projekteket	28–33
A források harmadik fél nem kormányzati szervezetnek történő továbbadása néha nem volt elég átlátható	34–39
A Bizottság nem mindig megfelelően gyűjti össze és ellenőrzi a nem kormányzati szervezetek által felhasznált uniós forrásokkal kapcsolatos információkat	40–49
A bizottsági rendszerek nem rögzítik minden esetben az egyes szerződések kedvezményezettjeinek nyújtott finanszírozással kapcsolatos információkat	41–42

A külső fellépések terén a Bizottság nem minden esetben rendelkezik átfogó információkkal az összes támogatott nem kormányzati szervezetről	43–47
A közvetett irányítás terén az információk hiánya hátráltatta a költségnyilatkozatokkal kapcsolatos bizottsági ellenőrzéseket	48–49
A nem kormányzati szervezetek által felhasznált uniós forrásokkal kapcsolatos információkat több rendszerben is közzéteszik, azonban korlátozott a nyilvánosságra hozott információk köre	50–62
A nem kormányzati szervezetekkel kötött szerződésekre vonatkozó információkat közzéteszik a pénzügyi átláthatósági rendszerben, de azok nem teljes körűek	51–56
A humanitárius és fejlesztési segélyekre vonatkozó információkat rendszerint a nemzetközi átláthatósági standardokkal összhangban hozzák nyilvánosságra	57–60
Egyes ENSZ-szervezetek helytelen információkat tettek közzé a nem kormányzati szervezeteknek odaítélt szerződésekről	61–62
Következtetések és ajánlások	63–74
I. melléklet. Ellenőrzött közvetlen irányítású projektek	
II. melléklet. Ellenőrzött közvetett irányítású projektek	
III. melléklet. Az egyes projektek értékelése – áttekintés	
A Bizottság válasza	

**BETŰSZÓK ÉS RÖVIDÍTÉSEK**

ABAC	A Bizottság eredményszemléletű számviteli rendszere
CORDIS	Közösségi Kutatási és Fejlesztési Információs Szolgálat
CRIS	Közös külkapcsolati információs rendszer
CSO	Civil társadalmi szervezet
DG BUDG	Költségvetési Főigazgatóság
DG DEVCO	A Nemzetközi Együttműködés és a Fejlesztés Főigazgatósága
DG EAC	Oktatásügyi, Ifjúságpolitikai, Sportügyi és Kulturális Főigazgatóság
DG ECHO	Az Európai Polgári Védelem és Humanitárius Segítségnyújtási Műveletek Főigazgatósága
DG ENV	Környezetvédelmi Főigazgatóság
DG NEAR	Az Európai Szomszédsgpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága
DG RTD	Kutatási és Innovációs Főigazgatóság
EACEA	Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség
EASME	Kkv-ügyi Végrehajtó Ügynökség
EDRIS	Európai katasztrófareagálási információs rendszer
EFA	Európai Fejlesztési Alap
ERCEA	Az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége
FTS	Pénzügyi átláthatósági rendszer
IATI	Nemzetközi segélyátláthatósági kezdeményezés
NGO	Nem kormányzati szervezet
OECD	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet.
PADOR	A potenciális pályázók adatainak online regisztrációs rendszere
REA	Kutatási Végrehajtó Ügynökség
TPK	Többéves pénzügyi keret
UNICEF	Az ENSZ Gyermekalapja

## ÖSSZEFOGLALÁS

- I. A Bizottság becslések szerint az uniós költségvetés mintegy 1,7%-át, az Európai Fejlesztési Alapoknak pedig 6,8%-át nem kormányzati szervezeteken keresztül hajtja végre. A nem kormányzati szervezetek számos szakpolitikai területen, így többek között a humanitárius és fejlesztési segélyek, a környezetvédelem, valamint a kutatás és innováció terén segítik a Bizottságot az uniós programok kialakításában, végrehajtásában és nyomon követésében. 2014 és 2017 között a Bizottság a becslések szerint 11,3 milliárd eurót vett kötelezettségvállalásba nem kormányzati szervezetek által végrehajtandó fellépésekre. Az Európai Parlament gyakran adott hangot a nem kormányzati szervezetek és finanszírozásuk iránti érdeklődésének.
- II. Ellenőrzésünk célkitűzése az volt, hogy értékeljük a nem kormányzati szervezeteknek juttatott uniós források átláthatóságát. Először azt vizsgáltuk meg, hogyan sorolja be a Bizottság a joganyagokat nem kormányzati szervezeti státuszba, majd azt ellenőriztük, hová jutnak a nem kormányzati szervezetek által végrehajtott uniós pénzüsszegek, és hogy a Bizottság ezt az információt átlátható módon közzétette-e. Áttekintettük mindazokat a fő szakpolitikai területeket, amelyeken nem kormányzati szervezetek uniós forrásokat hajtanak végre, különös tekintettel a legnagyobb ilyen területre, a külső fellépésekre.
- III. Arra a következtetésre jutottunk, hogy a Bizottság nem kezelte eléggé átláthatóan az uniós források nem kormányzati szervezetek általi végrehajtását.
- IV. A Bizottság számviteli rendszerében nem kormányzati szervezetként történő besorolás (amely önbevalláson alapul), illetve a Bizottság általi ellenőrzések korlátozott volta megbízhatatlanná tette a joganyagok nem kormányzati szervezetként történő besorolását.
- V. A külső fellépésekkel kapcsolatban megállapítottuk, hogy a Bizottság összességében átlátható módon választja ki a nem kormányzati szervezetek által irányított projekteket. A különböző bizottsági részlegek azonban nem egységesen alkalmazták a támogatás továbbadására irányuló eljárásokat, és az ellenőrzött ENSZ-szervezetek nem mindig átlátható módon választották ki a nem kormányzati szervezeteket.

VI. Nem egységes a nem kormányzati szervezetek által végrehajtott uniós forrásokkal kapcsolatos információk gyűjtése sem. A külső fellépések terén a Bizottságnak nem áll rendelkezésére teljes körű információ. Ez különösen a nemzetközi nem kormányzati szervezetekből álló hálózatok és közvetett irányítású projektek esetében jellemző. Ráadásul közvetett irányítás esetén az információk hiánya hátráltatta a költségnyilatkozatokkal kapcsolatos bizottsági ellenőrzéseket.

VII. A nem kormányzati szervezetek által felhasznált uniós forrásokkal kapcsolatos információkat több rendszerben is közzéteszik, azonban korlátozott a nyilvánosságra hozott információk köre. A külső fellépések terén a Bizottság általában a nemzetközi átláthatósági standardoknak megfelelően számolt be a humanitárius és fejlesztési segélyekre vonatkozó adatokról.

VIII. Bizonyos ENSZ-szervezetek ezzel szemben a hat ellenőrzött projekt közül öt esetében vagy nem, vagy csak részben tették közzé a nem kormányzati szervezetekkel kötött szerződéseket, a Bizottság pedig nem ellenőrizte, hogy az ENSZ-szervezetek eleget tettek-e ennek a követelménynek.

IX. A jelentésben megfogalmazott észrevételek alapján egy sor ajánlást fogalmazunk meg, amelyek célja a nem kormányzati szervezeteknek juttatott uniós finanszírozás átláthatóságának javítása. A következőket javasoljuk a Bizottságnak:

- a) javítsa a számviteli rendszerében a nem kormányzati szervezetekről nyilvántartott információk megbízhatóságát;
- b) ellenőrizze a támogatások nem kormányzati szervezeteknek történő továbbadására irányuló szabályok és eljárások alkalmazását;
- c) javítsa a nem kormányzati szervezetek által végrehajtott uniós forrásokkal kapcsolatos információk gyűjtését;
- d) fogadjon el egységes megközelítést a nem kormányzati szervezeteknek biztosított finanszírozással kapcsolatos részletes adatok közzétételéről, és ellenőrizze, hogy az ENSZ-szervezetek teljes és pontos adatokat tesznek-e közzé a nem kormányzati szervezetek által uniós finanszírozással végrehajtott szerződésekről.

## **BEVEZETÉS**

### ***A nem kormányzati szervezet fogalma***

1. Egyre nagyobb érdeklődés mutatkozik a nem kormányzati szervezetek átláthatósága és finanszírozása iránt. Az Európai Parlament például több felmérést is közzétett a témáról<sup>1</sup>, valamint jelentéstervezetet készített a nem kormányzati szervezetek uniós költségvetésből történő finanszírozásának költségvetési kontrolljáról<sup>2</sup>.
2. A nem kormányzati szervezetek fontos szerepet játszanak az uniós költségvetés végrehajtásában. A Bizottság – más partnerek mellett – nem kormányzati szervezetekkel együttműködve alakítja ki, hajtja végre és követi nyomon a programokat számos uniós szakpolitikai területen. Különösen így van ez a fejlesztés és a humanitárius segélyek terén, de olyan más területeken is, mint a környezetvédelem, a kutatás, az oktatás és a kultúra. Mindennek ellenére a nem kormányzati szervezet fogalmának jelenleg még nincsen közös uniós meghatározása (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

---

<sup>1</sup> Az Európai Parlament Belső Politikai Főigazgatósága: *EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration* (Nem kormányzati szervezeteknek nyújtott uniós finanszírozás a belpolitika, a biztonságpolitika és a migrációpolitika terén); az Európai Parlament Kutatószolgálat: *Financial accountability of civil society organisations* (A civil társadalmi szervezetek pénzügyi elszámoltathatósága), 2015. május; az Európai Parlament Belső Politikák Főigazgatóságának Költségvetési Igazgatósága: *Democratic Accountability and Budgetary Control of non-Governmental Organisations Funded by the EU Budget* (Az uniós költségvetésből finanszírozott nem kormányzati szervezetek demokratikus elszámoltathatósága és költségvetési kontrollja), 2017. január.

<sup>2</sup> A nem kormányzati szervezetek uniós költségvetésből történő finanszírozásának költségvetési ellenőrzéséről szóló jelentéstervezet (2015/2345(INI) felkérte az Európai Számvevőszéket, hogy készítsen különjelentést a nem kormányzati szervezeteknek juttatott uniós finanszírozás átláthatóságáról.

### **1. háttérmagyarázat. Mi a nem kormányzati szervezet?**

Bár a nem kormányzati szervezet fogalmát széles körben használják, nincsen nemzetközi szinten általánosan elfogadott meghatározása<sup>3</sup>. Az Unión belül a nem kormányzati szervezeti státuszt egyes tagállamokban a szervezet jogi formája, másokban pedig tevékenységének jellege határozza meg.

Egy 1997-es közleményben<sup>4</sup> a Bizottság a nem kormányzati szervezetek öt jellemzőjét emelte ki. Ezek a következők: (1) hivatalos vagy intézményi háttérű önkéntes szervezet; (2) nem végez nyereségfelosztást; (3) független a kormányzattól és a közhatóságoktól; (4) irányítása nem személyes haszonszerzés céljával történik; (5) tevékenysége legalább részben közérdeket szolgál.

### ***A nem kormányzati szervezetek uniós finanszírozása***

3. A nem kormányzati szervezetek elsősorban végrehajtó partneri minőségben, a Bizottság részéről való program- és projektvégrehajtásért részesülnek uniós finanszírozásban<sup>5</sup>. Nem kormányzati szervezetek lehetnek uniós fellépések végső kedvezményezettjei is, például a civil társadalom megerősítését célzó programok esetében.

4. A Bizottság számviteli rendszere (ABAC) szerint a nem kormányzati szervezetek általi végrehajtásra előirányzott források a 2014–2017-es időszakban elérték a 11,3 milliárd eurót (lásd: **1. ábra**). Ez azonban csak egy becslés, amint azt e jelentés észrevételekről szóló szakasza részletesen is kifejti majd.

