

Sprawozdanie specjalne

Przejrzystość procesu wydatkowania środków unijnych przez organizacje pozarządowe – należy dołożyć dalszych starań

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

ZESPÓŁ KONTROLNY

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę V – Finansowanie Unii i administracja, której przewodniczy członek Trybunału Lazaros S. Lazarou. Kontrolą kierowała członek Trybunału Annemie Turtelboom, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Dennis Wernerus, szef gabinetu, Sabine Hiernaux-Fritsch, kierownik, Roberto Ruiz Ruiz, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Eva Maria Coria Paramas, Erika Katalin Söveges, Maria-Luisa Gomez Valcarcel i Francesco Zoia Bolzonello. Wsparcie językowe zapewniła Hannah Critoph.



Od lewej: Hannah Critoph, Roberto Ruiz Ruiz, Annemie Turtelboom, Erika Katalin Söveges, Dennis Wernerus.

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wykaz akronimów	
Streszczenie	I-IX
Wstęp	1-7
Pojęcie organizacji pozarządowej	1-2
Unijne finansowanie a organizacje pozarządowe	3-5
Pojęcie przejrzystości	6-7
Zakres kontroli i podejście kontrolne	8-17
Uwagi	18-62
Procedura klasyfikowania przez Komisję podmiotów jako organizacji pozarządowych nie jest wiarygodna	18-27
W większości przypadków kwalifikowalność do finansowania UE nie zależy od posiadania statusu organizacji pozarządowej	19-20
W momencie rejestracji w systemie księgowym Komisja w ograniczonym zakresie weryfikuje oświadczenia podmiotów deklarujących, że mają status organizacji pozarządowej	21-27
W obszarze działań zewnętrznych wybór projektów realizowanych przez NGO był zasadniczo przejrzysty, pojawiły się jednak uchybienia, gdy wyboru dokonywały strony trzecie	28-39
Dokonywany przez Komisję wybór projektów realizowanych przez NGO był ogólnie przejrzysty	28-33
Czasem brakowało przejrzystości przy udzielaniu dotacji organizacjom pozarządowym jako stronie trzeciej w systemie kaskadowym	34-39
Komisja nie zawsze w odpowiedni sposób gromadzi i weryfikuje informacje na temat środków unijnych wydatkowanych przez organizacje pozarządowe	40-49
W systemach Komisji nie zawsze rejestrowane są informacje na temat środków finansowych otrzymanych przez wszystkich beneficjentów danej umowy	41-42

W obszarze działań zewnętrznych Komisja nie dysponuje kompleksowymi informacjami na temat wszystkich organizacji pozarządowych, którym przekazała wsparcie	43-47
W przypadku zarządzania pośredniego brak dostępu do informacji utrudnił Komisji przeprowadzenie kontroli zadeklarowanych kosztów	48-49
Informacje na temat wydatkowanych przez organizacje pozarządowe środków unijnych publikuje się w kilku systemach, ale dane te są niepełne	50-62
Informacje na temat umów zawieranych z organizacjami pozarządowymi są publikowane w systemie przejrzystości finansowej, ale nie są one kompletne	51-56
Informacje na temat pomocy humanitarnej i rozwojowej są ogólnie przekazywane zgodnie z międzynarodowymi standardami w zakresie przejrzystości	57-60
Jednostki ONZ opublikowały niewłaściwe informacje na temat umów podpisanych z organizacjami pozarządowymi	61-62
Wnioski i zalecenia	63-74
Załącznik I – Skontrolowane projekty realizowane w trybie zarządzania bezpośredniego	
Załącznik II – Skontrolowane projekty realizowane w trybie zarządzania pośredniego	
Załącznik III – Ocena poszczególnych projektów – przegląd wyników	
Odpowiedź Komisji	

WYKAZ AKRONIMÓW

ABAC	System księgowy Komisji oparty na rachunkowości memoriałowej
CORDIS	Wspólnotowy Serwis Informacyjny Badań i Rozwoju
CRIS	Wspólny system informacyjny dotyczący stosunków zewnętrznych
CSO	Organizacja społeczeństwa obywatelskiego
DG BUDG	Dyrekcja Generalna ds. Budżetu
DG DEVCO	Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju
DG EAC	Dyrekcja Generalna ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury
DG ECHO	Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej
DG ENV	Dyrekcja Generalna ds. Środowiska
DG NEAR	Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia
DG RTD	Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji
EACEA	Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego
EASME	Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw
EDRIS	Europejski System Informacji o Reagowaniu na Sytuacje Nadzwyczajne i Klęski Żywiotowe
EFR	Europejski Fundusz Rozwoju
ERCEA	Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych
FTS	System przejrzystości finansowej
IATI	Międzynarodowa inicjatywa na rzecz przejrzystości pomocy
NGO	Organizacja pozarządowa
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PADOR	System internetowej rejestracji danych potencjalnych wnioskodawców
REA	Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych
UNICEF	Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci
WRF	Wieloletnie ramy finansowe

STRESZCZENIE

I. Szacuje się, że Komisja wykonuje 1,7% unijnego budżetu i wdraża 6,8% środków z Europejskich Funduszy Rozwoju (EFR) za pośrednictwem organizacji pozarządowych (NGO). W wielu obszarach polityki – takich jak pomoc humanitarna i rozwojowa, ochrona środowiska, badania i innowacje – organizacje pozarządowe wspierają Komisję w opracowywaniu, realizowaniu i monitorowaniu unijnych programów. Według dostępnych szacunków w latach 2014–2017 Komisja zarezerwowała środki finansowe w wysokości 11,3 mld euro do wydatkowania przez NGO. Parlament Europejski wielokrotnie wyrażał zainteresowanie organizacjami pozarządowymi i kwestią ich finansowania.

II. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola miała na celu ocenę przejrzystości procesu wydatkowania środków unijnych, które powierzono na mocy umów organizacjom pozarządowym. Analizie poddano procedurę klasyfikowania przez Komisję podmiotów jako organizacji pozarządowych i przeznaczenie wydatkowanych przez NGO środków unijnych. Sprawdzono również, czy Komisja w przejrzysty sposób podawała informacje na ten temat. Kontrolą objęto główne obszary polityki, w których organizacje pozarządowe wydatkują środki unijne, ze szczególnym uwzględnieniem największego obszaru, tj. działań zewnętrznych.

III. Według ustaleń Trybunału Komisja nie zachowała dostatecznej przejrzystości w zakresie wydatkowania środków unijnych przez organizacje pozarządowe.

IV. Status NGO w systemie księgowym Komisji przyznawany jest na podstawie oświadczenia złożonego przez dany podmiot, a Komisja przeprowadza tylko ograniczoną weryfikację w tym zakresie – tym samym klasyfikacji danego podmiotu jako NGO nie można uznać za wiarygodną.

V. W zakresie działań zewnętrznych Trybunał ustalił, że dokonany przez Komisję wybór projektów prowadzonych przez organizacje pozarządowe był ogólnie przejrzysty. Poszczególne departamenty Komisji nie stosowały jednak w taki sam sposób procedur udzielania dotacji w systemie kaskadowym, a procedury wyboru organizacji pozarządowych wykorzystywane przez objętą kontrolą jednostki ONZ nie zawsze były przejrzyste.

VI. Zgromadzone informacje dotyczące wydatkowanych przez NGO środków unijnych nie są jednolite. Komisja nie dysponowała pełnymi informacjami zwłaszcza w zakresie działań zewnętrznych – było to szczególnie widoczne w przypadku sieci międzynarodowych organizacji pozarządowych i projektów realizowanych w trybie zarządzania pośredniego. Co więcej, w przypadku projektów realizowanych w tym trybie brak dostępu do informacji utrudniał Komisji przeprowadzanie kontroli zadeklarowanych kosztów.

VII. Informacje na temat wydatkowanych przez organizacje pozarządowe środków unijnych publikuje się w kilku systemach, ale dane te są niepełne. Ogólnie rzecz biorąc, w obszarze działań zewnętrznych Komisja podawała informacje dotyczące pomocy humanitarnej i rozwojowej zgodnie z międzynarodowymi standardami w zakresie przejrzystości.

VIII. W przypadku pięciu z sześciu projektów objętych kontrolą jednostki ONZ albo nie upubliczniły informacji o umowach podpisanych z NGO, albo podały jedynie częściowe informacje na ten temat, a Komisja nie sprawdziła, czy wywiązywały się one z tego obowiązku.

IX. Na podstawie uwag zawartych w niniejszym sprawozdaniu Trybunał sformułował szereg zaleceń mających na celu zwiększenie przejrzystości procesu wydatkowania środków unijnych przez organizacje pozarządowe. Trybunał zaleca, by Komisja:

- a) poprawiła wiarygodność informacji na temat organizacji pozarządowych w swoim systemie księgowym;
- b) kontrolowała stosowanie zasad i procedur udzielania dotacji organizacjom pozarządowym w systemie kaskadowym;
- c) zapewniła lepszą jakość gromadzonych informacji na temat środków unijnych wydatkowanych przez organizacje pozarządowe;
- d) przyjęła jednolite podejście do publikowania szczegółowych informacji dotyczących środków finansowych przekazywanych organizacjom pozarządowym i weryfikowała, czy jednostki ONZ podają pełne i poprawne dane dotyczące podpisywanych z NGO umów dotyczących środków unijnych.

WSTĘP

Pojęcie organizacji pozarządowej

1. Kwestia przejrzystości organizacji pozarządowych i ich finansowania jest przedmiotem coraz większego zainteresowania. Parlament Europejski opublikował przykładowo wyniki kilku badań w tym zakresie¹ oraz projekt sprawozdania w sprawie kontroli budżetowej finansowania organizacji pozarządowych z budżetu UE².
2. Organizacje pozarządowe (NGO) pełnią istotną funkcję w wykonywaniu budżetu UE. Są jednym z partnerów, z którymi Komisja współpracuje przy projektowaniu, realizowaniu i monitorowaniu programów w wielu obszarach polityki unijnej. Współpraca z NGO dotyczy szczególnie pomocy humanitarnej i rozwojowej, ale i innych dziedzin, takich jak ochrona środowiska, badania naukowe, edukacja i kultura. Nie ma jednak jak dotąd jednej unijnej definicji organizacji pozarządowej (zob. **ramka 1**).

Ramka 1 – Czym jest organizacja pozarządowa?

Pojęcie „organizacja pozarządowa” (NGO) jest bardzo rozpowszechnione, choć nie istnieje żadna ogólnie przyjęta definicja tego terminu na arenie międzynarodowej³. W UE status NGO ustalany jest

-
- ¹ Dyrekcja Generalna Parlamentu Europejskiego ds. Polityki Wewnętrznej, EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration [„Unijne finansowanie dla organizacji pozarządowych w obszarze spraw wewnętrznych, bezpieczeństwa i migracji”]; Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, Financial accountability of civil society organisations, [„Rozliczalność finansowa organizacji społeczeństwa obywatelskiego”], maj 2015; Departament Tematyczny ds. Budżetu Parlamentu Europejskiego, Odpowiedzialność demokratyczna i kontrola budżetowa organizacji pozarządowych finansowanych z budżetu UE, styczeń 2017.
 - ² W projekcie sprawozdania w sprawie kontroli budżetowej finansowania organizacji pozarządowych z budżetu UE (2015/2345(INI)) zwrócono się do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego o sporządzenie sprawozdania specjalnego w sprawie przejrzystości finansowania UE dla organizacji pozarządowych.
 - ³ Organizacje międzynarodowe posługują się różnymi definicjami. Przykładowo Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) określa NGO jako „grupę obywateli o charakterze non-profit opartą na wolontariacie, zorganizowaną na szczeblu lokalnym, krajowym lub międzynarodowym” (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).

w niektórych państwach członkowskich na podstawie formy prawnej danej organizacji, w innych natomiast jest on uzależniony od charakteru działalności prowadzonej przez tę organizację.