---

<sup>3</sup> A nemzetközi szervezetek különféle fogalom meghatározásokat használnak. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) például helyi, nemzeti vagy nemzetközi szinten szerveződött, nonprofit, önkéntes polgári csoportként határozza meg a nem kormányzati szervezeteket (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).

<sup>4</sup> COM(1997) 241 final: „Az önkéntes szervezetek és alapítványok Európában betöltött szerepének erősítése” (1997.6.6.), a 2.3. bekezdés a)–e) pontja.

<sup>5</sup> A 2014–2016-os időszakban a fellépésekre nyújtott támogatások tették ki az Unió általános költségvetéséből a nem kormányzati szervezeteknek juttatott finanszírozás 95%-át (összesen 6,6 milliárd euróból 6,3 milliárd euró).

**1. ábra. Nem kormányzati szervezeteknek előirányzott uniós források (2014–2017), a Bizottság számviteli rendszerének adatai szerint**

A többéves pénzügyi keret (TPK) fejezetei és az Európai Fejlesztési Alapok		A nem kormányzati szervezetek részére lekötött összegek Időszak: 2014–2017 (millió euró)	Teljes lekötött összeg Időszak: 2014–2017 (millió euró)	A nem kormányzati szervezetek számára lekötött összegek százalékos aránya
1.1.	Intelligens és inkluzív növekedés / Versenyképesség a növekedésért	4 032	79 909	5,05%
1.2.	Intelligens és inkluzív növekedés / Gazdasági, társadalmi és területi	19	209 214	0,01%
2	Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	248	241 044	0,10%
3	Biztonság és uniós polgárság	350	12 793	2,74%
4	Globális Európa	5 448	40 978	13,29%
–	Európai Fejlesztési Alapok	1 217	17 833	6,82%
<b>Összesen</b>		<b>11 314</b>	<b>601 771</b>	<b>1,88%</b>

*Forrás:* Európai Számvevőszék, a DG BUDG által szolgáltatott adatok alapján.

5. Az ABAC szerint a nem kormányzati szervezetek többnyire külső fellépések végrehajtása céljából részesülnek uniós finanszírozásban. Ezen a területen a nem kormányzati szervezetek a többéves pénzügyi keret (TPK) 4. fejezete (Globális Európa) keretében és az Európai Fejlesztési Alapból kapnak finanszírozást (lásd: **1. ábra**). Az érintett bizottsági szolgálatok a következők: a Nemzetközi Együttműködés és a Fejlesztés Főigazgatósága (DG DEVCO), az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága (DG NEAR), az Európai Polgári Védelem és Humanitárius Segítségnyújtási Műveletek Főigazgatósága (DG ECHO), valamint a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat (FPI) (lásd: **2. ábra**).

**2. ábra. A nem kormányzati szervezeteknek juttatott finanszírozás bizottsági szolgálatonként (2014–2017)**

Bizottsági szolgálatok	A nem kormányzati szervezetek részére lekötött összegek Időszak: 2014–2017 (millió euró)
DG ECHO	2 904
DG DEVCO	2 768
DG RTD	884
DG EAC	875
ERCEA	824
DG NEAR	783
REA	452
EGYÉB*	1 824
<b>Összesen</b>	<b>11 314</b>

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

*Forrás:* Európai Számvevőszék, a DG BUDG által szolgáltatott adatok alapján.

***Az átláthatóság fogalma***

6. Az átláthatóság az uniós költségvetésre alkalmazandó költségvetési rendeletben előírt költségvetési elvek egyike. Az elv értelmében a Bizottságnak megfelelő módon és időben közzé kell tennie a költségvetésből nyújtott források címzettjeire vonatkozó információkat, még akkor is, ha ezek a források nem kormányzati szervezetek által végrehajtott fellépéseket támogatnak<sup>6</sup>. Tágabb értelemben az átláthatóságnak az egész folyamatra és az összes végrehajtási rétegre ki kell terjednie, a nem kormányzati szervezetek által irányított fellépések kiválasztásától a tevékenységekkel kapcsolatos információgyűjtésen keresztül azok közzétételéig.

7. Ezenfelül a külső fellépések terén az átláthatóság a fejlesztési segélyek eredményességét alátámasztó fontos és bevett elvek közé tartozik. Az érdekelt felek mindegyike közötti

<sup>6</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.), a 8. fejezet 35. cikke (A címzettek vonatkozó és egyéb információk).

átláthatóság biztosítása az adományozók koordinációjának és az összes kedvezményezett – köztük a nem kormányzati szervezetek – elszámoltathatóságának is kedvez (lásd:

**2. háttérmagyarázat).**

**2. háttérmagyarázat. Átláthatóság a külső fellépések terén**

Az Unió több, a nemzetközi segélyek átláthatóságára irányuló kötelezettségvállalást is aláírt: ilyen volt többek között a Párizsi Nyilatkozat a Segélyhatékonyságról (2005), a humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzus (2007), az accrai cselekvési program (2008) és a hatékony fejlesztési együttműködésre irányuló puszani partnerség (2011). A puszani fórum előkészületei során az Európai Unió Tanácsa elfogadta a segélyhatékonysággal foglalkozó magas szintű fórum negyedik ülésén képviselendő közös uniós álláspontot, amely az uniós átláthatósági garanciát is magában foglalta<sup>7</sup>. A közelmúltban, 2017. júniusában a Bizottság és a tagállamok a fejlesztéspolitikáról szóló európai konszenzus keretében ismét megerősítették az átláthatóság elve iránti elkötelezettségüket<sup>8</sup>.

**AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE**

8. A Bizottság által a nem kormányzati szervezetek általi végrehajtásra előirányzott uniós források gyakran számos döntéshozatali szinten haladnak keresztül. Emiatt fennáll az átláthatatlanság kockázata, különösen a finanszírozásban részesülő pályázók kiválasztása kapcsán. Annak is fennáll a kockázata, hogy nem áll a Bizottság rendelkezésére teljes körű vagy megbízható információ a nem kormányzati szervezeteknek juttatott finanszírozás összegeiről és céljáról, illetve hogy a különböző típusú nem kormányzati szervezetek nem részesülnek azonos elbánásban.

9. Ellenőrzésünk fő célkitűzése az volt, hogy értékeljük a nem kormányzati szervezeteknek juttatott uniós források átláthatóságát. Ehhez először azt vizsgáltuk meg, hogyan sorolja be a Bizottság a jogalanyokat nem kormányzati szervezeti státuszba, majd azt ellenőriztük, hová

---

<sup>7</sup> A Tanács 2011. november 14-én elfogadott következtetései a segélyhatékonysággal foglalkozó magas szintű fórum negyedik ülésén képviselendő közös uniós álláspontról.

<sup>8</sup> A fejlesztéspolitikáról szóló európai konszenzus az Európai Unió és tagállamainak közös nyilatkozata, amely átfogó közös keretet teremt az európai fejlesztési együttműködés számára.

jutottak a nem kormányzati szervezetek által felhasznált uniós pénzüsszegek, és hogy a Bizottság ezt az információt átlátható módon közzétette-e.

10. A következő kérdésre kerestük a választ: Átlátható-e a nem kormányzati szervezetek általi végrehajtáshoz biztosított uniós finanszírozás? A fő ellenőrzési kérdést a következő 3 alkérdésre tagoltuk:

- i. Megbízható módon sorolja-e be a Bizottság a jogalanyokat nem kormányzati szervezetként?
- ii. A külső fellépések terén átlátható-e az uniós finanszírozású fellépéseket végrehajtó nem kormányzati szervezetek kiválasztása?
- iii. A Bizottság megfelelő módon gyűjti-e és teszi-e közzé a nem kormányzati szervezeteknek nyújtott uniós finanszírozással kapcsolatos információkat?

11. Megvizsgáltuk, hogyan sorolja be saját rendszereibe a Bizottság a nem kormányzati szervezeteket (1. alkérdés). Értékeljük a nem kormányzati szervezetek kiválasztásának átláthatóságát, mind azokban az esetekben, amikor a Bizottság közvetlenül köt velük szerződést, mind pedig az uniós támogatások továbbadása esetében (2. alkérdés).

Megvizsgáltuk azt is, hogy a Bizottság megfelelő módon gyűjtött-e információt a nem kormányzati szervezetek által végrehajtott fellépésekről, illetve megfelelően ellenőrizte és közzétette-e azokat (3. alkérdés).

12. Ellenőrzésünk során a fő szakpolitikai területeket a nem kormányzati szervezeteknek nyújtott források volumene szerint választottuk ki (lásd: **2. ábra**), így bevontuk a külső fellépésekkel foglalkozó fő bizottsági főigazgatóságokat (DG ECHO, DG DEVCO és DG NEAR), valamint két olyan további főigazgatóságot, amely nagy összegeket juttat nem kormányzati szervezeteknek, nevezetesen a Kutatási és Innovációs Főigazgatóságot (DG RTD), valamint az Oktatásügyi, Ifjúságpolitikai, Sportügyi és Kulturális Főigazgatóságot (DG EAC). Az ellenőrzés a környezetvédelmi főigazgatóságra (DG ENV) is kiterjedt, mivel az egyedi program keretében nyújt támogatást nem kormányzati szervezeteknek a környezetvédelemmel és az éghajlattal kapcsolatos fellépések terén. Végezetül az ellenőrzés hatókörébe bevontuk a költségvetési főigazgatóságot (DG BUDG) is, mivel ez felelős a nem kormányzati

szervezeteknek nyújtott finanszírozásról való beszámolóhoz használatos bizottsági számviteli rendszerért.

13. Az ellenőrzési bizonyítékokat dokumentumalapú ellenőrzés, valamint több bizottsági főigazgatóságnál (DG BUDG, DG DEVCO, DG NEAR, DG ECHO, DG RTD, DG EAC és DG ENV), illetve a Kutatási Végrehajtó Ügynökségnél (REA), az Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökségnél (EACEA) és a Kkv-ügyi Végrehajtó Ügynökségnél (EASME) készített interjúk révén szereztük meg.

14. Különös hangsúlyt fektettünk a külső fellépések területére, mivel a Bizottság számviteli rendszere szerint ezen a területen juttatták a legtöbb uniós támogatást nem kormányzati szervezeteknek (lásd: **1. ábra**). Áttekintettük a nem kormányzati szervezetek által végrehajtott fellépések kiválasztását szolgáló eljárásokat, a nem kormányzati szervezeteknek nyújtott támogatásokkal kapcsolatos információk gyűjtésére használt eszközöket és ezen információt későbbi közzétételét.

15. A külső fellépéseken belül elsősorban a 2014 óta lekötött forrásokra összpontosítottunk, hogy a jelenlegi programozási időszakban végrehajtott fellépéseket tudjuk vizsgálni. A vizsgált projektek közül 14 nem kormányzati szervezetek általi közvetlen irányítással valósult meg<sup>9</sup> (lásd: **I. melléklet**), hatot pedig különböző ENSZ-szervezetek hajtottak végre közvetett irányítással<sup>10</sup>, 10 kiválasztott nem kormányzati szervezetnek továbbadva a támogatást (lásd: **II. melléklet**).

16. A projekteket 2 szakaszban válogattuk ki. Az első két felkeresendő országot (Etiópia és Libanon) a felelős főigazgatóság, a nem kormányzati szervezeteknek a beszámolók szerint juttatott források mennyisége, illetve a helyszíni ellenőrzés megvalósíthatósága alapján választottuk ki. Ezután a költségvetés nagysága, a megvalósulás állapota, a finanszírozási

---

<sup>9</sup> Közvetlen irányítás esetén a Bizottság felelős az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatos összes feladatért, amelyeket – vagy a központban, vagy az uniós külképviseleteken, vagy uniós végrehajtó ügynökségek révén – közvetlenül saját szervezeti egységei végeznek el.