W komunikacie Komisji z 1997 r. wyszczególniono pięć cech charakterystycznych dla NGO⁴.

Organizacje pozarządowe zatem: 1) są organizacjami wolontariackimi o sformalizowanym lub zinstytucjonalizowanym charakterze, 2) działają na zasadzie non-profit, 3) są niezależne od rządu i władz publicznych, 4) nie są zarządzane dla osiągnięcia prywatnego zysku, 5) ich działania przynajmniej częściowo przyczyniają się do osiągnięcia dobra publicznego.

Unijne finansowanie a organizacje pozarządowe

3. NGO otrzymują najwięcej unijnych środków finansowych, występując w roli podmiotów wdrażających, tj. wtedy, gdy realizują programy i projekty w imieniu Komisji⁵. NGO mogą być też beneficjentami końcowymi działań UE, na przykład w przypadku programów na rzecz wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego.

4. Według danych z systemu księgowego Komisji (ABAC) środki zarezerwowane do wdrożenia przez NGO w latach 2014–2017 wyniosły 11,3 mld euro (zob. ***rys. 1***). Są to jednak jedynie dane szacunkowe, co zostanie szczegółowo wyjaśnione w sekcji niniejszego sprawozdania zawierającej uwagi.

⁴ COM(1997) 241 final z 6.6.1997, „Promoting the role of voluntary organisations and foundations in Europe” [Promowanie roli organizacji i fundacji wolontariackich w Europie], pkt 2.3. lit. a)–e).

⁵ Dotacje na działania stanowiły 95% funduszy zakontraktowanych na rzecz NGO z budżetu ogólnego UE (6,3 mld euro z łącznej puli 6,6 mld euro) w latach 2014–2016.

Rys. 1 – Środki finansowe UE zarezerwowane dla organizacji pozarządowych w latach 2014–2017, według danych z systemu księgowego Komisji

Działy wieloletnich ram finansowych (WRF) i Europejskie Fundusze Rozwoju		Środki zarezerwowane dla organizacji pozarządowych w latach 2014–2017 (w mln EUR)	Środki zarezerwowane ogółem w latach 2014–2017 (w mln EUR)	Odsetek środków zarezerwowanych dla organizacji pozarządowych
1.1	Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu / Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	4 032	79 909	5,05%
1.2	Inteligentny wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu / Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	19	209 214	0,01%
2	Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne	248	241 044	0,10%
3	Bezpieczeństwo i obywatelstwo	350	12 793	2,74%
4	Globalny wymiar Europy	5 448	40 978	13,29%
–	Europejskie Fundusze Rozwoju	1 217	17 833	6,82%
Ogółem		11 314	601 771	1,88%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez DG BUDG.

5. Według danych z systemu ABAC większość środków unijnych przyznanych NGO była przeznaczona na działania zewnętrzne. NGO otrzymują finansowanie w tym obszarze w ramach działu 4 wieloletnich ram finansowych – „Globalny wymiar Europy” oraz w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju (zob. rys. 1). Służby Komisji zaangażowane w tym zakresie to: Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DG DEVCO), Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR), Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO) oraz Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI) (zob. rys. 2).

Rys. 2 – Środki zarezerwowane dla organizacji pozarządowych w podziale na służby Komisji w latach 2014–2017

Służby Komisji	Środki zarezerwowane dla organizacji pozarządowych w latach 2014–2017 (w mln EUR)
DG ECHO	2 904
DG DEVCO	2 768
DG RTD	884
DG EAC	875
ERCEA	824
DG NEAR	783
REA	452
INNE*	1 824
Ogółem	11 314

* CNECT, IEEA, INEA, FPI, EACEA, ENV, EMPL, JUST, GROW, HOME, ENER, PHEA, FISMA, INNE

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez DG BUDG.

Pojęcie przejrzystości

6. Przejrzystość jest jedną z podstawowych zasad budżetowych określonych w rozporządzeniu finansowym mającym zastosowanie do budżetu UE. Na mocy tej zasady Komisja jest zobowiązana do udostępniania w odpowiedni sposób i w odpowiednim czasie informacji o odbiorcach unijnego finansowania, także w przypadku gdy środki te są przeznaczone na działania realizowane przez NGO⁶. W szerszym rozumieniu przejrzystość powinna dotyczyć całego procesu i wszystkich etapów wdrażania, począwszy od wyboru działań prowadzonych przez NGO poprzez gromadzenie informacji na temat tych działań po ich podawanie do wiadomości publicznej.

7. W obszarze działań zewnętrznych przejrzystość stanowi ponadto jedną z głównych, istniejących od dawna zasad leżących u podstaw skuteczności pomocy rozwojowej. Większa przejrzystość zachowywana przez wszystkie istotne zainteresowane strony sprzyja również

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1), rozdział 8, art. 35: „Publikacja informacji o odbiorcach i innych informacji”.

lepszej koordynacji działań darczyńców i rozliczalności wszystkich beneficjentów, w tym NGO (zob. **ramka 2**).

Ramka 2 – Przejrzystość w obszarze działań zewnętrznych

UE przyjęła międzynarodowe zobowiązania w zakresie przejrzystości pomocy międzynarodowej, w szczególności w ramach deklaracji paryskiej w sprawie skuteczności pomocy z 2005 r., konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej z 2007 r., programu działań z Akry z 2008 r. i partnerstwa z Pusanu w sprawie skutecznej współpracy na rzecz rozwoju z 2011 r. Przed obradami forum w Pusanie Rada UE przyjęła wspólne stanowisko UE na czwarte forum wysokiego szczebla w sprawie skuteczności pomocy, które obejmowało unijną gwarancję przejrzystości⁷. W późniejszym okresie, w czerwcu 2017 r., Komisja i państwa członkowskie potwierdziły przyjęte zobowiązanie dotyczące przestrzegania zasady przejrzystości w europejskim konsensusie w sprawie rozwoju⁸.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

8. Unijne środki finansowe przydzielone przez Komisję do wdrażania przez organizacje pozarządowe często przechodzą przez wiele etapów. W tym kontekście, zwłaszcza w momencie wyboru wnioskodawców, którzy mają otrzymać finansowanie, pojawia się ryzyko braku przejrzystości. Ponadto istnieje ryzyko, że dostępne Komisji informacje dotyczące wysokości i przeznaczenia środków finansowych powierzonych NGO są niekompletne lub niewiarygodne, oraz ryzyko, że poszczególne rodzaje organizacji pozarządowych nie są traktowane w równy sposób.

9. Kontrola Trybunału miała przede wszystkim na celu ocenę przejrzystości procesu wydatkowania środków unijnych, które na mocy umów powierzono organizacjom pozarządowym. Aby osiągnąć ten cel, najpierw oceniono procedurę klasyfikowania przez Komisję podmiotów jako organizacji pozarządowych, a następnie – przeznaczenie

⁷ Konkluzje Rady w sprawie wspólnego stanowiska UE na czwarte forum wysokiego szczebla w sprawie skuteczności pomocy, przyjęte 14 listopada 2011 r.

⁸ Europejski konsensus w sprawie rozwoju jest wspólnym oświadczeniem Unii Europejskiej i państw członkowskich określającym wspólne kompleksowe ramy europejskiej współpracy na rzecz rozwoju.

wydatkowanych przez NGO środków unijnych. Zbadano również, czy Komisja w przejrzysty sposób podawała informacje na ten temat.

10. Trybunał dążył do uzyskania odpowiedzi na następujące pytanie: czy proces wydatkowania środków unijnych przez organizacje pozarządowe jest przejrzysty? Aby udzielić odpowiedzi na powyższe główne pytanie kontrolne, podzielono je na następujące trzy pytania szczegółowe:

- (i) czy procedura klasyfikowania przez Komisję podmiotów jako organizacji pozarządowych jest wiarygodna?
- (ii) czy wybór organizacji pozarządowych do realizacji działań finansowanych przez UE w obszarze działań zewnętrznych jest przejrzysty?
- (iii) czy Komisja gromadzi i podaje informacje na temat środków unijnych powierzanych organizacjom pozarządowym w odpowiedni sposób?

11. Trybunał przeanalizował, w jaki sposób Komisja klasyfikowała podmioty jako organizacje pozarządowe w swoich systemach (pytanie szczegółowe nr 1). Oceniał także przejrzystość wyboru organizacji pozarządowych, zarówno w przypadku, gdy Komisja podpisywała umowy bezpośrednio z organizacjami pozarządowymi, jak i w przypadku gdy środki unijne były przekazywane w postaci dotacji w systemie kaskadowym (pytanie szczegółowe nr 2). Trybunał zbadał również, czy Komisja gromadziła informacje na temat działań realizowanych przez organizacje pozarządowe, weryfikowała je i podawała do wiadomości publicznej w odpowiedni sposób (pytanie szczegółowe nr 3).

12. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał objęła obszary polityki uznane za istotne pod względem ilości środków zarezerwowanych dla organizacji pozarządowych (zob. rys. 2), a mianowicie dotyczyła głównych dyrekcji generalnych zajmujących się działaniami zewnętrznymi (DG ECHO, DG DEVCO i DG NEAR) oraz dwóch innych dyrekcji generalnych, które przydzielają znaczne środki na rzecz organizacji pozarządowych: Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD) i Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury (DG EAC). Kontrolą objęto również Dyrekcję Generalną ds. Środowiska (DG ENV), ponieważ prowadzi ona specjalny program zapewniający wsparcie dla organizacji

pozarządowych w obszarze środowiska i działań w dziedzinie klimatu. Ponadto Dyrekcja Generalna ds. Budżetu (DG BUDG) została również objęta zakresem kontroli, gdyż jest ona odpowiedzialna za system księgowy Komisji stosowany do przekazywania informacji na temat finansowania organizacji pozarządowych.

13. Trybunał zgromadził dowody kontroli w oparciu o przeglądy dokumentacji i wywiady z przedstawicielami kilku dyrekcji generalnych Komisji (DG BUDG, DG DEVCO, DG NEAR, DG ECHO, DG RTD, DG EAC i DG ENV), a także z przedstawicielami Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych (REA), Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) i Agencji Wykonawczej ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME).

14. Kontrolerzy skupili się w szczególności na działaniach zewnętrznych, ponieważ według danych z systemu księgowego Komisji w tym właśnie obszarze zarezerwowano najwięcej środków unijnych dla organizacji pozarządowych (zob. **rys. 1**). Przeglądowi poddane zostały procedury stosowane przy wyborze działań realizowanych przez organizacje pozarządowe, narzędzia, przy pomocy których gromadzone są informacje o finansowaniu organizacji pozarządowych, i późniejsze podawanie tych informacji do wiadomości publicznej.