<sup>10</sup> Közvetett irányítás esetén a Bizottság nemzetközi szervezeteket, az uniós tagállamok fejlesztési ügynökségeit, partnerországokat vagy más szervezetet bíz meg a költségvetés végrehajtásához kapcsolódó feladatokkal.

eszközök megoszlása, az irányítási mód és a nem kormányzati szervezet által lefedett végrehajtási szintek skálája alapján állítottuk össze a projektmintákat.

17. 2018 februárjában helyszíni látogatást tettünk Etiópiában és Libanonban, ahol felkerestük a DG ECHO kirendeltségeit, az uniós külképviseleteket, több ENSZ-ügynökség országos irodáit, valamint az uniós finanszírozású projektek végrehajtásában részt vevő nemzetközi és helyi nem kormányzati szervezetek képviselőit.

### **ÉSZREVÉTELEK**

#### ***A Bizottság nem megbízható módon sorolja be rendszerében a jogalanyokat nem kormányzati szervezeti státuszba***

18. Megvizsgáltuk, hogy a bizottsági főigazgatóságok milyen eljárásokat követve veszik nyilvántartásba rendszereikben az uniós források végrehajtására kiválasztható nem kormányzati szervezeteket. Ellenőriztük, hogy léteznek-e kifejezetten a nem kormányzati szervezetekre irányuló rendszerek és programok, hogy azok az általunk felkeresett főigazgatóságok között eltérőek-e, hogyan alkalmazzák azokat, valamint hogyan azonosítják és veszik nyilvántartásba nem kormányzati szervezetként a jogalanyokat a bizottsági rendszerekben.

#### ***Az esetek többségében az uniós finanszírozásra való jogosultság nem függ a nem kormányzati szervezeti státusztól***

19. A nem kormányzati szervezetek általában ugyanúgy pályáznak bizottsági finanszírozás igénybevételére, mint a bizottsági források végrehajtásával megbízott egyéb szervezetek. Az uniós költségvetésre alkalmazandó költségvetési rendelet ugyanis nem tesz különbséget a nem kormányzati szervezet státuszú és az egyéb kedvezményezettek között. A Bizottság ezenfelül nem rendelkezik kifejezetten a nem kormányzati szervezetekre irányuló stratégiával, és főigazgatóságai nem dolgoztak ki közös kritériumokat azt illetően, mi minősül nem kormányzati szervezetnek.

20. A vizsgált főigazgatóságok közül csak kettő rendelkezik kifejezetten a nem kormányzati szervezeteket célzó programokkal:

- A DG ENV egyik cselekvési programja működési támogatást nyújt egyes európai környezet- és éghajlatvédelmi nem kormányzati szervezeteknek. E programok kapcsán azon jogilag bejegyzett nonprofit jogi személyeket tekintik nem kormányzati szervezetnek, amelyek – mint pénzügyileg, mint politikailag – függetlenek úgy a kormányzattól és a közhatóságoktól, mint mindennemű politikai és kereskedelmi érdektől<sup>11</sup>.
- A DG ECHO több olyan nem kormányzati szervezeten keresztül is végrehajt humanitárius segélyeket, amelyekkel partnerségi keretszerződést kötött. A főigazgatóság a humanitárius segélyekről szóló 1257/96/EK tanácsi rendelet fogalom meghatározását alkalmazza, amely értelmében a finanszírozásra jogosult nem kormányzati szervezetek a tagállamokban az adott ország jogszabályai szerint bejegyzett nonprofit autonóm szervezetek<sup>12</sup>.

**A Bizottság a számviteli rendszerben történő nyilvántartásba vétel során csak korlátozottan ellenőrzi a jogalanyok nem kormányzati szervezatként való önbesorolását**

Egyelőre nem létezik közös nyilvántartásba vételi rendszer a pályázók számára

21. Az uniós finanszírozást igénylő pályázóknak – így a nem kormányzati szervezeteknek is – nyilvántartásba kell vetetniük magukat, hogy támogatást igényelhessenek a különböző szakpolitikai területeken. Az általunk ellenőrzött főigazgatóságok azonban még nem rendelkeznek közös nyilvántartásba vételi rendszerrel a pályázók számára (lásd:

**3. háttérmagyarázat**).

---

<sup>11</sup> Lásd: az elsősorban a környezet-, illetve éghajlatvédelmi fellépésekkel foglalkozó nem kormányzati szervezeteknek nyújtandó működési támogatásra irányuló pályázati felhívások (pl. LIFE-NGO-EASME-2014, LIFE-NGO-FPA-EASME-2017).

<sup>12</sup> Az e rendelet szerinti finanszírozásra való jogosultság második követelménye, hogy a nem kormányzati szervezet székhelye valamely tagállamban vagy segélyben részesülő harmadik országban legyen. Kivételes esetben a székhely valamely adományozó harmadik országban is lehet.

### **3. háttérmagyarázat. Példák a különböző bizottsági főigazgatóságok által a pályázók nyilvántartására használt rendszerekre**

A DG DEVCO és DG NEAR a *Potential Applicant Data On-Line Registration* (PADOR) online rendszert használja a finanszírozást igénylő szervezetek nyilvántartásba vételére és adataik rendszeres frissítésére.

A DG RTD és a DG EAC az Egységes Regisztrációs Rendszer (URF) elnevezésű regisztrációs szolgáltatást használja, amelyet többek között az Erasmus+, a Kreatív Európa, az Európa a polgárokért, az Uniók segítségnyújtási önkéntes és a Horizont 2020 programok keretében nyújtott finanszírozáshoz is alkalmaznak.

A DG ENV esetében a pályázók vagy az eProposal elnevezésű online eszközön keresztül, vagy (bizonyos projektípusok, így például a nem kormányzati szervezeteknek nyújtott működési támogatások esetében) pályázati formanyomtatványokon nyújtják be pályázataikat.

22. Mivel ezek a rendszerek nincsenek összekapcsolva, a nem kormányzati szervezeteknek külön-külön nyilvántartásba kell vetetniük magukat minden olyan főigazgatóságnál, amellyel kapcsolatot tartanak fenn.

23. A Bizottság jelenleg egy olyan projekt – az egységes elektronikus adatszereközpont (SEDIA) – kifejlesztésén dolgozik, amely egyablakos lehetőséget biztosít majd a pályázóknak, a jelentkezőknek és az ajánlattevőknek a bizottsági részlegekkel való kommunikációra. A központot mind a közbeszerzési, mind a támogatás-odaítélési eljárások kapcsán alkalmazni fogják.

#### **A Bizottság csak korlátozottan ellenőrzi, hogy a jogalanyokat helyesen vették-e nyilvántartásba nem kormányzati szervezetként**

24. Amikor egy nyilvántartásba vett, finanszírozást igénylő pályázó első alkalommal köt szerződést a Bizottsággal, önbevallás útján adja meg a rá vonatkozó információkat.

A Bizottság ellenőrzi a pályázó által a különböző regisztrációs rendszerekben megadott információkat, és adatlapot hoz létre a jogalanyról az ABAC-ban.

25. Az ABAC-ban a jogalanyok nem kormányzati szervezetként is megjelölhetők. Ehhez a címkéhez a szervezetnek az egyik rendszerben történő regisztráció során nyilatkoznia kell

nem kormányzati szervezeti státuszáról. A nem kormányzati szervezetként való megjelölés előfeltétele, hogy a jogalany magánszervezetként és nonprofit szervezetként legyen besorolva. A Bizottság validációs szolgálatai ellenőrzik ezt a besorolást. Ezen túlmenően nem ellenőrzik más módon, hogy a szervezet nem kormányzati szervezetnek minősül-e, hacsak az egyes főigazgatóságok ezt nem írják elő valamely pályázati felhívásban való részvétel feltételeként<sup>13</sup>.

26. A nem kormányzati szervezeteknek nyújtott finanszírozásra vonatkozó bizottsági információk megbízhatóságát megkérdőjelezi, hogy nem ellenőrzik a nem kormányzati szervezeti státuszt. A TPK 1.1. fejezete – Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért – esetében például az ABAC-ban nem kormányzati szervezetként besorolt legjelentősebb kedvezményezettek többségében kutatóintézetek és egyetemek, köztük egy szövetkezeti társaság. Az ilyen típusú jogalanyok nem minősülnek minden esetben nem kormányzati szervezetnek. Bár a nem kormányzati szervezet és a civil szervezet kifejezéseket gyakran azonos jelentéstartalommal használják, a nem kormányzati szervezetek a civil szervezetek alkategóriája, tehát az utóbbi fogalom szervezetek szélesebb körét öleli fel, így többek között a kutatóintézeteket és a szövetkezeteket is<sup>14</sup>.

27. Ezenfelül mivel az ABAC-ban nem kötelező a nem kormányzati szervezeti státuszra vonatkozó mező kitöltése, a Bizottság nem jelöli meg következetesen az összes nem kormányzati szervezetet ilyenként az összes információs rendszerében. Két ellenőrzött projekt<sup>15</sup> esetében például két részt vevő nem kormányzati szervezet nem volt ilyen

---

<sup>13</sup> A DG DEVCO pályázati felhívásra jelentkezőknek készített iránymutatásában például az szerepel, hogy a nem kormányzati szervezetnek be kell nyújtania alapokmányát vagy alapító okiratát, illetve a kapcsolódó igazoló dokumentumokat. Az értékelőbizottságok ellenőrzik, hogy a az okiratok megfelelnek-e az adott jogalanytípusnak.

<sup>14</sup> A 2012. szeptember 12-i COM(2012) 492 final közlemény („A demokrácia és a fenntartható fejlődés gyökerei: Európa együttműködése a civil társadalommal a külkapcsolatokban”) civil társadalmi szervezetként sorolja be többek között a nem kormányzati szervezeteket, a közösségi szervezeteket, a vallási alapú szervezeteket, az alapítványokat, a kutatóintézeteket, a szövetkezeteket, valamint a szakmai és üzleti szervezeteket.

<sup>15</sup> A 7. és 16. sz. projekt.

státuszúként megjelölve az ABAC-ban, holott a pályázók regisztrációs rendszerében (PADOR) nem kormányzati szervezetként vették őket nyilvántartásba.

***A külső fellépések terén összességében átlátható volt a nem kormányzati szervezetek által irányított projektek kiválasztási folyamata, azonban hiányosságokat tapasztaltunk azokban az esetekben, amikor ezt az eljárást harmadik felek hajtották végre***

**A Bizottság általában átlátható módon választotta ki a nem kormányzati szervezetek által vezetett projekteket**

28. Ellenőriztünk egy, a külső fellépések szakpolitikai területén nem kormányzati szervezetek által, a Bizottság közvetlen irányításával vezetett projektekből vett mintát (lásd: **I. melléklet**). A kiválasztási folyamatok átláthatóságának értékeléséhez ellenőriztük, hogy a végrehajtott tevékenységek és a kitűzött célok összhangban állnak-e a stratégiákkal, valamint hogy a kiválasztási eljárások megbízhatóak, jól dokumentáltak és egyértelmű kiválasztási kritériumokon alapulnak-e, megfelelő módon figyelembe véve a nem kormányzati szervezetek korábbi tapasztalatait. Az értékelés összefoglalója a **III. mellékletben** található.

29. A fejlesztési támogatások terén megvizsgált kiválasztási folyamatok többségében pályázati felhívások voltak<sup>16</sup>. A felhívások megfeleltek a költségvetési rendelet követelményeinek és a bizottsági stratégiáknak, összességében egyértelmű kiválasztási kritériumokat alkalmaztak, azokat minden érdekelt féllel közölték, és biztosították a pályázókkal való egyenlő bánásmódot.