15. W obszarze działań zewnętrznych kontrolerzy skupili się głównie na środkach finansowych, na które zaciągnięto zobowiązania począwszy od 2014 r., co pozwoliło na przeanalizowanie działań przypadających na obecny okres programowania. Trybunał ocenił 14 projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe w trybie zarządzania bezpośredniego⁹(**zob. załącznik I**) oraz sześć projektów realizowanych przez jednostki ONZ w trybie zarządzania pośredniego¹⁰, w przypadku których wybrano 10 organizacji pozarządowych, którym udzielono dotacji w systemie kaskadowym (**zob. załącznik II**).

⁹ W trybie zarządzania bezpośredniego Komisja Europejska odpowiada za wszystkie zadania związane z wykonywaniem budżetu UE, które są realizowane bezpośrednio przez jej służby w siedzibie głównej, w delegaturach Unii lub za pośrednictwem unijnych agencji wykonawczych.

¹⁰ W trybie zarządzania pośredniego Komisja powierza zadania związane z wykonywaniem budżetu organizacjom międzynarodowym, agencjom rozwojowym państw członkowskich UE, krajom partnerskim lub innym podmiotom.

16. Wybór projektów do kontroli przebiegał dwuetapowo. Najpierw Trybunał wybrał dwa kraje do przeprowadzenia wizyty kontrolnej (Etiopia i Liban) na podstawie takich kryteriów jak dyrekcja generalna odpowiedzialna za dane działania, ilość zgłoszonych środków zarezerwowanych dla organizacji pozarządowych oraz możliwość przeprowadzenia wizyty kontrolnej. Następnie Trybunał dobrał próbę projektów do kontroli w oparciu o wielkość budżetu, osiągnięty poziom wdrożenia, różnorodność instrumentów finansowania, stosowany tryb zarządzania oraz różne szczeble wdrażania, na jakich NGO realizowały działania.

17. Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne w Etiopii i Libanie w lutym 2018 r. – kontrolerzy odwiedzili biura terenowe DG ECHO, delegatury UE, krajowe biura kilku agencji ONZ, a także spotkali się z przedstawicielami międzynarodowych i lokalnych organizacji pozarządowych uczestniczących w realizacji projektów finansowanych ze środków UE.

UWAGI

Procedura klasyfikowania przez Komisję podmiotów jako organizacji pozarządowych nie jest wiarygodna

18. Trybunał przeanalizował różne procedury stosowane przez służby Komisji przy rejestrowaniu w swoich systemach organizacji pozarządowych, które mogą być wybrane do wdrażania unijnych środków finansowych. Sprawdził, czy istnieją specjalne systemy i programy dotyczące NGO, czy różnią się one w poszczególnych departamentach poddanych kontroli, jak są wykorzystywane i w jaki sposób w systemach Komisji dokonuje się klasyfikacji i rejestracji podmiotów jako NGO.

W większości przypadków kwalifikowalność do finansowania UE nie zależy od posiadania statusu organizacji pozarządowej

19. Ogólnie rzecz biorąc, organizacje pozarządowe zwracają się do Komisji z wnioskiem o dofinansowanie w taki sam sposób jak inne organizacje, które wdrażają zarządzane przez nią środki finansowe. Wynika to z faktu, że w rozporządzeniu finansowym mającym zastosowanie do budżetu UE nie dokonuje się rozróżnienia na beneficjentów o statusie NGO i innych beneficjentów. Ponadto Komisja nie stosuje żadnej strategii, która byłaby specjalnie

ukierunkowana na organizacje pozarządowe, a służby Komisji nie dysponują wspólnymi kryteriami, na podstawie których można by stwierdzić, czy dana organizacja ma charakter pozarządowy.

20. Tylko dwie spośród skontrolowanych dyrekcji generalnych prowadzą programy skierowane wyłącznie do organizacji pozarządowych:

- DG ENV prowadzi program działania polegający na udzielaniu dotacji na działalność w celu wsparcia europejskich NGO działających w dziedzinie ochrony środowiska i klimatu. Na potrzeby programu dyrekcja ta przyjmuje¹¹, że organizacja pozarządowa to osoba prawna o charakterze non-profit, która jest niezależna – zarówno pod względem finansowym, jak i politycznym – przede wszystkim od rządu i władz publicznych, a także od interesów politycznych i handlowych, oraz jest zarejestrowana zgodnie z prawem;
- DG ECHO niesie pomoc humanitarną za pośrednictwem pewnej liczby organizacji pozarządowych, z którymi dyrekcja ta zawarła umowy ramowe o partnerstwie. Przyjmuje ona definicję zawartą w rozporządzeniu Rady nr 1257/96 w sprawie pomocy humanitarnej, które stanowi, że organizacje pozarządowe kwalifikujące się do finansowania muszą być autonomicznymi organizacjami o celu niezarobkowym w państwie członkowskim na mocy prawa obowiązującego w tym państwie¹².

¹¹ Zob. zaproszenia do składania wniosków o dotacje na działalność dla NGO zaangażowanych przede wszystkim w obszarze ochrony środowiska lub działań na rzecz klimatu (np. identyfikatory zaproszenia LIFE-NGO-EASME-2014, LIFE-NGO-FPA-EASME-2017).

¹² Drugi wymóg, który muszą spełniać organizacje pozarządowe, aby kwalifikować się do finansowania na mocy odnośnego rozporządzenia, to posiadanie głównej siedziby w państwie członkowskim lub w państwie trzecim otrzymującym pomoc. Wyjątkowo siedziba może znajdować się w państwie trzecim udzielającym pomocy.

W momencie rejestracji w systemie księgowym Komisja w ograniczonym zakresie weryfikuje oświadczenia podmiotów deklarujących, że mają status organizacji pozarządowej

Wciąż nie powstał wspólny system rejestracji wnioskodawców

21. Wnioskodawcy ubiegający się o finansowanie UE, w tym organizacje pozarządowe, muszą dokonać rejestracji w celu ubiegania się o finansowanie w ramach różnych obszarów polityki. Skontrolowane przez Trybunał dyrekcje generalne nie wprowadziły jednak do tej pory wspólnego systemu rejestracji (zob. **ramka 3**).

Ramka 3 – Przykładowe systemy rejestracji wnioskodawców stosowane przez różne departamenty Komisji

DG DEVCO i DG NEAR stosują system internetowej rejestracji danych ewentualnych wnioskodawców (PADOR), czyli elektroniczny system, poprzez który organizacje ubiegające się o finansowanie rejestrują się i systematycznie aktualizują informacje.

DG RTD i DG EAC posługują się systemem indywidualnej rejestracji (URF), służącym do rejestracji w związku z finansowaniem w ramach takich programów jak Erasmus+, Kreatywna Europa, Europa dla Obywateli, inicjatywa „Wolontariusze pomocy UE” i program „Horyzont 2020”.

W przypadku DG ENV wnioskodawcy przedkładają wnioski za pomocą narzędzia internetowego eProposal lub formularza (w przypadku niektórych rodzajów projektów, w tym dotacji dla NGO na działalność).

22. Ponieważ systemy te nie są ze sobą powiązane, NGO musi dokonywać osobnej rejestracji w każdej dyrekcji generalnej, do której się zgłasza.

23. Komisja pracuje obecnie nad projektem dotyczącym jednego elektronicznego obszaru wymiany danych (SEDIA), który ma stać się pojedynczym punktem kompleksowej obsługi dla wnioskodawców, kandydatów i oferentów umożliwiającym komunikowanie się z jej departamentami. Będzie on wykorzystywany zarówno w procedurach udzielania zamówień, jak i przyznawania dotacji.

Komisja jedynie w ograniczonym zakresie weryfikuje, czy podmioty są prawidłowo zarejestrowane jako organizacje pozarządowe

24. Gdy zarejestrowany podmiot ubiegający się o finansowanie po raz pierwszy zawiera umowę z Komisją, przekazane przez niego informacje mają postać oświadczenia własnego. Komisja sprawdza informacje podane przez ów podmiot w różnych systemach rejestracyjnych i tworzy kartę danej osoby prawnej w systemie ABAC.

25. Osoby prawne mogą być oznaczane w systemie ABAC jako organizacje pozarządowe. W tym celu organizacja musi sama zadeklarować podczas rejestracji w jednym z systemów, że jest organizacją pozarządową. Warunkiem wstępnym, który należy spełniać, by zostać uznany za NGO, jest zaklasyfikowanie do kategorii organizacji z sektora prywatnego i o charakterze non-profit. Służby Komisji zatwierdzające rejestrację sprawdzają przynależność do tej kategorii. Nie dokonują jednak żadnej dodatkowej weryfikacji zaklasyfikowania danej organizacji jako NGO, chyba że dykcja generalna przyjmie przynależność do tej kategorii za kryterium udziału w zaproszeniu do składania wniosków¹³.

26. Fakt, że status NGO nie jest weryfikowany, oznacza, że informacje Komisji na temat finansowania przekazywanego organizacjom pozarządowym nie są wiarygodne. Przykładowo w przypadku WRF 1.1 – „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” najwięksi beneficjenci widniejący w systemie ABAC jako organizacje pozarządowe to głównie instytuty badawcze i uniwersytety, a także jedna spółdzielnia. Tego rodzaju podmioty nie zawsze można uznać za organizacje pozarządowe. Chociaż pojęć „organizacja pozarządowa” i „organizacja społeczeństwa obywatelskiego” często używa się zamiennie, organizacje pozarządowe są podkategorią organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które obejmują szerszy zakres organizacji, także takich jak instytuty badawcze czy spółdzielnie¹⁴.

¹³ Na przykład w opracowanych przez DG DEVCO wytycznych dla wnioskodawców w ramach zaproszeń do składania wniosków wymaga się od organizacji pozarządowych przedstawienia statutu lub aktu założycielskiego i dokumentów potwierdzających status NGO. Komisje oceniające sprawdzają, czy dokumenty prawne odpowiadają charakterowi danego podmiotu.

¹⁴ W komunikacie COM(2012)492 final z 12.9.2012 „Korzenie demokracji i zrównoważonego rozwoju: Współpraca Europy ze społeczeństwem obywatelskim w dziedzinie stosunków

27. Ponadto ze względu na to, że oznaczenie organizacji jako NGO w systemie ABAC nie jest obowiązkowe, Komisja nie dokonuje konsekwentnie odnośnej klasyfikacji wszystkich organizacji pozarządowych w swoich systemach informacyjnych. Przykładowo w dwóch skontrolowanych przez Trybunał projektach¹⁵ dwie organizacje pozarządowe nie zostały oznaczone jako NGO w systemie ABAC, choć w systemie rejestracji wnioskodawców (PADOR) zostały w ten sposób zarejestrowane.