30. Feltártunk néhány hiányosságot a DG ECHO megvizsgált (2014-es, 2015-ös és 2016-os) kiválasztási folyamatainak átláthatóságát illetően. Ezekre a kiválasztási folyamat dokumentálásával kapcsolatos problémákra már egy korábbi számvevőszéki ellenőrzés is felhívta a figyelmet<sup>17</sup>. A DG ECHO ennek nyomán korrekciós intézkedéseket tett: cselekvési tervet dolgozott ki és új összefoglaló értékelési sablont készített 2017-re, amelyet 2018-ra

---

<sup>16</sup> A 4. projektet közvetlen odaítélési eljárással választották ki.

<sup>17</sup> Az „Eredményesen irányította a Bizottság az afrikai Nagy-tavak régiójában konfliktusok által sújtott lakosságnak nyújtott humanitárius segélyt?” című, 15/2016. sz. számvevőszéki különjelentés 27–29. bekezdése (<https://eca.europa.eu>).

ismét átdolgozott, hogy jobban elkülönüljenek egymástól az egyes kiválasztási kritériumokkal kapcsolatos értékelések.

31. Kiválasztási eljárásai során a DKB DEVCO és a DG NEAR a kritériumok között figyelembe vette a pályázók operatív kapacitását is. Az értékelő bizottságok ezt a kapacitást a pályázók által bejelentett korábbi tapasztalatok alapján mérték fel, de ritkán kértek be bizonyítékokat e nyilatkozat alátámasztására. A DG ECHO a korábbi tapasztalatot is releváns értékelési kritériumként veszi figyelembe.

32. A Bizottság nem ellenőrzi minden esetben a korábbi tapasztalattal kapcsolatos nyilatkozatok helytállóságát, mert vezetői információs rendszerei nem rendelkeznek a nem kormányzati szervezetek által kapott finanszírozásra és végzett tevékenységekre vonatkozó összes információval. Emiatt ezeket az információkat csak meglehetősen korlátozott mértékben lehetett felhasználni a kiválasztás céljára.

33. Megállapítottuk, hogy a Bizottság két ellenőrzött projekt esetében következetlen és félrevezető nyilatkozatokat fogadott el a korábbi tapasztalatokat illetően<sup>18</sup>.

**A források harmadik fél nem kormányzati szervezetnek történő továbbadása néha nem volt elég átlátható**

34. Megvizsgáltuk, mennyire átlátható módon választották ki a nem kormányzati szervezeteket azokban az esetekben, amikor a kiválasztási eljárást nem közvetlenül a Bizottság bonyolította le. Ellenőriztük, hogy a különböző bizottsági részlegek következetesen alkalmazták-e a továbbadott támogatásban részesülő nem kormányzati szervezetek kiválasztása során az átláthatóság biztosítására irányuló eljárásokat. Értékeljük továbbá, hogy a nem kormányzati szervezetek kiválasztása során gondoskodtak-e a pályázókkal való egyenlő bánásmódról, felhasználták-e a korábbi tapasztalatokat a kiválasztási eljárás továbbfejlesztésére, és értékelték-e, hogy a nem kormányzati szervezetek rendelkeznek-e a kellő kapacitással a finanszírozásban részesülő fellépés végrehajtásához.

---

<sup>18</sup> A 16. és 17. sz. projekt.

A különböző bizottsági részlegek nem egységesen alkalmazzák a támogatás továbbadására irányuló eljárásokat

35. Amikor a Bizottság közvetlen irányítás esetén támogatási szerződést köt alvállalkozókkal (köztük nem kormányzati szervezetekkel), illetve határozatot hoz e támogatásokról, jogviszony jön létre a két fél között. Néhány esetben azonban az uniós forrásokat harmadik feleknek adják tovább. A támogatások továbbadására konkrét és átlátható feltételek vonatkoznak<sup>19</sup>: ilyen például, hogy egy harmadik félnek legfeljebb 60 000 eurós összeg adható tovább, kivéve ha a fellépés elsődleges célja pénzügyi támogatás nyújtása<sup>20</sup>.

36. Míg az ellenőrzött bizottsági részlegek többsége<sup>21</sup> következetesen alkalmazza a költségvetési rendelet általános szabályait és a DG BUDG által kibocsátott támogatási iránymutatásokat, a DB ECHO eltérő értelmezést használ. A humanitárius segélyek sajátos szükségleteire és jellemzőire hivatkozva a DG ECHO úgy véli, hogy a végrehajtó partnerek fellépéséhez nyújtott támogatás elsődleges célja valójában minden esetben pénzügyi támogatás nyújtása harmadik feleknek. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy nem alkalmazzák a 60 000 eurós felső határt, mert úgy tekintik, hogy minden továbbadott támogatás a fent említett kivétel hatókörébe tartozik.

37. Ez az értelmezés azt eredményezi, hogy a támogatások továbbadása során nem korlátozzák a szerződés szerinti összeget, illetve a további végrehajtási rétegek számát. E korlátozások hiánya miatt sérül a támogatások továbbadásának átláthatósága a DG ECHO-nál.

---

<sup>19</sup> Ezeket a feltételeket a költségvetési rendelet 137. cikke és a rendelet alkalmazási szabályainak 210. cikke határozza meg.

<sup>20</sup> Meg kell jegyezni, hogy a 2018. évi költségvetési rendelet megváltoztatja e szabályok szövegezését, és a 204. cikkben így rendelkezik: „a harmadik fél számára fizethető pénzügyi támogatás maximális összege – amely nem haladhatja meg a 60 000 EUR-t [...]. A [...] felső határ túlléphető, ha a tevékenységek célkitűzései másként nem vagy csak túl nehezen valósíthatók meg.”

<sup>21</sup> DG RTD, DG ENV, DG EAC, DG NEAR és DG DEVCO.

Az ENSZ-szervezetek nem mindig átlátható eljárás alapján választották ki a nem kormányzati szervezeteket

38. Közvetett irányítás esetén az uniós forrásokra pályázó ENSZ-szervezetnek bizonyítania kell, hogy a Bizottsággal egyenértékű kapacitással rendelkezik a pénzgazdálkodás és az uniós pénzügyi érdekek védelme terén. Amennyiben ez így van, saját szabályai és eljárásai szerint választhatja ki végrehajtási partnereit (a támogatás továbbadása)<sup>22</sup>.

39. Megállapítottuk, hogy az általunk ellenőrzésre kiválasztott, közvetett irányítással végrehajtott projektek (lásd: **II. melléklet**) felénél nem voltak kellőképpen átláthatóak az ENSZ-szervezetek nem kormányzati szervezetek kiválasztására irányuló eljárásai. A Bizottság ennek ellenére kedvezően értékelte ezeket a projekteket. E három esetben<sup>23</sup> az ENSZ-szervezetek saját belső eljárásaikat figyelmen kívül hagyva, közvetlenül ítélték oda továbbadott támogatásokat egyes nem kormányzati szervezeteknek (lásd:

**4. háttérmagyarázat**).

**4. háttérmagyarázat. Példa olyan, harmadik fél által végrehajtott kiválasztási eljárásra, amely nem felelt meg az adott harmadik fél saját belső kiválasztási szabályainak**

A 20. sz. projekt, amely kapcsán egy ENSZ-szervezet részesült támogatásban, az állat-egészségügyi szolgáltatások javítása révén kívánta fokozni a legeltetést végző mezőgazdasági termelők ellenálló képességét Etiópia legelőgazdálkodással foglalkozó térségeiben. E projekt bizonyos összetevőit két, továbbadott támogatásban részesülő nem kormányzati szervezet hajtotta végre. Az ENSZ-szervezet mindkét esetben közvetlenül ítélte oda a szerződést,

holott belső iránymutatásai szerint csak bizonyos feltételek teljesülése esetén lehetséges közvetlen odaítélést alkalmazni. Ezekben az esetekben a közvetlen odaítélést azzal indokolták, hogy a nem kormányzati szervezeteket a kedvezményezett kormány már korábban megbízta a szolgáltatások

<sup>22</sup> A költségvetési rendelet 60. cikke (2) bekezdésének d) pontja előírja, hogy a megbízott szervezetek „megfelelő szabályokat és eljárásokat alkalmaznak a közbeszerzéseken, vissza nem térítendő támogatásokon [...] és pénzügyi eszközökön keresztül uniós forrásokból biztosított finanszírozás nyújtása során”. Ezt független ellenőr által, az egyes bizottsági főigazgatóságok által kidolgozott feltételekkel összhangban elvégzett előzetes értékelés (úgynevezett pillérértékelés) útján ellenőrzik.

<sup>23</sup> A 9., 18. és 20. sz. projekt.

nyújtásával. A nem kormányzati szervezetek azonban csak azt követően írtak alá végrehajtási szerződést a regionális kormányzattal, miután az ENSZ-szervezet kiválasztotta őket. Ennélfogva nem teljesültek a közvetlen odaítélés feltételei.

***A Bizottság nem mindig megfelelően gyűjti össze és ellenőrzi a nem kormányzati szervezetek által felhasznált uniós forrásokkal kapcsolatos információkat***

40. Értékeljük, hogy a Bizottság tudta-e, hogyan használták fel a nem kormányzati szervezetek a forrásokat, és hogy ezeket az információkat megfelelő módon gyűjtötték-e össze és ellenőrizték-e. Hogy erről megbizonyosodhassunk, megvizsgáltuk, hogy a Bizottság átfogó információkkal rendelkezett-e az összes finanszírozásban részesülő nem kormányzati szervezetről, így többek között a végrehajtott tevékenységekről és a kapott finanszírozásról is, és hogy megfelelő rendszerekkel rendelkezett-e ezeknek az információknak az összegyűjtésére. Megvizsgáltuk azt is, hogy ezek az információk lehetővé tették-e a Bizottság számára a költségnyilatkozatok ellenőrzését.

**A bizottsági rendszerek nem rögzítik minden esetben az egyes szerződések kedvezményezettjeinek nyújtott finanszírozással kapcsolatos információkat**

41. Megállapítottuk, hogy az általunk ellenőrzött bizottsági részlegek különböző – a kedvezményezetteknek nyújtott finanszírozásról eltérő mennyiségű információt biztosító – rendszerek segítségével irányították a támogatásokat (lásd: az **5. háttérmagyarázatban** közölt négy példa).

**5. háttérmagyarázat. A különböző bizottsági rendszerek által gyűjtött információk**

A DG RTD-nél használt támogatásirányítási rendszer lehetővé teszi az egyes résztvevők által kapott finanszírozásra vonatkozó információk gyűjtését és feldolgozását.

Hasonlóképpen az EACEA által használt rendszer is részletesen nyilvántartásba vesz minden olyan részt vevő szervezetnek nyújtott finanszírozást, amely a jelentkezési lapon megadta a vonatkozó információkat. A nemzeti ügynökségek által irányított projekteket nyilvántartó támogatásirányítási rendszer szintén tartalmaz információkat az egyes kedvezményezett szervezeteknek nyújtott finanszírozásról.

A DG ENV esetében a LIFE program keretében nyújtott támogatásokat kezelő rendszer a több kedvezményezettnek nyújtott támogatások<sup>24</sup> tekintetében tartalmazza a finanszírozás partnerek szerinti bontását, azonban csak papíralapon, ami nem teszi lehetővé ezeknek az adatoknak az elemzését és kezelését.

A DG ECHO rendszerében megadott információk tartalmazzák az egyes végrehajtó partnerek költségvetésben való részesedését is. A rendszer azonban nem tartja nyilván az ezen felül továbbadott támogatások összegét.

A DG DEVCO és a DG NEAR által használt pénzügyi beszámolási sablon lehetővé teszi a projektszintű konszolidált beszámolást, és ezen belül a költségkategória szerinti bontást is. Nem áll azonban rendelkezésre a támogatási szerződés értelmében kapott finanszírozás kedvezményezettek szerinti bontása.

42. Ezért a különböző bizottsági rendszerekben gyűjtött információk nem egységesek és nem teszik mindig lehetővé az összes szerződéses kedvezményezett által kapott finanszírozás nyilvántartását.

**A külső fellépések terén a Bizottság nem minden esetben rendelkezik átfogó információkkal az összes támogatott nem kormányzati szervezetről**

43. Mind a közvetlen, mind a közvetett irányítás terén találtunk olyan projekteket a mintákban, amelyek kapcsán a Bizottság helytelen információkkal rendelkezett a finanszírozott fellépést végrehajtó szereplőkről. Ez elsősorban a nemzetközi nem kormányzati szervezetekből álló hálózatok esetében volt így: ezek kapcsán a bizottsági rendszerek nem a valóságot tükröző információkat tartalmaztak a végrehajtó szervezetek felépítéséről.

44. Az általunk megvizsgált 14 közvetlen irányítású projekt közül négy<sup>25</sup> esetében állapítottuk meg, hogy a támogatási szerződést aláíró nem kormányzati szervezetek

---

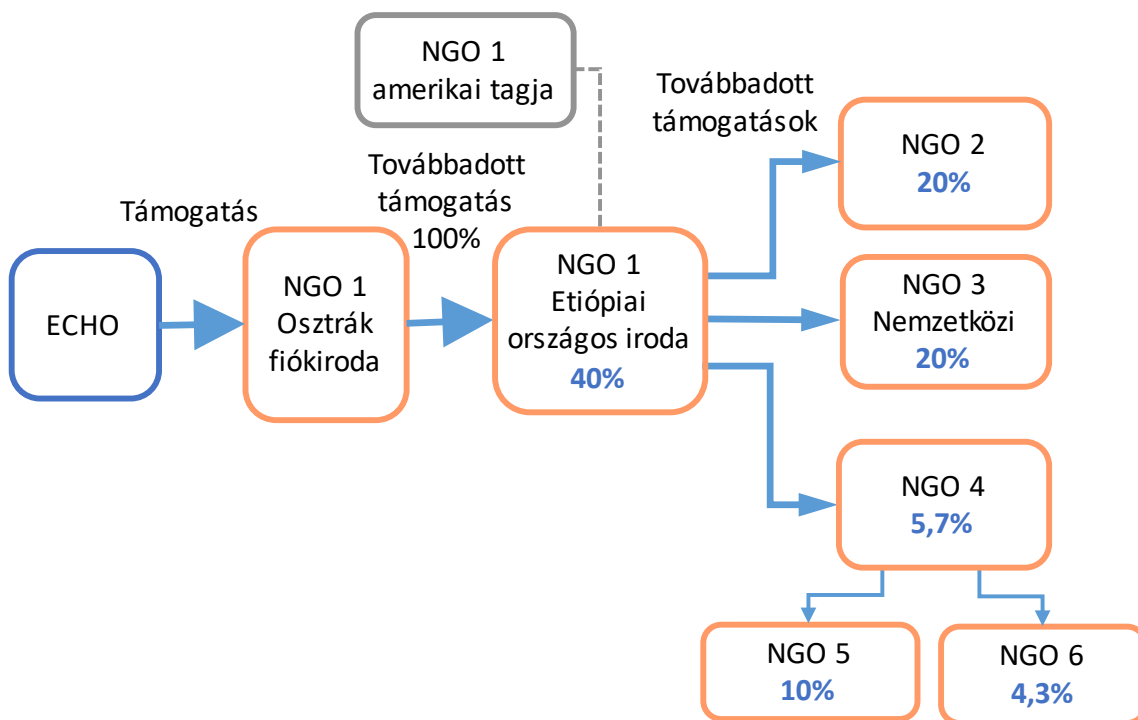
<sup>24</sup> A környezet- és éghajlatvédelmi nem kormányzati szervezeteknek nyújtott működési támogatások esetében mindig csak egy kedvezményezett van.

<sup>25</sup> A 4., 11., 12. és 13. sz. projekt.

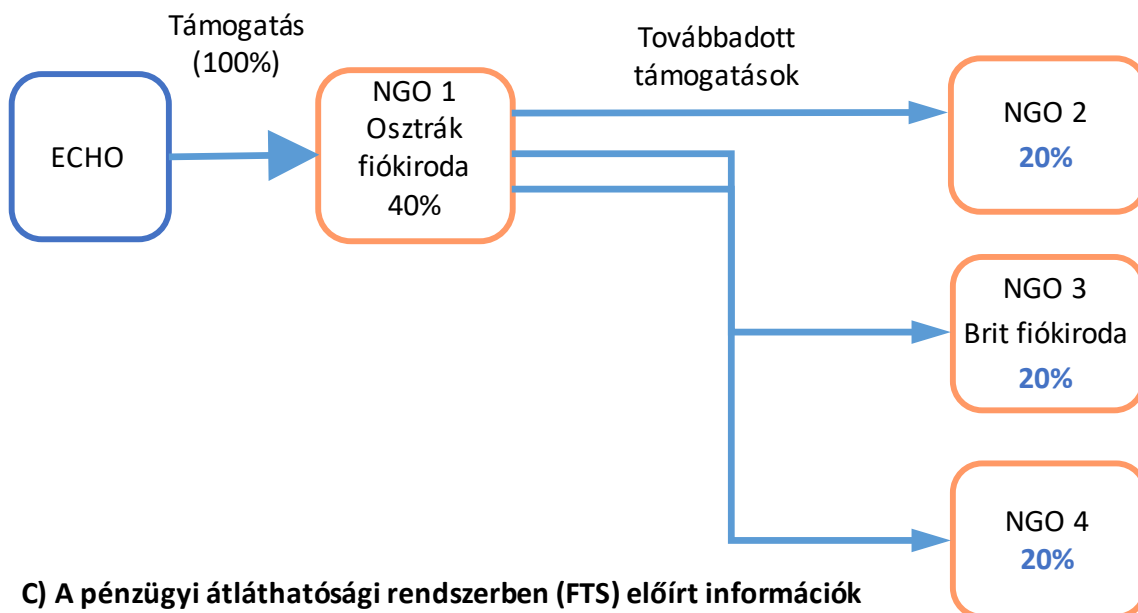
ugyanazon hálózaton belül más szervezeteknek adták tovább a projektek végrehajtását anélkül, hogy ezt a tényt a bizottsági rendszerekben rögzítették volna (lásd: **3. ábra**).

**3. ábra. A 12. sz. projekt: példa egy nemzetközi nem kormányzati szervezetekből álló hálózat közreműködésével végrehajtott projektre**

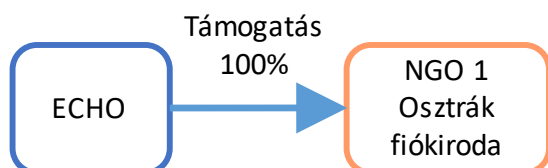
**A) A jelenlegi végrehajtási struktúra**



**B) Az ECHO rendszereiben nyilvántartott információk**



**C) A pénzügyi átláthatósági rendszerben (FTS) előírt információk**



Forrás: Európai Számvevőszék.

45. A 14 projekt között három olyan esetet is találtunk<sup>26</sup>, ahol a bizottsági rendszerekben nem lehetett egyértelműen azonosítani a partnereket, vagy a rendszerek egy másik, ugyanazon nemzetközi nem kormányzati szervezetekből álló hálózaton belüli jogalanyt tartalmaztak. Ezért nem volt egyértelmű az arra vonatkozó információ, hogy mely szervezetek hajtották végre a fellépést és melyek részesültek támogatásban.

46. Ezenfelül az általunk megvizsgált 6 közvetett irányítású projektet közül 5 esetében<sup>27</sup> a Bizottság által az ENSZ-szervezetektől kapott információk nem tették lehetővé számunkra annak megállapítását, hogy a továbbadott támogatásban részesülő nem kormányzati szervezetek milyen finanszírozásban részesültek, illetve milyen tevékenységet végeztek (lásd: **III. melléklet**).

47. Ezen 5 projekt közül kettő esetében a Bizottság további információkat és magyarázatot kért az ENSZ-szervezetektől, a kapott válasz azonban vagy nem volt kielégítő, vagy többszöri kérésre csak akkor érkezett meg, amikor a projekt tevékenységei már lezárultak<sup>28</sup>.

#### **A közvetett irányítás terén az információk hiánya hátráltatta a költségnyilatkozatokkal kapcsolatos bizottsági ellenőrzéseket**

48. A Bizottság által közvetett módon irányított projektek esetében a szerződések az átfogó költségvetésen belül rendszerint tartalmazznak egy bizonyos százalékos arányt (legfeljebb 7%) az általános költségek fedezésére. A hat megvizsgált esetből öt olyat találtunk<sup>29</sup>, ahol több végrehajtási szint tekintetében – először a megbízott szervezet, másodsor pedig a

---

<sup>26</sup> A 11., 12. és 15. sz. projekt.

<sup>27</sup> A 8., 9., 10., 18. és 19. sz. projekt.

<sup>28</sup> A 8. sz. projekt esetében az ENSZ-szervezet csak az ellenőrök helyszíni látogatása után, harmadszori kérésre adott kielégítő választ a DG ECHO információkérésére.

<sup>29</sup> A 8., 9., 18., 19. és 20. sz. projekt.

továbbadott támogatásban részesülő nem kormányzati szervezetek szintjén – is elszámoltak általános költségeket<sup>30</sup>.

#### **6. háttérmagyarázat. Példa közvetett költségek túlzott mértékű elszámolására**

A 20. sz. projektben az ENSZ-szervezet két nem kormányzati szervezetnek adott tovább egyes tevékenységeket. Az aláírt megállapodásokban foglalt költségvetés mindkét esetben 7%-os átalányt tartalmazott az általános költségekre vonatkozóan. Ezeket az általános költségeket később az e szervezet által a Bizottsághoz benyújtott közvetlen költségek végösszege is tartalmazta, sőt a szervezet által igényelt 7%-os általános költség-átalány alapjának kiszámítása során is figyelembe vették azt. Emiatt túlszámlázták a nem kormányzati szervezetek által végrehajtott fellépések általános költségeit.

49. Mivel a Bizottság nem rendelkezett megfelelő információkkal a továbbadott támogatásban részesülő nem kormányzati szervezetek által elszámolt költségekről, nem minden esetben tudta ellenőrizni az összes finanszírozásban részesülő nem kormányzati szervezet által bevallott költségeket. Ez hátráltatta a Bizottságot az esetleges túlszámlázási esetek feltárásában.

#### ***A nem kormányzati szervezetek által felhasznált uniós forrásokkal kapcsolatos információkat több rendszerben is közzéteszik, azonban korlátozott a nyilvánosságra hozott információk köre***

50. Értékeljük, hogy a Bizottság átfogó és időszerű információkat tett-e közzé az általunk ellenőrzött szakpolitikai területeken a nem kormányzati szervezeteknek juttatott forrásokról. A külső fellépések területén megvizsgáltuk, hogy a Bizottság a nemzetközi segélyátláthatósági normáknak megfelelően tette-e közzé a nem kormányzati szervezeteknek juttatott uniós forrásokkal kapcsolatos információkat. Megvizsgáltuk, hogy a

---

<sup>30</sup> A Számvevőszék már a Mianmarnak (Burma) nyújtott uniós támogatásról szóló, 4/2018. sz. különjelentésében is felhívta a figyelmet arra a kockázatra, hogy a harmadik fél nem kormányzati szervezetek által végrehajtott közvetett irányítású projektek esetében duplán számolhatnak el bizonyos közvetett költségeket. Lásd még: „A Közép-afrikai Köztársaság számára létrehozott Bêkou vagyonkezelői alap: ígéretes kezdet, egyes hiányosságok ellenére is” című, 11/2017. sz. különjelentés 48. bekezdése.