W obszarze działań zewnętrznych wybór projektów realizowanych przez NGO był zasadniczo przejrzysty, pojawiły się jednak uchybienia, gdy wyboru dokonywały strony trzecie

Dokonywany przez Komisję wybór projektów realizowanych przez NGO był ogólnie przejrzysty

28. Trybunał skontrolował w obszarze działań zewnętrznych próbę projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe, zarządzanych bezpośrednio przez Komisję (zob. **załącznik I**). Kontrolerzy ocenili przejrzystość procedur wyboru, sprawdzając, czy podjęte działania i ustanowione cele były zgodne ze strategiami i czy procedury wyboru były wiarygodne, dobrze udokumentowane, oparte na jasnych kryteriach wyboru, z odpowiednim uwzględnieniem dotychczasowych doświadczeń organizacji pozarządowych. Podsumowanie oceny przedstawiono w **załączniku III**.

29. Procedury wyboru poddane przeglądowi w obszarze pomocy rozwojowej to w większości zaproszenia do składania wniosków¹⁶. Przebiegły one zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego i strategiami Komisji, a także, ogólnie rzecz biorąc, zastosowano w nich jasne

zewnętrznych” do organizacji społeczeństwa obywatelskiego zalicza się między innymi organizacje pozarządowe, organizacje wspólnotowe, organizacje religijne, fundacje, instytuty badawcze, spółdzielnie, stowarzyszenia zawodowe i stowarzyszenia przedsiębiorców.

¹⁵ Projekty 7 i 16.

¹⁶ Projekt 4 został wybrany w drodze bezpośredniego udzielenia dotacji.

kryteria wyboru, przekazano je wszystkim zainteresowanym stronom i zapewniono równe traktowanie wnioskodawców.

30. Trybunał stwierdził pewne niedociągnięcia w zakresie przejrzystości w skontrolowanych procedurach wyboru prowadzonych przez DG ECHO w latach 2014, 2015 i 2016.

Niedociągnięcia te, odnoszące się do udokumentowania procedury wyboru, zostały już omówione przy poprzedniej kontroli Trybunału¹⁷. W jej rezultacie DG ECHO podjęła działania naprawcze, których efektem był plan działania oraz nowy wzór streszczenia oceny na 2017 r., zmieniony później w 2018 r., aby lepiej ukazać poszczególne oceny w odniesieniu do każdego kryterium wyboru.

31. Jednym z kryteriów, które DG DEVCO i DG NEAR stosują w procedurach wyboru, jest zdolność operacyjna wnioskodawcy. Komisje oceniające analizują tę zdolność na podstawie dotychczasowego doświadczenia zadeklarowanego przez wnioskodawców, ale rzadko wymagały dowodów na jego potwierdzenie. Również DG ECHO uznaje wcześniejsze doświadczenie za istotne kryterium oceny.

32. Komisja nie zawsze sprawdza, czy wcześniejsze doświadczenie jest prawidłowo zadeklarowane, ponieważ systemy informacji zarządczej Komisji nie zawierają wszystkich istotnych informacji na temat otrzymanego finansowania i działań prowadzonych przez NGO. W związku z tym informacje te można wykorzystać na potrzeby wyboru w dość ograniczonym zakresie.

33. Trybunał ustalił, że przy wyborze dwóch spośród skontrolowanych projektów¹⁸ Komisja zaakceptowała niespójne informacje i bezpodstawne deklaracje dotyczące wcześniejszego doświadczenia.

¹⁷ Sprawozdanie specjalne nr 15/2016 pt. „Czy Komisja skutecznie zarządza pomocą humanitarną na rzecz społeczności dotkniętych skutkami konfliktów w regionie Wielkich Jezior Afrykańskich?”, pkt 27–29 (<https://eca.europa.eu>).

¹⁸ Projekty 16 i 17.

Czasem brakowało przejrzystości przy udzielaniu dotacji organizacjom pozarządowym jako stronie trzeciej w systemie kaskadowym

34. Trybunał przeanalizował, na ile przejrzysty był wybór organizacji pozarządowych, w przypadku gdy nie dokonywała go bezpośrednio Komisja. Kontrolerzy sprawdzili, czy poszczególne departamenty Komisji stosowały spójnie procedury mające na celu zagwarantowanie przejrzystości wyboru NGO, którym zostaną udzielone dotacje w systemie kaskadowym. Ponadto ocenili oni, czy dokonany przez te służby wybór zapewniał równe traktowanie wnioskodawców, czy skorzystały one z wcześniejszych doświadczeń, aby udoskonalić proces wyboru, i czy dokonywały one oceny, by sprawdzić, czy organizacje pozarządowe mają wystarczające zdolności do zrealizowania działań będących przedmiotem finansowania.

Poszczególne departamenty Komisji nie stosują procedur udzielania dotacji w systemie kaskadowym w ten sam sposób

35. W przypadku zarządzania bezpośredniego, gdy Komisja przygotowuje umowy i decyzje o udzieleniu dotacji dla wykonawców, w tym dla organizacji pozarządowych, między obiema stronami istnieje stosunek prawny. Jednak w niektórych przypadkach fundusze UE są przekazywane stronom trzecim w postaci dotacji w systemie kaskadowym. Taki sposób udzielania dotacji podlega szczegółowym i przejrzystym wymogom¹⁹, na przykład określono maksymalną kwotę 60 000 euro, którą można wypłacić stronie trzeciej, chyba że głównym celem działania jest udzielenie wsparcia finansowego²⁰.

36. Większość departamentów Komisji skontrolowanych przez Trybunał²¹ stosuje się do ogólnych zasad zawartych w rozporządzeniu finansowym i do wytycznych dotyczących

¹⁹ Na mocy art. 137 rozporządzenia finansowego i art. 210 zasad stosowania rozporządzenia finansowego.

²⁰ Należy zaznaczyć, że nowe rozporządzenie finansowe zmienia treść tych regulacji i art. 204 przyjmuje brzmienie: „maksymalną kwotę wsparcia finansowego, jaką można wypłacić osobie trzeciej, nieprzekraczającą 60 000 EUR [...]. Próg [ten] można przekroczyć w przypadku, gdy osiągnięcie celów działania byłoby w przeciwnym razie niemożliwe lub nadmiernie trudne.”

²¹ Dyrekcje generalne: RTD, ENV, EAC, NEAR oraz DEVCO.

dotacji regularnie publikowanych przez DG BUDG. Odmienną interpretację przyjęła jednak DG ECHO. Powołując się na potrzebę uwzględnienia szczególnych potrzeb i cech pomocy humanitarnej, DG ECHO uznaje, że wszystkie działania powierzone partnerom wdrażającym prowadzą do osiągnięcia podstawowego celu, jakim jest udzielenie wsparcia finansowego stronom trzecim. Oznacza to, że w praktyce dyrekcja ta nie stosuje górnego limitu w wysokości 60 000 euro, ponieważ w jej interpretacji wszystkie dotacje udzielone w systemie kaskadowym stanowią opisany powyżej wyjątek.

37. Skutkiem tej wykładni jest możliwość udzielenia dotacji w systemie kaskadowym bez żadnych ograniczeń zakontraktowanej kwoty czy liczby dodatkowych poziomów, na których środki te będą wdrażane. Brak tych ograniczeń w DG ECHO ma negatywny wpływ na przejrzystość udzielania dotacji w systemie kaskadowym.

Procedury wyboru organizacji pozarządowych stosowane przez jednostki ONZ nie zawsze były przejrzyste

38. W ramach zarządzania pośredniego jednostka ONZ, która ubiega się o unijne finansowanie, musi wykazać się zdolnością do zarządzania finansami i ochrony interesów finansowych UE odpowiadającą zdolności Komisji w tym zakresie. Jeśli jednostka ONZ wykaże taką zdolność, może wybrać partnerów wdrażających (w ramach udzielenia dotacji w systemie kaskadowym) zgodnie z własnymi zasadami i procedurami²².

39. Trybunał stwierdził, że w przypadku połowy projektów realizowanych w trybie zarządzania pośredniego, które zostały wybrane do kontroli (zob. załącznik II), procedury stosowane przez jednostki ONZ przy wyborze NGO nie były przejrzyste – i to mimo, że Komisja oceniła je wcześniej pozytywnie. W tych trzech przypadkach²³ jednostki ONZ

²² Art. 60 ust. 2 lit. d) rozporządzenia finansowego stanowi, że podmioty, którym powierza się wykonanie zadań, „stosują odpowiednie zasady i procedury w celu zapewnienia finansowania z unijnych środków finansowych w formie dotacji, zamówień oraz instrumentów finansowych”. Jest to weryfikowane w ramach oceny *ex ante* (czyli oceny spełnienia wymogów dotyczących filarów), przeprowadzanej przez niezależnego audytora zgodnie z zakresem wymagań i obowiązków opracowanym przez poszczególne dyrekcje generalne.

²³ Projekty 9, 18 i 20.

udzieliły organizacjom pozarządowym dotacji bezpośrednio w systemie kaskadowym, nie przestrzegając własnych wewnętrznych procedur (zob. **ramka 4**).

Ramka 4 – Przykład procedury wyboru przeprowadzonej przez stronę trzecią, która nie przestrzegła własnych wewnętrznych zasad wyboru

Projekt 20, na który przyznano dotację jednostce ONZ, miał na celu poprawę odporności pasterzy poprzez zapewnienie lepszych usług z zakresu zdrowia zwierząt na terenach pasterskich w Etiopii. Dwie organizacje pozarządowe, które były beneficjentami dotacji w systemie kaskadowym, realizowały niektóre elementy tego projektu. W obu przypadkach jednostka ONZ jako procedurę wyboru zastosowała bezpośrednie udzielenie dotacji.

Zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi tej jednostki dotacji można udzielać bezpośrednio tylko pod pewnymi warunkami. W omawianych przypadkach za uzasadnienie bezpośredniego udzielenia dotacji przyjęto fakt, że władze państwa beneficjenta upoważniły już te organizacje pozarządowe do świadczenia danej usługi. NGO podpisały jednak umowę wykonawczą z władzami regionalnymi dopiero po ich wyborze przez jednostkę ONZ. W związku z tym warunek zezwalający na ich bezpośredni wybór nie został spełniony.

Komisja nie zawsze w odpowiedni sposób gromadzi i weryfikuje informacje na temat środków unijnych wydatkowanych przez organizacje pozarządowe

40. Trybunał ocenił, czy Komisja dysponuje informacjami na temat tego, jak zostały wykorzystane unijne środki finansowe wydatkowane przez organizacje pozarządowe, a także zbadał, czy te dane były w odpowiedni sposób gromadzone i weryfikowane. W tym celu Trybunał przeanalizował, czy Komisja posiadała wyczerpujące informacje na temat wszystkich organizacji pozarządowych, które otrzymały finansowanie, w tym informacje na temat prowadzonych działań i otrzymanych przez nie środków, oraz czy ustanowiła odpowiednie systemy służące gromadzeniu tych informacji. Trybunał sprawdził również, czy dane te umożliwiły Komisji kontrolowanie zadeklarowanych kosztów.

W systemach Komisji nie zawsze rejestrowane są informacje na temat środków finansowych otrzymanych przez wszystkich beneficjentów danej umowy

41. Trybunał ustalił, że skontrolowane departamenty Komisji zarządzały dotacjami za pomocą różnych systemów, co sprawiło, że dostępna była różna ilość informacji na temat środków finansowych przekazanych beneficjentom (zob. cztery przykłady w **ramce 5**).

Ramka 5 – Informacje gromadzone w różnych systemach Komisji

System zarządzania dotacjami stosowany w DG RTD umożliwia gromadzenie i przetwarzanie informacji na temat środków finansowych otrzymanych przez każdego uczestnika.