Bizottság ellenőrizte-e a továbbadott uniós forrásokat felhasználó nem kormányzati szervezetek kapcsán harmadik felek által nyilvánosságra hozott adatok helytállóságát. Ezenfelül az általunk ellenőrzött projektek esetében ellenőriztük a különböző átláthatósági portálokon közzétett adatok következetességét.

### **A nem kormányzati szervezetekkel kötött szerződésekre vonatkozó információkat közzéteszik a pénzügyi átláthatósági rendszerben, de azok nem teljes körűek**

51. A Bizottság minden évben közzéteszi pénzügyi átláthatósági rendszerében (FTS)<sup>31</sup> a valamely szakpolitikai területen, közvetlen irányítású projekt keretében uniós finanszírozásban részesülő kedvezményezettek adatait (lásd: **7. háttérmagyarázat**). Azáltal, hogy utólagos információkat tesz közzé az uniós finanszírozásban részesülő kedvezményezettekről az FTS-ben, a Bizottság a költségvetési rendelet előírásait teljesíti<sup>32</sup>.

#### **7. háttérmagyarázat. A Bizottság pénzügyi átláthatósági rendszerében rendelkezésre álló információk**

A Bizottság a következő adatokat tette közzé az FTS-ben:

- a finanszírozásban részesülő kedvezményezett(ek);
- a kiadás célja;
- a kedvezményezett(ek) földrajzi elhelyezkedése;
- a kiadás összege és típusa (csak kötelezettségvállalások);
- a finanszírozás nyújtásáért felelős szolgálat;
- az uniós költségvetés azon része, amelyből a finanszírozást nyújtják;

---

<sup>31</sup> Pénzügyi átláthatósági rendszer (Financial Transparency System, FTS): [http://ec.europa.eu/budget/fts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm).

<sup>32</sup> Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendelet 35. cikke, valamint a vonatkozó alkalmazási szabályok 21. cikke (A címzettekre vonatkozó és egyéb információk közzététele).

- az összegek Bizottságnál való lekönyvelésének éve.

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

52. Az FTS azonban az alábbiak miatt nem nyújt átfogó információt a nem kormányzati szervezeteknek juttatott finanszírozásról:

- nem tesz közzé információt a tényleges kifizetésekről;
- a nem kormányzati szervezetek kedvezményezetti kategóriáját csak 2016-ban vezették be és a nem kormányzati szervezetek azonosítására szolgáló kritériumok hiányában nem alkalmazzák következetesen;
- nem teszik közzé a továbbadott támogatás keretében finanszírozásban részesülő jogalanyokat.

53. A különböző bizottsági részlegek eltérő megközelítést alkalmaznak a finanszírozások FTS-ben történő közzététele kapcsán. Amennyiben több kedvezményezettel köt szerződést, a DG RTD, a DG ENV és a DG EAC (az EACEA-n keresztül) az összes kedvezményezett nevét közzéteszi, a finanszírozás bontásával együtt. A DG ECHO közzéteszi a finanszírozás összegét és annak a nem kormányzati szervezetnek a nevét, amellyel a Bizottság támogatási szerződést írt alá, azonban nem tesz közzé információt a fellépést részben vagy egészben végrehajtó egyéb partnerekről (lásd: **3. ábra**). A DG NEAR és a DG DEVCO közzéteszi azoknak a nem kormányzati szervezeteknek a nevét, amelyekkel a Bizottság támogatási szerződést kötött, és azok társ pályázóiét is. A támogatás összegét azonban teljes egészében a fő partnerhez kapcsolja, és nem bontja le azt kedvezményezettenként.

54. Megállapítottuk, hogy az FTS-ben közzétett összegek az általunk ellenőrzött 14 közvetlen irányítású projekt mindegyike esetében megfelelt a támogatási szerződésben feltüntetett kötelezettségvállalásnak. 5 esetben<sup>33</sup> azonban egyes, a fellépés típusára, a földrajzi helyszínére vagy a felelős szolgáltatra vonatkozó adatok hiányosak vagy helytelenek voltak.

---

<sup>33</sup> Az 1., 2., 5., 14. és 15. sz. projekt.

A kiegészítő információkat – köztük az eredményekre vonatkozókat is – különböző átláthatósági portálokon teszik közzé

55. Az FTS-en kívül a Bizottság a különböző szakpolitikai területek esetében más-más platformokon teszi közzé a finanszírozott fellépésekkel kapcsolatos információkat. A kutatás területén például a Bizottság a CORDIS portálon (az uniós finanszírozással megvalósított kutatási projekteket és azok eredményeit tartalmazó nyilvános adattár és portál) teszi közzé az általa nyújtott finanszírozásra vonatkozó adatokat<sup>34</sup>.

56. A közösségi fellépések területén a Bizottság több segélyátláthatósági webportál útján teszi közzé a nem kormányzati szervezeteknek nyújtott finanszírozással kapcsolatos információkat: ilyen többek között az EU Aid Explorer<sup>35</sup>, az európai veszélyhelyzet- és katasztrófareagálási információs rendszer (EDRIS)<sup>36</sup> és a Financial Tracking Service<sup>37</sup>. Az ellenőrzött projektekkel kapcsolatban közzétett információk összességében összhangban voltak a ténylegesen nyújtott finanszírozással.

**A humanitárius és fejlesztési segélyekre vonatkozó információkat rendszerint a nemzetközi átláthatósági standardokkal összhangban hozzák nyilvánosságra**

57. A Bizottság a segélyek átláthatóságára vonatkozó nemzetközi kötelezettségek teljesítése érdekében közzétesz bizonyos, a humanitárius és fejlesztési segélyekkel kapcsolatos adatokat. Ezekről az OECD hitelezői tájékoztatórendszerében<sup>38</sup>, az OECD által a támogatók jövőre vonatkozó kiadási terveiről készített felmérésekben<sup>39</sup> és a nemzetközi

---

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

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

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

<sup>37</sup> <https://fts.unocha.org/> – az ENSZ Humanitárius Ügyeket Koordináló Hivatala (UNOCHA) által működtetett szolgáltatás.

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

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

segélyátláthatósági kezdeményezés (IATI) nyilvántartásában<sup>40</sup> számol be a közös nemzetközi standardokkal összhangban.

A Bizottság az IATI közös standard értelmében adatokat tett közzé a humanitárius és fejlesztési segélyekről, de néhány adat kapcsán hiányosságokat tártunk fel

58. A Bizottság az IATI<sup>41</sup> – a fejlesztési együttműködés átláthatóságának és eredményességének növelését célzó globális kezdeményezés – keretében kifejlesztett közös standard beszámolási keret szerint teszi közzé a humanitárius és fejlesztési segélyekre vonatkozó adatokat.

59. A Bizottság összességében az IATI standard szerint teszi közzé az adatokat. Megállapítottuk azonban, hogy az IATI szerinti adatközlés nem tartalmazza az uniós vagyongazdálkodási alapokkal kapcsolatos adatokat és a finanszírozott projektek eredményeire vonatkozó információkat<sup>42</sup>.

60. A mintákban szereplő projektek esetében összehasonlítottuk az IATI felhasználóbarát webportálon közzétett információkat a tényleges adatokkal. Minden ellenőrzött projekttel kapcsolatban közzétettek információkat, azonban több hibát találtunk a szerződéses összegek<sup>43</sup>, a kifizetések<sup>44</sup> és a projektek záródátuma<sup>45</sup> tekintetében (lásd:

**8. háttérmagyarázat).**

---

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

<sup>41</sup> Az IATI-t 2008-ban, a segélyhatékonyságról szóló harmadik accrai magas szintű fórum nyomán hívták életre.

<sup>42</sup> A DG DEVCO 2018 februárjában jelentette be az első – több mint 700 projektből származó – eredményadat-sorozatát az IATI-nak.

<sup>43</sup> A 4., 5., 6., 7., 14., 15., 16. és 17. sz. projekt.

<sup>44</sup> Az 1., 2., 11., 12. és 13. sz. projekt.

<sup>45</sup> A 7., 14. és 15. sz. projekt.

### **8. háttérmagyarázat. Példák az IATI d-portálon közzétett adatokban talált hibákra**

A 11. sz. projekt esetében hibás volt a kifizetések IATI-ban (d-portál) közzétett összege. A portál 14 000 000 euró kifizetésről számolt be, a tényleges adat azonban 11 200 000 euró lett volna, mivel ekkor (2018. március 2-án) még nem hajtották végre a zárókifizetést.

A 15. sz. projekt esetében az IATI portálon 0 euró szerződéses összeg szerepelt, holott a szerződés tényleges összege 2 000 000 EUR volt, ezenkívül helytelenül szerepelt a projekt záródátuma, mivel azt a projekt határidejének 3 hónappal történő meghosszabbítását követően nem frissítették.

### **Egyes ENSZ-szervezetek helytelen információkat tettek közzé a nem kormányzati szervezeteknek odaítélt szerződésekről**

61. A Bizottság közvetett irányítás esetén harmadik felet bíz meg a projektek végrehajtásával. Ilyen esetekben a megbízott szervezet feladata az uniós finanszírozással kapcsolatos információk nyilvánosságra hozatala<sup>46</sup>.

62. Ellenőriztük a mintákban szereplő 6 közvetett irányítású projekt kapcsán a megbízott szervezetek által közzétett adatokat (lásd: **II. melléklet**). Megállapítottuk, hogy e szervezetek öt esetben nem<sup>47</sup>, vagy csak részben<sup>48</sup> tették közzé a nem kormányzati szervezeteknek ítélt uniós finanszírozással kapcsolatos információkat (lásd: **9. háttérmagyarázat**). A Bizottság ráadásul nem ellenőrizte, hogy a szervezetek eleget tettek-e ennek a követelménynek.

---

<sup>46</sup> A Bizottság és a megbízott szervezetek által kötött megállapodásokra irányadó általános feltételek értelmében a megbízott szervezetek kötelesek honlapjukon vagy rendszereikben részletes információkat közzétenni az uniós támogatásokról. Közzé kell tenniük a szerződés/projekt címét, jellegét és célját, a támogatás kedvezményezettjének nevét és földrajzi elhelyezkedését, valamint a szerződés összegét. Többadományozós fellépés esetén a közzététel során a megbízott szervezet szabályait kell követni.

<sup>47</sup> A 9., 18. és 20. sz. projekt.

<sup>48</sup> A 8. és 19. sz. projekt.

**9. háttérmagyarázat. Példák olyan esetekre, amikor az ENSZ-szervezetek nem tették közzé információkat a nem kormányzati szervezeteknek továbbadott uniós támogatásokról**

A Bizottság egy ENSZ-szervezetet bízott meg a 18. sz. projekt végrehajtásával, amelynek célja készpénztámogatás nyújtása és a menekültek azonosítása volt Etiópiában. Az ENSZ-szervezet ezután néhány tevékenységgel egy nem kormányzati szervezetet bízott meg, honlapja azonban nem közölt semmiféle információt a támogatás továbbadásáról.

Etiópiában a Bizottság egy ENSZ-szervezetet bízott meg az emberkereskedelem áldozatainak visszailleszkedését segítő 19. sz. projekt végrehajtásával. Két helyi nem kormányzati szervezet is részt vett a projekt néhány tevékenységének végrehajtásában. Az ENSZ-szervezet csak korlátozott információkat tett közzé honlapján az ezekkel a nem kormányzati szervezetekkel aláírt szerződésekről, és nem tették közzé a szerződéses összegeket.

**KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK**

63. Ellenőrzésünk során megvizsgáltuk, hogy átlátható volt-e az uniós finanszírozás nem kormányzati szervezetek általi végrehajtása. Ennek keretében ellenőriztük azt is, hogy a Bizottság megbízható módon sorolta-e be a jogalanyokat nem kormányzati szervezeti státuszba, és hogy átlátható volt-e az uniós finanszírozású fellépéseket végrehajtó nem kormányzati szervezetek kiválasztása. Górcső alá vettük a nem kormányzati szervezetekkel kapcsolatos információk gyűjtésének, ellenőrzésének és közzétételének folyamatát is. Áttekintettük mindazokat a fő szakpolitikai területeket, amelyeken nem kormányzati szervezetek uniós forrásokat hajtanak végre, különös tekintettel a legnagyobb ilyen finanszírozási területre, a külső fellépésekre.

64. Arra a következtetésre jutottunk, hogy a Bizottság nem kezelte eléggé átláthatóan az uniós források nem kormányzati szervezetek általi végrehajtását.

65. Az esetek többségében az uniós finanszírozásra való jogosultság nem függ a nem kormányzati szervezeti státusztól. A Bizottság számviteli rendszerében nem kormányzati szervezetként történő besorolás (amely önbevalláson alapul), illetve a Bizottság általi ellenőrzések korlátozott volta megbízhatatlanná tette a jogalanyok nem kormányzati szervezetként történő besorolását (lásd: **18–27. bekezdés**).

66. Nem állt rendelkezésre az egész Bizottságra kiterjedő rendszer a finanszírozásra pályázók nyilvántartásba vételére. Ráadásul a finanszírozásra pályázók (többek között a nem kormányzati szervezetek) nyilvántartására szolgáló különböző rendszereket nem kapcsolták össze egymással (lásd: **22. bekezdés**).

### 1. ajánlás. A nem kormányzati szervezetekre vonatkozó információk megbízhatóságának javítása

A Bizottság javítsa az uniós fellépéseket végrehajtó nem kormányzati szervezetekkel kapcsolatos teljesítményét és a kapcsolódó beszámolásának átláthatóságát. Ennek érdekében a Bizottság a következők révén gyűjtsön megfelelő információkat az uniós fellépéseket végrehajtó nem kormányzati szervezetekről, és javítsa a számviteli rendszerében ezekről nyilvántartott információk megbízhatóságát:

- a) a joganyagok validációjáról szóló belső iránymutatásaiban adjon meg egyértelmű kritériumokat a nem kormányzati szervezeteknek az ABAC-ban történő azonosítására;
- b) hozzon létre egységes regisztrációs rendszert, amelyben legyen követelmény (illetve a biztonsággal kapcsolatos aggályoknak hangot adó nem kormányzati szervezetek esetében lehetőség), hogy az uniós finanszírozásra pályázók maguk jelentsék be nem kormányzati szervezeti státuszukat, megadva azokat a kritériumokat, amely alapján a szervezetet ilyenként kellene besorolni.

Határidő: 2020 vége.

67. A külső fellépésekkel kapcsolatban megállapítottuk, hogy a Bizottság összességében átlátható módon választja ki a nem kormányzati szervezetek által irányított projekteket. Bizonyos esetekben azonban találtunk hiányosságokat (lásd: **28–33. bekezdés**).

68. Megállapítottuk, hogy a különböző bizottsági részlegek nem egységesen alkalmazzák a támogatás továbbadására irányuló eljárásokat. A DG ECHO tágabban értelmezte a harmadik feleknek nyújtandó pénzügyi támogatásra vonatkozó szabályokat, mint a többi főigazgatóság, és több végrehajtási szintet is engedélyez anélkül, hogy korlátozná a továbbadott támogatási összegeket (lásd: **35. és 37. bekezdés**).

69. Az ellenőrzött ENSZ-szervezetek által a nem kormányzati szervezetek tekintetében alkalmazott kiválasztási eljárások nem voltak mindig átláthatók (lásd: **38. és 39. bekezdés**).

## **2. ajánlás. A támogatások továbbadására vonatkozó szabályok alkalmazásának ellenőrzése**

Amennyiben egy közvetlen irányítással megvalósítandó fellépés végrehajtásához a támogatás továbbadására van szükség, a Bizottság:

- a) gondoskodjon róla, hogy különböző szolgálatai következetesen és az ágazati sajátosságok figyelembevételével értelmezzék a költségvetési rendelet alkalmazandó szabályait; amennyiben egy fellépés végrehajtásához pénzügyi támogatást kell nyújtani egy harmadik félnek, az ilyen támogatás feltételeit a 2018. évi költségvetési rendelet rendelkezéseivel összhangban meg kell határozni a támogatási szerződésben.

Amennyiben közvetett irányítás keretében ENSZ-szervezetek választják ki a kedvezményezetteket, a Bizottság:

- b) ellenőrizze, hogy az ENSZ-szervezetek helyesen alkalmazzák-e a végrehajtó partnerek kiválasztására irányuló szabályukat és eljárásaikat.

Határidő: 2019 közepétől.

70. A Bizottság nem gyűjtötte össze és ellenőrizte mindig megfelelően a nem kormányzati szervezetekkel kapcsolatos információkat. Rendszerei nem tették mindig lehetővé az egyes kedvezményezettek által kapott finanszírozás nyilvántartását (lásd: **41–42. bekezdés**).

71. A külső fellépések terén a Bizottságnak nem állt rendelkezésére teljes körű információ a végrehajtásban részt vevő összes szereplő által kapott finanszírozásról és végzett tevékenységekről. Ez különösen a nemzetközi nem kormányzati szervezetekből álló hálózatok és közvetett irányítású projektek esetében volt jellemző. Ezenfelül a közvetett irányítás terén az információk hiánya hátráltatta a költségnyilatkozatokkal kapcsolatos bizottsági ellenőrzéseket (lásd: **43–49. bekezdés**).

### 3. ajánlás. A nem kormányzati szervezetek által végrehajtott forrásokra vonatkozó információk megbízhatóságának javítása

A Bizottság a következők révén javítsa a finanszírozásban részesülő nem kormányzati szervezetekkel kapcsolatos információgyűjtést:

- a) gondoskodjon róla, hogy a különböző támogatásirányítási rendszerekben rögzíteni lehessen az Unióval szerződéses jogviszonyban álló egyes kedvezményezettek (nem csak a vezető kedvezményezett) által kapott finanszírozás összegét, és ezáltal tegye ezt az információt elemzés és kezelés céljára felhasználhatóvá.

A külső fellépések terén a Bizottság javítsa a finanszírozás nyomon követhetőségét:

- b) a nemzetközi nem kormányzati szervezetekből álló hálózatok által végrehajtott fellépések esetében azáltal, hogy rendszereiben azonosítja a finanszírozott fellépéseket ténylegesen végrehajtó jogalanyokat;
- c) a közvetett irányítással, ENSZ-szervezetek közreműködésével irányított projektek esetében annak ellenőrzésével, hogy elegendő információ áll-e rendelkezésre a finanszírozásban részesülő nem kormányzati szervezetek által visszaigényelt közvetett költségeket illetően ahhoz, hogy értékelni lehessen a végrehajtásban részt vevő összes szereplő által bejelentett költségeket.

Határidő: 2021 közepe.

72. A nem kormányzati szervezetek által végrehajtott uniós forrásokkal kapcsolatos információkat több rendszerben is közzéteszik, a nyilvánosságra hozott információk köre azonban korlátozott, kivéve a külső fellépések területén (lásd: **51–56. bekezdés**).

73. A Bizottság általában a nemzetközi átláthatósági standardoknak megfelelően tette közzé a humanitárius és fejlesztési segélyekre vonatkozó adatokat, ám néhány adat kapcsán hiányosságokat tártunk fel (lásd: **58–60. bekezdés**).

74. Öt esetben a megbízott ENSZ-szervezetek nem, vagy csak részben tették közzé a nem kormányzati szervezetekkel kötött szerződéseket, a Bizottság pedig nem ellenőrizte, hogy az ENSZ-szervezetek eleget tettek-e ennek a követelménynek (lásd: **62. bekezdés**).

#### 4. ajánlás. A közzétett információk szabványosítása és pontosságuk javítása

Javasoljuk, hogy a Bizottság:

- a) fogadjon el egységes megközelítést összes szolgálata körében a pénzügyi átláthatósági rendszerben történő közzétételt illetően, és gondoskodjon arról, hogy az Unióval szerződéses jogviszonyban álló valamennyi kedvezményezettet, illetve a nekik ítélt finanszírozás összegét is közzétegyék.

Határidő: 2021 közepe.

A külső fellépések terén a Bizottság:

- b) a nemzetközi segélyátláthatósági standardok maradéktalan betartása érdekében számoljon be a finanszírozott projektek eredményeiről és az uniós vagyonkezelői alapokra vonatkozó adatokról;
- c) ellenőrizze, hogy az ENSZ-szervezetek eleget tesznek-e az uniós finanszírozással végrehajtott fellépések megfelelő közzétételére vonatkozó kötelezettségüknek.

Határidő: 2021 közepe.

A jelentést 2018. december 5-i luxembourgi ülésén fogadta el a Lazaros S. LAZAROU számvevőszéki tag elnökölte V. Kamara.

*a Számvevőszék nevében*

Klaus-Heiner LEHNE

*elnök*

**I. MELLÉKLET****Ellenőrzött közvetlen irányítású projektek**

	Főigazgatóság	Sorszám	Szerződés hivatkozási száma	Szerződés címe	Szerződő fél	Összeg (euró)	Végrehajtás időtartama
Libanon	DG ECHO	1	ECHO/SYR/BUD/2016/91034	Többcélú képzéztámogatás nyújtása a veszélyeztetett szíriai menekültek szükségleteinek fedezésére Libanonban	Nemzetközi NGO	31 050 000	2016.06.01. – 2017.05.31.
		2	ECHO/SYR/BUD/2014/91020	Sürgősségi beavatkozás a szíriai válság által érintett, különösen veszélyeztetett személyek javára (4. szakasz)	Nemzetközi NGO	5 500 000	2014.07.01. – 2015.03.31.
		3	ECHO/SYR/BUD/2016/91024	Sürgősségi védelmi támogatás a konfliktusok által érintett, illetve lakóhelyüket elhagyni kényszerülő menekülteknek és a befogadó lakosságnak a libanoni Északi és Beka'a kormányzóságban	Nemzetközi NGO	1 500 000	2016.04.01. – 2017.04.30.
	DG NEAR	4	2015/364–146	A szíriai válság által érintett, veszélyeztetett lakosság biztonságos vízellátásának és hulladékkezelésének javítása Dél-Libanonban	Nemzetközi NGO	2 110 823	2015.09.17. – 2017.09.16.
		5	2013/282–595	Globális megközelítés kezdeményezése a Libanonban tartózkodó migránsok és menekültek támogatására és lehetőségeik bővítésére a migrációs ciklus egészében	Nemzetközi NGO	1 914 506	2013.07.31. – 2016.07.30.
		6	2014/350–232	A bírói kar függetlensége Libanonban: társadalmi prioritás	Helyi NGO	1 000 000	2014.10.16. – 2018.05.15.
		7	2015/371–135	A libanoni civil szervezetek hangjának felemelése az észak-libanoni mezőgazdaság és környezetvédelem inkluzív és fenntartható fejlesztéséért	Nemzetközi NGO	470 949	2016.02.01. – 2018.02.28.
Etiópia	DG ECHO	11	ECHO/-HF/EDF/2015/01001	Vészhelyzeti reagálási mechanizmus (ERM) IV Etiópiában	Nemzetközi NGO	14 000 000	2016.01.01. – 2017.06.30.
		12	ECHO/-HF/EDF/2015/01025	A vetőmagokra irányuló vészhelyzeti reagálás Etiópia kormányával (SERGE)	Nemzetközi NGO	5 000 000	2016.05.26. – 2017.03.25.
		13	ECHO/-HF/EDF/2015/01017	Multiszektorális vészhelyzeti reagálás az etiópai Afar régió öt wordájában élő veszélyeztetett közösségek javára	Nemzetközi NGO	1 500 000	2016.03.01. – 2017.08.31.
	DG DEVCO	14	2014/343–843	A Bale Eco régió biodiverzitásának és ökoszisztémái funkcióinak megóvása, valamint felföldi és alföldi közösségei jólétének javítása	Nemzetközi NGO	5 000 000	2014.07.09. – 2018.04.08.
		15	2014/340–882	Az etiópai Amhara régióbeli Wag Himra övezetben élő veszélyeztetett népesség ellenálló képességének és kapacitásának fokozása, valamint helyreállításának segítése	Nemzetközi NGO	2 000 000	2014.04.17. – 2017.07.16.
		16	2016/376–321	Legeltetési és agrár-legeltetési természetierőforrás-gazdálkodási és megélhetési kezdeményezések (PANRMLI)	Helyi NGO	197 865	2016.07.01. – 2018.10.31.
		17	2014/341–464	Az Afar régió pásztorközösségei reprodukzív egészségének javítását célzó projekt	Helyi NGO	180 000	2014.04.12. – 2016.04.11.