Podobnie działa system wykorzystywany w EACEA, w którym rejestrowane są środki finansowe w rozbiciu na wszystkie uczestniczące organizacje, które podały wcześniej tę informację we wniosku. Informacje na temat finansowania otrzymanego przez każdą organizację będącą beneficjentem znajdują się także w systemie zarządzania dotacjami na potrzeby projektów zarządzanych przez agencje krajowe.

W przypadku DG ENV w systemie zarządzania dotacjami w ramach programu LIFE dostępne są informacje na temat finansowania w rozbiciu na wszystkich partnerów w odniesieniu do dotacji, które miały wielu beneficjentów²⁴, aczkolwiek informacje te istnieją wyłącznie w wersji papierowej, co uniemożliwia ich analizę i przetwarzanie.

W systemie DG ECHO znajdują się informacje na temat tego, jaka część budżetu została przydzielona danemu partnerowi wdrażającemu. Wszelkie kwoty przyznane w formie dotacji w systemie kaskadowym nie są jednak rejestrowane w systemie.

Formularz stosowany na potrzeby sprawozdawczości finansowej przez DG DEVCO i DG NEAR umożliwia prowadzenie skonsolidowanej sprawozdawczości na poziomie projektu, z podziałem na kategorie kosztów. Nie istnieje jednak podział na środki finansowe otrzymane przez danych beneficjentów w ramach umowy o udzielenie dotacji.

²⁴ W przypadku dotacji na działalność przyznawanych organizacjom pozarządowym z zakresu klimatu i ochrony środowiska beneficjent jest zawsze tylko jeden.

42. Z powyższego wnioskować można, że informacje gromadzone w różnych systemach Komisji nie są jednolite i na ich podstawie nie zawsze możliwe jest zestawienie środków finansowych otrzymanych przez wszystkich beneficjentów umowy.

W obszarze działań zewnętrznych Komisja nie dysponuje kompleksowymi informacjami na temat wszystkich organizacji pozarządowych, którym przekazała wsparcie

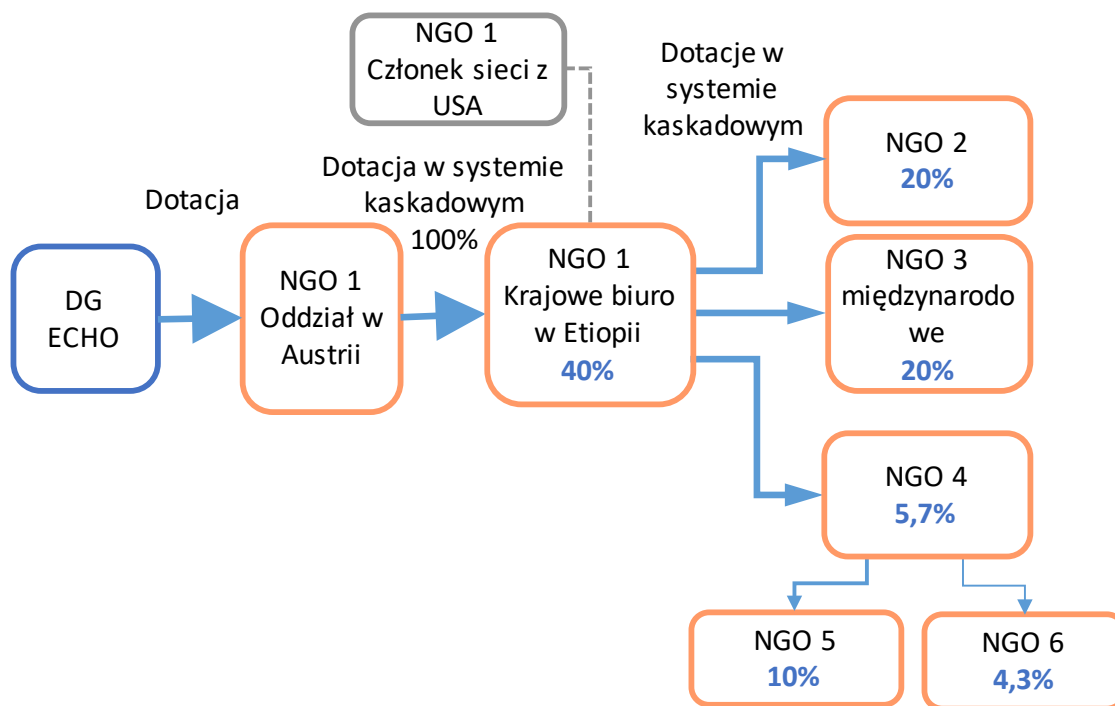
43. Zarówno w przypadku zarządzania bezpośredniego, jak i pośredniego Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do kilku projektów ze skontrolowanej próby Komisja miała błędne informacje na temat różnych podmiotów wdrażających finansowane działanie. Dotyczyło to głównie sieci międzynarodowych organizacji pozarządowych, w przypadku których znajdujące się w systemach Komisji informacje na temat struktury podmiotów wdrażających nie odzwierciedlały ich rzeczywistej struktury.

44. W przypadku czterech z 14 skontrolowanych projektów realizowanych w trybie zarządzania bezpośredniego²⁵ Trybunał ustalił, że NGO podpisujące umowę o udzielenie dotacji powierzyły następnie realizację projektu innym podmiotom z tej samej sieci, udzielając im dotacji w systemie kaskadowym, jednak informacja o tym fakcie nie została odnotowana w systemach Komisji (zob. rys. 3).

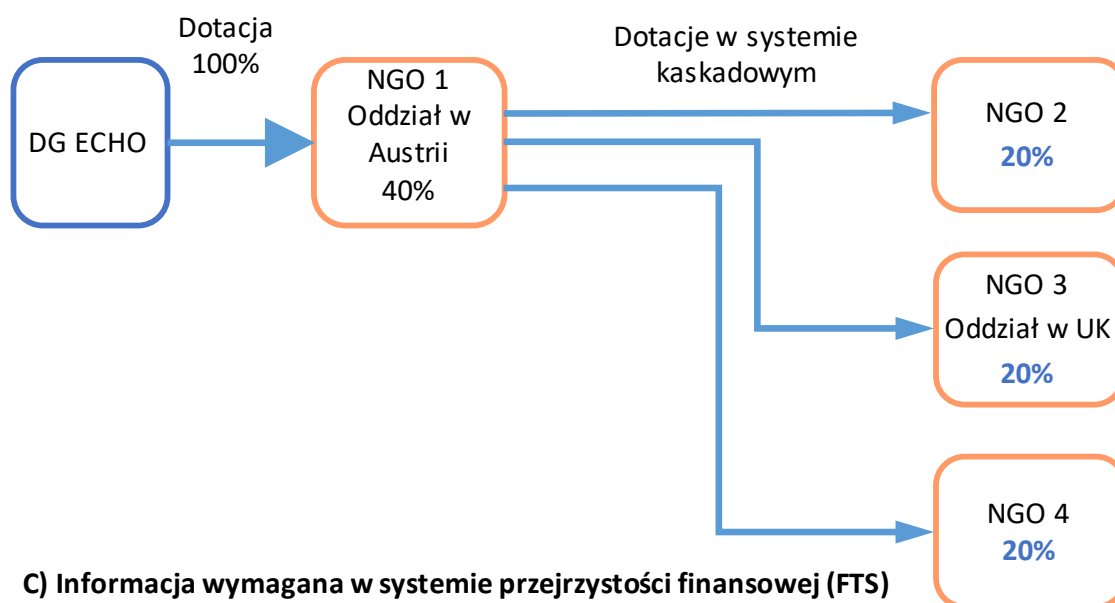
²⁵ Projekty 4, 11, 12 i 13.

Rys. 3 – Projekt 12: przykład projektu realizowanego przez sieć międzynarodowych organizacji pozarządowych

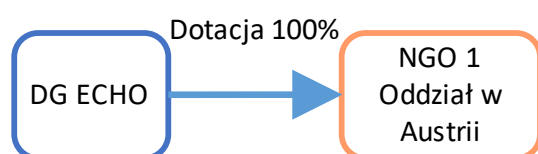
A) Rzeczywisty przebieg wdrażania



B) Informacja w systemie DG ECHO



C) Informacja wymagana w systemie przejrzystości finansowej (FTS)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

45. Trybunał stwierdził również, że w trzech przypadkach spośród wspomnianych 14 projektów²⁶ identyfikacja partnerów w systemach Komisji była niejasna lub zawierała odniesienia do różnych podmiotów prawnych w tej samej sieci międzynarodowych NGO. W rezultacie dostępne informacje na temat tego, które podmioty realizowały dane działanie, a które otrzymały finansowanie, nie były jasne.

46. Ponadto w przypadku pięciu spośród sześciu skontrolowanych projektów realizowanych w trybie zarządzania pośredniego²⁷ Trybunał nie był w stanie ustalić na podstawie informacji, które Komisja otrzymała od jednostek ONZ, ile środków otrzymały poszczególne organizacje pozarządowe będące beneficjentami dotacji w systemie kaskadowym ani jakie zrealizowały działania (zob. załącznik III).

47. W przypadku dwóch ze wspomnianych pięciu projektów Komisja zażądała dodatkowych informacji i wyjaśnień ze strony jednostek ONZ, lecz otrzymane odpowiedzi albo były niezadowolające, albo przekazano je dopiero po wielokrotnym ponowieniu prośby, gdy działania prowadzone w ramach projektu zostały już zakończone²⁸.

W przypadku zarządzania pośredniego brak dostępu do informacji utrudnił Komisji przeprowadzenie kontroli zadeklarowanych kosztów

48. W przypadku projektów zarządzanych pośrednio przez Komisję w umowie przewidziano zasadniczo pewien odsetek ogólnego budżetu na pokrycie kosztów ogólnych, maksymalnie 7%. W pięciu²⁹ z sześciu przypadków skontrolowanych przez Trybunał koszty ogólne zostały zadeklarowane na różnych poziomach wdrożenia – najpierw na poziomie podmiotu,

²⁶ Projekty 11, 12 i 15.

²⁷ Projekty 8, 9, 10, 18 i 19.

²⁸ Projekt 8 – jednostka ONZ udzieliła satysfakcjonujących odpowiedzi po trzecim wniosku o udzielenie informacji ze strony DG ECHO, po wizycie kontrolerów Trybunału na miejscu.

²⁹ Projekty 8, 9, 18, 19 i 20.

któremu powierzono wykonanie zadania, a następnie na poziomie organizacji pozarządowej będącej beneficjentem dotacji w systemie kaskadowym³⁰.

Ramka 6 – Przykład zawyżonych kosztów pośrednich

W przypadku projektu 20 jednostka ONZ udzieliła dotacji w systemie kaskadowym na pewne działania dwóm organizacjom pozarządowym. W obu tych umowach budżet obejmował stawkę zryczałtowaną w wysokości 7% na pokrycie kosztów ogólnych. Koszty te zostały następnie ujęte w łącznej kwocie kosztów bezpośrednich zadeklarowanych przez jednostkę ONZ Komisji, które posłużyły za podstawę do obliczenia 7% kosztów ogólnych, o których pokrycie zwróciła się ta jednostka. Doprowadziło to do zawyżenia kosztów ogólnych działań realizowanych przez te organizacje pozarządowe.

49. Ze względu na brak wystarczających informacji na temat kosztów zadeklarowanych przez organizacje pozarządowe będące beneficjentami dotacji w systemie kaskadowym Komisja nie zawsze była w stanie skontrolować koszty zadeklarowane przez wszystkie NGO korzystające z finansowania. Utrudniało jej to wykrycie ewentualnych przypadków zawyżenia kosztów.

Informacje na temat wydatkowanych przez organizacje pozarządowe środków unijnych publikuje się w kilku systemach, ale dane te są niepełne

50. Trybunał ocenił, czy Komisja w odpowiednim czasie podała wyczerpujące informacje dotyczące środków finansowych powierzonych na mocy umów organizacjom pozarządowym w tych obszarach polityki, które zostały objęte kontrolą Trybunału. W obszarze działań zewnętrznych Trybunał przeanalizował, czy Komisja przestrzegała międzynarodowych standardów przejrzystości pomocy, gdy publikowała informacje na temat środków unijnych wydatkowanych przez organizacje pozarządowe. Sprawdził także, czy Komisja zweryfikowała

³⁰ Trybunał sygnalizował już ryzyko podwójnego naliczania kosztów pośrednich w przypadku projektów realizowanych w trybie zarządzania pośredniego przez NGO stanowiące stronę trzecią w sprawozdaniu specjalnym nr 4/2018 pt. „Pomoc UE dla Mjanmy/Birmy”. Zob. również pkt 48 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 11/2017 pt. „Unijny fundusz powierniczy »Bêkou« na rzecz Republiki Środkowoafrykańskiej – pomimo pewnych niedociągnięć początki budzą nadzieję”.

adekwatność przekazywanych przez strony trzecie informacji na temat organizacji pozarządowych, którym udzielono dotacji ze środków unijnych w systemie kaskadowym. Ponadto w przypadku projektów skontrolowanych przez Trybunał kontrolerzy sprawdzili spójność danych publikowanych w różnych portalach poświęconych przejrzystości.

Informacje na temat umów zawieranych z organizacjami pozarządowymi są publikowane w systemie przejrzystości finansowej, ale nie są one kompletne

51. Co roku Komisja publikuje w swoim systemie przejrzystości finansowej (FTS) dane na temat beneficjentów korzystających z unijnych środków finansowych w ramach zarządzania bezpośredniego we wszystkich obszarach polityki³¹ (zob. **ramka 7**). Przez publikację w tym systemie informacji *ex post* na temat beneficjentów środków unijnych Komisja spełnia wymogi określone w rozporządzeniu finansowym³².

Ramka 7 – Informacje dostępne w systemie przejrzystości finansowej Komisji

Komisja publikowała w systemie przejrzystości finansowej następujące dane:

- beneficjent / beneficjenci otrzymujący środki finansowe,
- cel wydatków,
- siedziba beneficjenta,
- kwota i rodzaj wydatków (jedynie zobowiązania),
- służby odpowiedzialne za przyznanie środków finansowych,
- część budżetu UE, z której pochodzą środki finansowe,

³¹ System przejrzystości finansowej: http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm.

³² Art. 35 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Unii i art. 21 zasad stosowania: „Publikacja informacji o odbiorcach i innych informacji”.

- rok, w którym kwotę zarezerwowano w księgach rachunkowych Komisji.

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

52. System przejrzystości finansowej nie zapewnia jednak pełnych informacji na temat finansowania przyznanego NGO, gdyż:

- nie obejmuje informacji dotyczących rzeczywistych płatności,
- dopiero w 2016 r. wprowadzono „NGO” jako kategorię beneficjentów i nie jest ona konsekwentnie stosowana z powodu braku kryteriów identyfikacji NGO,
- nie podaje się informacji na temat podmiotów otrzymujących dotacje w systemie kaskadowym.

53. Departamenty Komisji na różny sposób podchodzą do kwestii podawania informacji o finansowaniu w systemie przejrzystości finansowej. W przypadku gdy umowa jest zawierana z wieloma beneficjentami, DG RTD, DG ENV i DG EAC (za pośrednictwem EACEA) publikują nazwiska bądź nazwy wszystkich beneficjentów wraz z informacją na temat podziału środków finansowych. DG ECHO publikuje kwotę i nazwę organizacji pozarządowej, z którą Komisja podpisała umowę o udzielenie dotacji, przy czym nie podaje informacji dotyczących innych partnerów wdrażających, którzy realizują część lub całość działań (zob. **rys. 3**). DG NEAR i DG DEVCO podają nazwy organizacji pozarządowych, z którymi Komisja podpisała umowę o udzielenie dotacji, i nazwy lub nazwiska współwnioskodawców. Kwota udzielonej dotacji jest jednak w całości przypisana wiodącemu partnerowi i nie podaje się informacji na temat wysokości środków w rozbiciu na beneficjentów.

54. Trybunał stwierdził, że w przypadku wszystkich 14 skontrolowanych projektów realizowanych w trybie zarządzania bezpośredniego kwoty opublikowane w systemie przejrzystości finansowej odpowiadały kwotom, na które zaciągnięto zobowiązania na podstawie umów o udzielenie dotacji. W pięciu przypadkach³³ brakowało jednak niektórych

³³ Projekty 1, 2, 5, 14 i 15.

danych na temat rodzaju działania, miejsca prowadzenia działania lub odpowiedzialnych służb, bądź dane te były błędne.

Dodatkowe informacje – w tym informacje na temat osiągniętych rezultatów – podawane są w różnych portalach poświęconych przejrzystości

55. Komisja publikuje informacje na temat finansowanych działań nie tylko w systemie przejrzystości finansowej, ale także na wielu platformach poświęconym różnym obszarom polityki. Przykładowo w dziedzinie badań naukowych Komisja podaje informacje dotyczące przyznanego finansowania poprzez serwis CORDIS, który jest publicznym repozytorium danych i portalem na temat projektów badawczych finansowanych przez UE oraz wyników tych projektów³⁴.

56. W obszarze działań zewnętrznych Komisja podaje informacje dotyczące środków powierzonych NGO za pomocą kilku stron internetowych poświęconych przejrzystości pomocy. Są to: „EU Aid Explorer”³⁵, Europejski System Informacji o Reagowaniu na Sytuacje Nadzwyczajne i Klęski Żywiotowe (EDRIS)³⁶ oraz system monitorowania finansowego³⁷. Podsumowując, opublikowane informacje na temat skontrolowanych projektów odzwierciedlały finansowanie, które rzeczywiście zostało przekazane.

Informacje na temat pomocy humanitarnej i rozwojowej są ogólnie przekazywane zgodnie z międzynarodowymi standardami w zakresie przejrzystości

57. Komisja podaje dane dotyczące pomocy humanitarnej i rozwojowej w celu wypełnienia międzynarodowych zobowiązań dotyczących przejrzystości pomocy. Przekazuje ona dane do

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

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

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

³⁷ <https://fts.unocha.org/> – za zarządzanie odpowiada Biuro Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (UNOCHA).

systemu sprawozdawczości kredytowej OECD³⁸, bazy danych przyszłych wydatków OECD³⁹ oraz rejestru międzynarodowej inicjatywy na rzecz przejrzystości pomocy (IATI)⁴⁰ zgodnie ze wspólnymi standardami międzynarodowymi.

Komisja publikuje dane na temat pomocy humanitarnej i rozwojowej zgodnie ze wspólnym standardem IATI, ale w przypadku niektórych danych stwierdzono uchybienia

58. Komisja podaje dane dotyczące pomocy humanitarnej i rozwojowej, stosując ramy określające wspólny standard do wymiany informacji, opracowane jako element międzynarodowej inicjatywy na rzecz przejrzystości pomocy (IATI)⁴¹, która jest globalną inicjatywą mającą na celu zwiększenie przejrzystości i skuteczności współpracy na rzecz rozwoju.

59. Zasadniczo Komisja publikuje dane zgodnie ze standardem IATI. Trybunał ustalił jednak, że wśród informacji przekazywanych w ramach IATI brakuje danych dotyczących funduszy powierniczych UE oraz rezultatów finansowanych projektów⁴².

60. W odniesieniu do projektów ze swojej próby Trybunał porównał informacje opublikowane na przyjaznej dla użytkownika stronie internetowej IATI z rzeczywistymi danymi. W przypadku wszystkich skontrolowanych projektów informacje były dostępne,

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

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

⁴⁰ <https://www.iatiregistry.org/>.

⁴¹ IATI została zapoczątkowana w 2008 r., po trzecim forum wysokiego szczebla w sprawie skuteczności pomocy w Akrze.

⁴² DG DEVCO przekazała w ramach IATI pierwszą serię danych na temat rezultatów ponad 700 projektów w lutym 2018 r.

Trybunał stwierdził jednak szereg błędów dotyczących zakontraktowanych kwot⁴³, wypłat⁴⁴ i dat zakończenia projektów⁴⁵ (zob. **ramka 8**).

Ramka 8 – Przykłady błędów wykrytych w danych opublikowanych na platformie IATI „d-portal”

W przypadku projektu 11 kwota wypłat podana na platformie „d-portal” była nieprawidłowa. Wskazana kwota wypłat wynosiła 14 000 000 euro, podczas gdy jej rzeczywista wartość to 11 200 000 euro, gdyż nie dokonano jeszcze płatności końcowej (według stanu na dzień 2 marca 2018 r.).

W przypadku projektu 15 kwota umowy opublikowana w portalu IATI wynosiła zero, chociaż rzeczywista kwota ujęta w umowie wynosiła 2 000 000 euro. Ponadto błędnie podano datę zakończenia projektu, ponieważ nie zaktualizowano jej po dokonaniu przedłużenia o trzy miesiące.

Jednostki ONZ opublikowały niewłaściwe informacje na temat umów podpisanych z organizacjami pozarządowymi

61. W ramach zarządzania pośredniego Komisja powierza realizację projektów stronie trzeciej. W takim przypadku podmiot, któremu powierzono wykonanie zadania, odpowiada za przekazanie informacji o dotacjach udzielonych ze środków unijnych⁴⁶.

62. Trybunał skontrolował dane dotyczące sześciu projektów z próby projektów w trybie zarządzania pośredniego, opublikowane przez jednostki ONZ, którym powierzono wykonanie zadań (zob. **załącznik II**). Kontrolerzy ustalili, że w pięciu przypadkach jednostki ONZ albo

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

⁴⁴ Projekty 1, 2, 11, 12, 13.

⁴⁵ Projekty 7, 14 i 15.

⁴⁶ Według ogólnych warunków dotyczących umów podpisywanych między Komisją a podmiotami, którym powierza się wykonanie zadań, podmioty te są zobowiązane do publikowania – na swoich stronach internetowych lub w systemach – szczegółowych informacji na temat dotacji finansowanych przez UE. Mają obowiązek podania nazwy umowy/projektu, charakteru i celu projektu, nazwy oraz siedziby beneficjenta dotacji, a także kwoty, na którą opiewa umowa. W przypadku działań z udziałem wielu darczyńców publikacji dokonuje się według zasad podmiotu, któremu powierzono wykonanie zadań.

wcale nie opublikowały⁴⁷ informacji dotyczących dotacji udzielonych organizacjom pozarządowym ze środków unijnych, albo opublikowały je częściowo⁴⁸ (zob. **ramka 9**). Ponadto Komisja nie sprawdziła, czy jednostki ONZ spełniły ten wymóg.