**II. MELLÉKLET****Ellenőrzött közvetett irányítású projektek**

	Főigazgatóság	Sorszám	Szerződés hivatkozási száma	Szerződés címe	Szerződő fél	Összeg (euró)	Végrehajtás időtartama	Továbbadott támogatásban részesülő NGO
Libanon	DG ECHO	8	ECHO/SYR/BUD/2016/91010	Védelem és humanitárius segítségnyújtás biztosítása a Libanonban élő menekültek számára	ENSZ-szervezet	30 000 000	2016.04.01. – 2017.03.31.	Egy nemzetközi és egy helyi NGO
	DG NEAR	9	2015/367–663	A szíriai válság által érintett iskoláskorú gyermekek támogatása a tanulási lehetőségekhez való hozzáférésben, valamint a gyermekek, nők és gondozási szolgáltatást nyújtók egészségügyi ellátásának biztosítása és veszélyeztetettségének csökkentése Libanonban	ENSZ-szervezet	37 920 556	2015.09.01. – 2017.08.31.	Egy nemzetközi és egy helyi NGO
		10	2015/371–621	A nem fertőző betegségek és mentális egészségügyi problémák ellátásához való hozzáférés javítása az elsődleges egészségügyi ellátás szintjén a veszélyeztetett szíriai menekült és libanoni közösségeknek Libanonban	ENSZ-szervezet	2 308 000	2016.01.01. – 2017.03.31.	Egy helyi NGO
Etiópia	DG ECHO	18	ECHO/-HF/BUD/2015/91054	Képzétségély a szomáliai, eritreai, dél-szudáni és szudáni menekültek számára és a menekültek biometrikus azonosítása	ENSZ-szervezet	5 000 000	2015.04.01. – 2016.03.31.	Egy nemzetközi NGO
	DG DEVCO	19	2015/358–720	A visszatérők reintegrációjának támogatása Etiópiában	ENSZ-szervezet	5 000 000	2015.01.01. – 2018.12.31.	Két helyi NGO
		20	2014/346–779	A legeltetési ágazat ellenálló képességének megerősítése az állategészségügyi szolgáltatások javítása révén Etiópia legelőgazdálkodással foglalkozó térségeiben	ENSZ-szervezet	9 277 294	2014.07.26. – 2018.11.25.	Két nemzetközi NGO

**III. MELLÉKLET****Az egyes projektek értékelése – áttekintés**

Projekt sorszáma	Az NGO-projektek kiválasztási folyamatát a Bizottság bonyolította le		Az NGO-projektek kiválasztási folyamatát harmadik fél bonyolította le		Információ az uniós finanszírozásról		Az információk felhasználása			Közvetítés		
	A kiválasztási folyamat átláthatósága	Az NGO-partnerek kapacitásértékelése	A kiválasztási folyamat átláthatósága	Az NGO-partnerek kapacitásértékelése	A Bizottság rendszereiből kiderül, ki mit csinál az NGO-k tevékenységei között	A Bizottság rendszereit tartalmazza az egyes NGO-k által kapott finanszírozás összegét	Az információk lehetővé teszik a költségek észszerűségének értékelését	Az információk alkalmasak a végrehajtási problémák feltárására és korrigálására	Az információk alkalmasak a koordinálás céljára	Pénzügyi átláthatósági rendszer (FTS)	IATI	Egyéb portálok / A megbízott szervezetek általi közvetítés
1	Részben	Igen	n.a.	n.a.	Részben	Igen	Igen	Részben	Igen	Részben	Részben	Igen
2	Részben	Nem	n.a.	n.a.	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen	Részben	Részben	Részben
3	Részben	Igen	n.a.	n.a.	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen
4	Igen	Igen	n.a.	n.a.	Részben	Részben	Igen	Igen	Igen	Részben	Részben	Részben
5	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen	Részben	Igen	Igen	Igen	Részben	Részben	Nem
6	Igen	Igen	n.a.	n.a.	Igen	nem	Igen	Igen	Igen	Részben	Részben	Részben
7	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen	Részben	Részben	Részben
8	n.a.	n.a.	Igen	Igen	Nem	Nem	Nem	Nem	Nem	n.a.	n.a.	Részben
9	n.a.	n.a.	Nem	Igen	Nem	Nem	Nem	Nem	Nem	n.a.	n.a.	Nem
10	n.a.	n.a.	Igen	Igen	Részben	Részben	Nem	Igen	Részben	n.a.	n.a.	Igen
11	Részben	Igen	Igen	Igen	Részben	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen	Részben	Igen
12	Részben	Igen	Igen	Igen	Részben	Részben	Részben	Igen	Igen	Igen	Részben	Részben
13	Részben	Igen	n.a.	n.a.	Nem	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen	Részben	Igen
14	Igen	Igen	n.a.	n.a.	Igen	Igen	Részben	Igen	Igen	Részben	Részben	Részben
15	Igen	Igen	n.a.	n.a.	Részben	Igen	Igen	Igen	Igen	Részben	Részben	Részben
16	Igen	Részben	n.a.	n.a.	Igen	Nem	Igen	Igen	Igen	Részben	Részben	Részben
17	Igen	Részben	n.a.	n.a.	Igen	Nem	Igen	Igen	Részben	Részben	Részben	Részben
18	n.a.	n.a.	Nem	Igen	Részben	Nem	Nem	Igen	Részben	n.a.	n.a.	Nem
19	n.a.	n.a.	Igen	Igen	Részben	Nem	Nem	Igen	Részben	n.a.	n.a.	Részben
20	n.a.	n.a.	Nem	Igen	Igen	Részben	Nem	Igen	Részben	n.a.	n.a.	Nem

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

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

#### **EXECUTIVE SUMMARY**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **INTRODUCTION**

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

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

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

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

### **Box 1 – What is an NGO?**

See reply of the Commission to paragraph 2.

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

Specifically, the Commission would like to point out that in the policy area of development aid, the term "CSO" is more frequently used than NGO. The COM(2012) 492<sup>1</sup> defines CSOs of which NGOs are a subset.

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

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

### **OBSERVATIONS**

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

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

20. See the Commission reply to paragraph 19.

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

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

Concerning LIFE operating grants, the statutes and registration documents of all applicants are systematically checked<sup>2</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission intends to provide further clarity as from 2019.

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

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

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

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

#### **Box 6 – Example of overcharging indirect costs**

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

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

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

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

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

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

52.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission refers to its reply to paragraph 62.

### **CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS**

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

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

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

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

### **Recommendation 1 – Improve the reliability of information on NGOs**

#### **The Commission does not accept this recommendation.**

The Commission wishes to be fully transparent on beneficiaries of EU funds, within the limitations set by the current regulatory framework. However, while the term “NGO” is widely used, it has no generally accepted definition either at the international level<sup>3</sup>, or at EU level. This is the reason why the Commission has, on its own initiative, developed a system whereby organisations declare themselves as NGOs, under the pre-requisite that the legal entity concerned is flagged as both a private and not-for-profit organisation. Although it may result in different groups of recipients than what stems from concepts applied at national level, the Commission prefers to follow this prudent approach, which is based on objective and verifiable criteria. The Commission considers that any further criteria would require an EU level harmonisation of the concept of NGO which should be agreed by the legislator. A cross-country analysis of the legal framework of NGOs in six European

---

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

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

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

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

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

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

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

**The Commission accepts this recommendation.**

(a) The Commission accepts this recommendation.

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

(b) The Commission accepts this recommendation.

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

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

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

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

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

### **Recommendation 3 – Improve information on funds implemented by NGOs**

**The Commission accepts this recommendation**

---

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

(a) The Commission accepts this recommendation.

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

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

(b) The Commission accepts this recommendation.

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

(c) The Commission accepts this recommendation

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

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

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

#### **Recommendation 4 – Standardise and improve accuracy of information published**

##### **The Commission accepts the recommendation**

(a) The Commission accepts this recommendation.

(b) The Commission accepts this recommendation.

(c) The Commission accepts this recommendation.

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

<b>Esemény</b>	<b>Dátum</b>
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2018.1.9
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	2018.10.15
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2018.12.5
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	EN: 2018.12.11

PDF ISBN 978-92-847-1669-2 1977-5733 doi:10.2865/021712 QJ-AB-18-034-HU-N

HTML ISBN 978-92-847-1658-6 1977-5733 doi:10.2865/32743 QJ-AB-18-034-HU-Q

A nem kormányzati szervezetek fontos szerepet játszanak az uniós költségvetés végrehajtásában. 2014 és 2017 között a Bizottság a becslések szerint 11,3 milliárd eurót vett kötelezettségvállalásba számos különféle uniós szakpolitikai területen a nem kormányzati szervezetek által végrehajtandó fellépésekre. Ellenőrzésünk során megvizsgáltuk, hogy az uniós forrásokat átlátható módon osztották-e ki a nem kormányzati szervezeteknek. A szakpolitikai területek közül elsősorban a külső fellépésekre összpontosítottunk, mivel ez a legnagyobb terület azok közül, ahol nem kormányzati szervezetek uniós források segítségével hajtják végre fellépéseiket. Megállapítottuk, hogy a Bizottság nem megbízható módon sorolja be rendszerében a jogalanyokat nem kormányzati szervezeti státuszba. Értékelésünk szerint a Bizottság általában átlátható módon választotta ki a nem kormányzati szervezetek által vezetett projekteket. Az ellenőrzött ENSZ-szervezetek részéről ugyanakkor nem mindig átlátható eljárás keretében történt meg a közreműködő nem kormányzati szervezetek kiválasztása. A Bizottság nem gyűjt minden esetben átfogó információkat valamennyi támogatásban részesülő nem kormányzati szervezetről, és nem ellenőrzi mindig megfelelően az összegyűjtött adatokat. A nem kormányzati szervezetek által felhasznált uniós forrásokkal kapcsolatos információkat több rendszerben is közzéteszik, azonban korlátozott a nyilvánosságra hozott információk köre. Arra a következtetésre jutottunk, hogy a Bizottság nem kezeli eléggé átláthatóan az uniós források nem kormányzati szervezetek általi végrehajtását, ezért többet kellene tenni ennek javítása érdekében. Emellett egy sor ajánlást is megfogalmaztunk a nem kormányzati szervezeteknek juttatott uniós finanszírozás átláthatóságának javítása céljából.



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: [eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx)  
Weboldal: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Európai Unió, 2018

Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.