Ramka 9 – Przykłady jednostek ONZ, które nie opublikowały informacji na temat środków unijnych przekazanych organizacjom pozarządowym w systemie kaskadowym

Komisja powierzyła pewnej jednostce ONZ realizację projektu 18, polegającego na świadczeniu pomocy pieniężnej i identyfikacji uchodźców w Etiopii. Następnie jednostka ta udzieliła dotacji w systemie kaskadowym na wykonanie niektórych działań pewnej organizacji pozarządowej, choć na jej stronie internetowej nie pojawiła się żadna wzmianka na ten temat.

W Etiopii Komisja powierzyła realizację projektu 19, wspierającego ponowną integrację ofiar handlu ludźmi, pewnej jednostce ONZ. Niektóre działania w ramach tego projektu były realizowane przez dwie lokalne organizacje pozarządowe. Jednostka ONZ opublikowała na swojej stronie internetowej jedynie ograniczone informacje na temat umów zawartych z tymi organizacjami pozarządowymi i nie podała wysokości zakontraktowanych kwot.

WNIOSKI I ZALECENIA

63. Podczas przeprowadzonej kontroli Trybunał ocenił, czy proces wydatkowania środków unijnych przez organizacje pozarządowe był przejrzysty. Sprawdził w związku z tym, czy procedura klasyfikowania przez Komisję podmiotów jako organizacji pozarządowych była wiarygodna, a wybór organizacji pozarządowych do realizacji działań finansowanych przez UE – przejrzysty. Przeanalizował również, czy proces gromadzenia, weryfikowania i podawania informacji na temat organizacji pozarządowych przebiega w odpowiedni sposób. Kontrolą objęto główne obszary polityki, w których organizacje pozarządowe wydatkują środki unijne, ze szczególnym uwzględnieniem największej dziedziny finansowania, tj. działań zewnętrznych.

⁴⁷ Projekty 9, 18 i 20.

⁴⁸ Projekt 8 i 19.

64. Według ustaleń Trybunału Komisja nie zachowała dostatecznej przejrzystości w zakresie wydatkowania środków unijnych przez organizacje pozarządowe.

65. W większości przypadków kwalifikowalność do otrzymania finansowania UE nie zależy od posiadania statusu organizacji pozarządowej. Status ten w systemie księgowym Komisji przyznawany jest na podstawie oświadczenia złożonego przez dany podmiot, a Komisja przeprowadza tylko ograniczoną weryfikację w tym zakresie – tym samym klasyfikacji danego podmiotu jako NGO nie można uznać za wiarygodną (zob. **pkt 18–27**).

66. Nie istnieje system rejestracji wnioskodawców ubiegających się o finansowanie, który byłby wspólny dla całej Komisji. Ponadto różne systemy stosowane do rejestracji wnioskodawców, w tym NGO, nie były ze sobą powiązane (zob. **pkt 22**).

Zalecenie 1 – Należy poprawić wiarygodność informacji na temat organizacji pozarządowych

Komisja powinna dążyć do lepszych wyników i większej przejrzystości w zakresie sprawozdawczości na temat organizacji pozarządowych, które realizują unijne działania. Wskazane jest w związku z tym, aby otrzymywała ona właściwe informacje oraz poprawiała wiarygodność danych w systemie księgowym na temat organizacji pozarządowych wydatkujących środki unijne. W tym celu Komisja powinna:

- a) zamieścić w wewnętrznych wytycznych dotyczących walidacji osób prawnych czytelne kryteria na temat tego, w jaki sposób klasyfikować podmioty jako organizacje pozarządowe w systemie ABAC;
- b) wprowadzić w pojedynczym systemie służącym do rejestracji wymóg – lub możliwość, w przypadku NGO powołujących się na względy bezpieczeństwa – by wnioskodawcy ubiegający się o unijne finansowanie deklarowali, czy ich organizacja to NGO. Komisja powinna przy tym podać kryteria, które posłużyłyby do uznania organizacji za NGO.

Termin wdrożenia: koniec 2020 r.

67. W zakresie działań zewnętrznych Trybunał stwierdził, że dokonywany przez Komisję wybór projektów prowadzonych przez NGO był ogólnie przejrzysty. W pewnych przypadkach wystąpiły jednak niedociągnięcia (zob. **pkt 28–33**).

68. Trybunał zaobserwował, że poszczególne departamenty Komisji nie stosują procedur udzielania dotacji w systemie kaskadowym w ten sam sposób. DG ECHO przyjęła szerszą interpretację zasad przyznawania wsparcia finansowego stronom trzecim niż inne dyrekcje generalne. Tym samym dyrekcja ta dopuszcza kilka poziomów realizacji projektu bez żadnych ograniczeń kwot dotacji w systemie kaskadowym (zob. **pkt 35 i 37**).

69. Procedury wyboru NGO stosowane przez skontrolowane jednostki ONZ nie zawsze były przejrzyste (zob. **pkt 38 i 39**).

Zalecenie 2 – Należy kontrolować stosowanie zasad udzielania dotacji w systemie kaskadowym

Jeżeli realizacja danego działania w trybie zarządzania bezpośredniego wymaga udzielenia dotacji w systemie kaskadowym, Komisja powinna:

- a) wprowadzić spójną wykładnię obowiązujących przepisów rozporządzenia finansowego w różnych służbach, z uwzględnieniem różnic między sektorami; w szczególności, jeżeli realizacja danego działania wiąże się z udzieleniem wsparcia finansowego stronie trzeciej, warunki tego wsparcia należy określić w umowie o udzielenie dotacji zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego z 2018 r.

W przypadku gdy wyboru beneficjentów dokonują jednostki ONZ w ramach zarządzania pośredniego, Komisja powinna:

- b) sprawdzić, czy jednostka ONZ poprawnie zastosowała swoje zasady i procedury dotyczące wyboru partnerów wdrażających.

Termin wdrożenia: począwszy od połowy 2019 r.

70. Komisja nie zawsze gromadziła i weryfikowała informacje na temat organizacji pozarządowych w odpowiedni sposób. W szczególności systemy Komisji nie zawsze

umożliwiały rejestrację informacji o środkach finansowych otrzymanych przez wszystkich beneficjentów umowy (zob. **pkt 41–42**).

71. W obszarze działań zewnętrznych Komisja nie dysponowała wyczerpującymi informacjami na temat otrzymanego finansowania i działań prowadzonych przez wszystkie podmioty wdrażające. Miało to miejsce szczególnie w przypadku sieci międzynarodowych organizacji pozarządowych i projektów realizowanych w trybie zarządzania pośredniego. Co więcej, brak dostępnych informacji na temat projektów realizowanych w trybie zarządzania pośredniego utrudnił Komisji przeprowadzenie kontroli zadeklarowanych kosztów (zob. **pkt 43–49**).

Zalecenie 3 – Należy zapewnić lepszą jakość informacji na temat środków wydatkowanych przez organizacje pozarządowe

Komisja powinna poprawić jakość informacji na temat organizacji pozarządowych korzystających z finansowania. W tym celu należy:

- a) umożliwić rejestrowanie w różnych systemach zarządzania dotacjami informacji o środkach finansowych otrzymanych nie tylko przez głównego beneficjenta, ale przez wszystkich beneficjentów, z którymi UE podpisała umowy, oraz zapewnić, by możliwa była analiza i przetwarzanie tych danych.

W obszarze działań zewnętrznych Komisja powinna poprawić możliwość prześledzenia przepływu funduszy i w tym celu:

- b) w przypadku działań realizowanych przez sieci międzynarodowych organizacji pozarządowych wskazywać w swoich systemach podmioty, które rzeczywiście realizują finansowane działania;

- c) w przypadku projektów realizowanych w trybie zarządzania pośredniego za pośrednictwem jednostek ONZ – kontrolować, czy udostępniono wystarczającą ilość informacji na temat kosztów pośrednich zadeklarowanych przez organizacje pozarządowe otrzymujące finansowanie, co umożliwi ocenę kosztów zadeklarowanych przez wszystkie podmioty wdrażające dane środki.

Termin realizacji: połowa 2021 r.

72. Informacje na temat wydatkowanych przez organizacje pozarządowe środków unijnych publikuje się w kilku systemach, ale dane te są niepełne – wyjątek stanowi obszar działań zewnętrznych (zob. **pkt 51–56**).

73. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja podawała dane dotyczące pomocy humanitarnej i rozwojowej zgodnie z międzynarodowymi standardami w zakresie przejrzystości, ale w przypadku niektórych danych stwierdzono uchybienia w tym zakresie (zob. **pkt 58–60**).

74. W pięciu przypadkach jednostki ONZ, którym powierzono wykonanie zadań, albo nie upubliczniły umów podpisanych z organizacjami pozarządowymi, albo podały jedynie częściowe informacje, a Komisja nie sprawdziła, czy jednostki te wywiązały się ze swojego obowiązku (zob. **pkt 62**).

Zalecenie 4 – Należy ujednolicić publikowane informacje i zadbać o ich większą poprawność

Komisja powinna:

- a) przyjąć we wszystkich swoich służbach jednolite podejście w zakresie publikacji w systemie przejrzystości finansowej oraz dopilnować, by podawano informacje o wszystkich beneficjentach, z którymi UE podpisała umowy, wraz z wysokością przyznanego finansowania.

Termin realizacji: połowa 2021 r.

W obszarze działań zewnętrznych Komisja powinna:

- b) zadbać o jeszcze większą zgodność z międzynarodowymi standardami w zakresie przejrzystości pomocy, podając informacje o rezultatach finansowanych projektów i dane na temat funduszy powierniczych UE;
- c) sprawdzać, czy jednostki ONZ wywiązują się z obowiązku właściwego podawania informacji o podpisanych umowach dotyczących środków unijnych.

Termin realizacji: połowa 2021 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę V, której przewodniczy Lazaros S. LAZAROU, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 5 grudnia 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

ZAŁĄCZNIK I**Skontrolowane projekty realizowane w trybie zarządzania bezpośredniego**

8	DG	Nr	Nr umowy	Nazwa umowy	Wykonawca	Kwota (w EUR)	Termin realizacji
Liban	DG ECHO	1	ECHO/SYR/BUD/2016/91034	Udzielenie wsparcia w formie środków pieniężnych o różnym przeznaczeniu w celu zaspokojenia potrzeb szczególnie wrażliwych uchodźców z Syrii w Libanie	Międzynarodowe NGO	31 050 000	1.06.2016 – 31.5.2017
		2	ECHO/SYR/BUD/2014/91020	Nadzwyczajne działania na rzecz najbardziej wrażliwych osób dotkniętych kryzysem w Syrii (etap 4)	Międzynarodowe NGO	5 500 000	1.07.2014 – 31.3.2015
		3	ECHO/SYR/BUD/2016/91024	Wsparcie na rzecz ochrony nadzwyczajnej zapewnianej uchodźcom, którzy doświadczyli konfliktów i wysiedleń, i społecznościom przyjmującym w prowincji północnej i prowincji Bekaa w Libanie	Międzynarodowe NGO	1 500 000	1.04.2016 – 30.4.2017
	DG NEAR	4	2015/364-146	Zapewnienie większego bezpieczeństwa dostaw wody i lepszego gospodarowania odpadami na potrzeby szczególnie wrażliwej ludności w południowym Libanie dotkniętej kryzysem w Syrii	Międzynarodowe NGO	2 110 823	17.9.2015 – 16.9.2017
		5	2013/282-595	Zainicjowanie globalnego podejścia do wspierania i wzmacniania pozycji migrantów na wszystkich etapach migracji oraz uchodźców w Libanie	Międzynarodowe NGO	1 914 506	31.7.2013 – 30.7.2016
		6	2014/350-232	Niezależne sądownictwo w Libanie – priorytet społeczny	Lokalne NGO	1 000 000	16.10.2014 – 15.5.2018
		7	2015/371-135	Wzmocnienie pozycji libańskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na rzecz zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu w dziedzinie rolnictwa i ochrony środowiska w północnym Libanie	Międzynarodowe NGO	470 949	1.02.2016 – 28.2.2018
Etiopia	DG ECHO	11	ECHO/-HF/EDF/2015/01001	Mechanizm działania w sytuacjach wyjątkowych (ERM) IV w Etiopii	Międzynarodowe NGO	14 000 000	1.01.2016 – 30.6.2017
		12	ECHO/-HF/EDF/2015/01025	Działanie podjęte w sytuacji wyjątkowej we współpracy z rządem Etiopii – zapewnienie materiału siewnego (SERGE)	Międzynarodowe NGO	5 000 000	26.5.2016 – 25.3.2017
		13	ECHO/-HF/EDF/2015/01017	Wielosektorowe działanie w sytuacji wyjątkowej na rzecz szczególnie wrażliwych społeczności w pięciu prowincjach (woredach) w regionie Afar w Etiopii	Międzynarodowe NGO	1 500 000	1.03.2016 – 31.8.2017
	DG DEVCO	14	2014/343-843	Zachowanie różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów oraz działania na rzecz poprawy dobrostanu społeczności zamieszkujących tereny górskie i nizinne w ekoregionie Bale	Międzynarodowe NGO	5 000 000	9.07.2014 – 8.04.2018
		15	2014/340-882	Budowanie odporności i zdolności do odbudowy wśród szczególnie wrażliwej ludności na obszarze Wag Himra w regionie Amhara w Etiopii	Międzynarodowe NGO	2 000 000	17.4.2014 – 16.7.2017
		16	2016/376-321	Zarządzanie zasobami naturalnymi na rzecz pasterzy i pasterzy trudniących się rolnictwem oraz inicjatywy na rzecz źródeł utrzymania (PANRMLI)	Lokalne NGO	197 865	1.07.2016 – 31.10.2018
		17	2014/341-464	Projekt na rzecz poprawy zdrowia prokreacyjnego społeczności pasterskich w regionie Afar	Lokalne NGO	180 000	12.4.2014 – 11.4.2016

ZAŁĄCZNIK II**Skontrolowane projekty realizowane w trybie zarządzania pośredniego**

	DG	Nr	Nr umowy	Nazwa umowy	Wykonawca	Kwota (w EUR)	Termin realizacji	NGO – beneficjent dotacji w systemie kaskadowym
Liban	DG ECHO	8	ECHO/SYR/BUD/2016/91010	Zapewnienie ochrony i pomocy humanitarnej uchodźcom żyjącym w Libanie	Jednostka ONZ	30 000 000	1.04.2016 – 31.3.2017	Międzynarodowe i lokalne NGO
	DG NEAR	9	2015/367-663	Wsparcie dla dzieci w wieku szkolnym dotkniętych kryzysem w Syrii polegające na zapewnieniu im możliwości kształcenia oraz zagwarantowanie opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom i osobom zapewniającym opiekę w Libanie, a także zmniejszenie ich podatności na zagrożenia	Jednostka ONZ	37 920 556	1.09.2015 – 31.8.2017	Międzynarodowe i lokalne NGO
		10	2015/371-621	Poprawa dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu chorób niezakaźnych i zdrowia psychicznego na poziomie podstawowej opieki zdrowotnej dla szczególnie wrażliwych uchodźców z Syrii i społeczności libańskich w Libanie	Jednostka ONZ	2 308 000	1.01.2016 – 31.3.2017	Lokalne NGO
Etiopia	DG ECHO	18	ECHO/-HF/BUD/2015/91054	Wsparcie pieniężne na rzecz uchodźców z Somalii, Erytrei, Sudanu Południowego i Sudanu oraz biometryczna identyfikacja uchodźców	Jednostka ONZ	5 000 000	1.04.2015 – 31.3.2016	Międzynarodowe NGO
	DG DEVCO	19	2015/358-720	Wsparcie na rzecz ponownej integracji osób powracających do Etiopii	Jednostka ONZ	5 000 000	1.01.2015 – 31.12.2018	Dwa lokalne NGO
		20	2014/346-779	Poprawa odporności pasterzy dzięki świadczeniu lepszych usług z zakresu zdrowia zwierząt na pasterskich terenach Etiopii	Jednostka ONZ	9 277 294	26.7.2014 – 25.11.2018	Dwa międzynarodowe NGO

Ocena poszczególnych projektów – przegląd wyników

Nr projektu	Procedura wyboru projektów NGO prowadzona przez Komisję		Procedura wyboru NGO prowadzona przez strony trzecie		Informacje na temat finansowania UE		Wykorzystanie informacji			Opublikowanie informacji		
	Przejrzystość procedury wyboru	Ocena zdolności partnerów o statusie NGO	Przejrzystość procedury wyboru	Ocena zdolności partnerów o statusie NGO	Dostępność w systemach Komisji informacji o zadaniach i wykonujących je podmiotach w przypadku działań realizowanych przez NGO	Dostępność w systemach Komisji informacji o finansowaniu otrzymanym przez dane NGO	Informacje umożliwiające ocenę racjonalności i kosztów	Informacje można wykorzystać do określenia i wyeliminowania problemów we wdrażaniu	Informacje można wykorzystać do koordynacji	System przejrzystości i finansowej	IATI	Inne portale / Publikacja dokonana przez podmioty, którym powierzono wykonanie zadania
1	Częściowo	Tak	nd.	nd.	Częściowo	Tak	Tak	Częściowo	Tak	Częściowo	Częściowo	Tak
2	Częściowo	Nie	nd.	nd.	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Częściowo
3	Częściowo	Tak	nd.	nd.	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
4	Tak	Tak	nd.	nd.	Częściowo	Częściowo	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Częściowo
5	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Nie
6	Tak	Tak	nd.	nd.	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Częściowo
7	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Częściowo
8	nd.	nd.	Tak	Tak	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	nd.	nd.	Częściowo
9	nd.	nd.	Nie	Tak	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	nd.	nd.	Nie
10	nd.	nd.	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Nie	Tak	Częściowo	nd.	nd.	Tak
11	Częściowo	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Tak
12	Częściowo	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Częściowo	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo
13	Częściowo	Tak	nd.	nd.	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Tak
14	Tak	Tak	nd.	nd.	Tak	Tak	Częściowo	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Częściowo
15	Tak	Tak	nd.	nd.	Częściowo	Tak	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Częściowo

16	Tak	Częściowo	nd.	nd.	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Częściowo
17	Tak	Częściowo	nd.	nd.	Tak	Nie	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Częściowo	Częściowo
18	nd.	nd.	Nie	Tak	Częściowo	Nie	Nie	Tak	Częściowo	nd.	nd.	Nie
19	nd.	nd.	Tak	Tak	Częściowo	Nie	Nie	Tak	Częściowo	nd.	nd.	Częściowo
20	nd.	nd.	Nie	Tak	Tak	Częściowo	Nie	Tak	Częściowo	nd.	nd.	Nie

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

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

EXECUTIVE SUMMARY

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

Box 1 – What is an NGO?

See reply of the Commission to paragraph 2.

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

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

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

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

OBSERVATIONS

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

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

20. See the Commission reply to paragraph 19.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission intends to provide further clarity as from 2019.

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

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

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

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

Box 6 – Example of overcharging indirect costs

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

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

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

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

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

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

52.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission refers to its reply to paragraph 62.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

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

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

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

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

Recommendation 1 – Improve the reliability of information on NGOs

The Commission does not accept this recommendation.

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission accepts this recommendation.

(a) The Commission accepts this recommendation.

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

(b) The Commission accepts this recommendation.

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

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

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

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

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

Recommendation 3 – Improve information on funds implemented by NGOs

The Commission accepts this recommendation

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

(a) The Commission accepts this recommendation.

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

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

(b) The Commission accepts this recommendation.

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

(c) The Commission accepts this recommendation

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

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

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

Recommendation 4 – Standardise and improve accuracy of information published

The Commission accepts the recommendation

(a) The Commission accepts this recommendation.

(b) The Commission accepts this recommendation.

(c) The Commission accepts this recommendation.

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

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	9.1.2018
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	10.10.2018
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontryktoryjnego	5.12.2018
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	EN: 11.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1630-2 1977-5768 doi:10.2865/5561 QJ-AB-18-034-PL-N
HTML ISBN 978-92-847-1668-5 1977-5768 doi:10.2865/12812 QJ-AB-18-034-PL-Q

Organizacje pozarządowe (NGO) pełnią istotną funkcję w wykonywaniu budżetu UE. Według dostępnych szacunków w latach 2014–2017 Komisja zarezerwowała środki finansowe w wysokości 11,3 mld euro do wydatkowania przez organizacje pozarządowe w wielu różnych obszarach polityki UE. Podczas przeprowadzonej kontroli Trybunał ocenił przejrzystość procesu wydatkowania środków unijnych przez organizacje pozarządowe. Szczególną uwagę zwrócił on na działania zewnętrzne, czyli najrozleglejszy obszar polityki, w którym organizacje pozarządowe wydatkują środki unijne. Według ustaleń Trybunału procedura klasyfikowania podmiotów jako organizacji pozarządowych, którą posługuje się Komisja w swoich systemach, nie jest wiarygodna. Trybunał stwierdził, że wybór projektów realizowanych przez NGO był ogólnie przejrzysty, gdy dokonywała go Komisja, jednak nie zawsze przejrzyste były procedury wyboru organizacji pozarządowych, kiedy dokonywały go jednostki ONZ objęte kontrolą Trybunału. Komisja nie zawsze gromadzi i weryfikuje kompleksowe informacje na temat wszystkich organizacji pozarządowych, którym przyznaje wsparcie. Dane na temat środków unijnych wydatkowanych przez organizacje pozarządowe są publikowane w kilku systemach, lecz tą drogą przekazuje się ograniczone informacje. W ocenie Trybunału Komisja nie zachowała dostatecznej przejrzystości w zakresie wydatkowania środków unijnych przez organizacje pozarządowe, w związku z czym należy dołożyć dalszych starań w celu poprawy tej przejrzystości. Trybunał sformułował szereg zaleceń mających na celu zwiększenie przejrzystości procesu wydatkowania środków unijnych przez organizacje pozarządowe.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.