

Osobitná správa

Transparentnosť finančných prostriedkov EÚ implementovaných prostredníctvom MVO: je potrebné väčšie úsilie

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

AUDÍTORSKÝ TÍM

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politik a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. Dvor audítorov vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila audítorská komora V – Financovanie a správa Únie, ktorej predsedá člen Dvora audítorov Lazaros S. Lazarou. Audit sa vykonával pod vedením členky Dvora audítorov Annemie Turtelboom a podporu jej poskytli vedúci kabinetu Wernerus, hlavná manažérka Sabine Hiernaux-Fritsch, vedúci úlohy Roberto Ruiz Ruiz a audítori Eva Maria Coria Paramas, Erika Katalin Söveges, Maria-Luisa Gomez Valcarcel a Francesco Zoia Bolzonello. Jazykovú podporu zaisťovala Hannah Critoph.



Zľava doprava: Hannah Critoph, Roberto Ruiz Ruiz, Annemie Turtelboom, Erika Katalin Söveges, Dennis Wernerus.

OBSAH

	Body
Akronymy a skratky	
Zhrnutie	I – IX
Úvod	1 – 7
Koncept MVO	1 – 2
Financovanie EÚ a MVO	3 – 5
Koncept transparentnosti	6 – 7
Rozsah auditu a audítorský prístup	8 – 17
Pripomienky	18 – 62
Identifikácia subjektov ako MVO v systémoch Komisie nie je spoľahlivá	18 – 27
Vo väčšine prípadov oprávnenosť na financovanie zo strany EÚ nezávisí od statusu MVO	19 – 20
Komisia kontroluje v obmedzenej miere vlastné vyhlásenia subjektov ako MVO pri ich registrácii v účtovnom systéme	21 – 27
Vo vonkajšej činnosti bol výber projektov vedených MVO celkovo transparentný, ale s nedostatkami, ak bol vykonaný tretími stranami	28 – 39
Výber projektov vedených MVO bol zo strany Komisie vo všeobecnosti transparentný	28 – 33
Pri udeľovaní grantových finančných prostriedkov MVO ako tretím stranám niekedy chýbala transparentnosť	34 – 39
Komisia nezhrmažďuje a nekontroluje vždy informácie o finančných prostriedkoch EÚ implementovaných MVO náležite	40 – 49
V systémoch Komisie sa nezaznamenávajú vždy informácie o finančných prostriedkoch prijatých všetkými príjemcami zákazky	41 – 42
Vo vonkajšej činnosti Komisia nemá ucelené informácie o všetkých podporených MVO	43 – 47
V nepriamom riadení nedostatok dostupných informácií obmedzoval Komisiu pri kontrole vykázaných nákladov	48 – 49

Informácie o finančných prostriedkoch EÚ implementovaných prostredníctvom MVO sa uverejňujú v niekoľkých systémoch, ale zverejnené informácie sú obmedzené	50 – 62
Informácie o zmluvách s MVO sa uverejňujú v systéme finančnej transparentnosti, ale sú neúplné	51 – 56
Informácie o humanitárnej a rozvojovej pomoci sa vo všeobecnosti zverejňujú v súlade s medzinárodnými štandardmi pre transparentnosť	57 – 60
Orgány OSN uverejnili neprimerané informácie o zákazkách zadaných MVO	61 – 62
Závery a odporúčania	63 – 74
Príloha I – Kontrolované projekty v rámci priameho riadenia	
Príloha II – Kontrolované projekty v rámci nepriameho riadenia	
Príloha III – Posúdenie jednotlivých projektov – prehľad	
Odpoveď Komisie	

AKRONYMY A SKRATKY

ABAC	Systém účtovania Komisie na základe časového rozlíšenia
CORDIS	Informačná služba Spoločenstva pre výskum a vývoj
CRIS	Spoločný informačný systém pre vonkajšie vzťahy
EACEA	Výkonná agentúra pre vzdelávanie, audiovizuálny sektor a kultúru
EASME	Výkonná agentúra pre malé a stredné podniky
EDRIS	Európsky informačný systém pre reakcie na núdzové situácie a katastrofy
ERCEA	Výkonná agentúra Európskej rady pre výskum
ERF	Európsky rozvojový fond
GR BUDG	Generálne riaditeľstvo pre rozpočet
GR DEVCO	Generálne riaditeľstvo pre medzinárodnú spoluprácu a rozvoj
GR EAC	Generálne riaditeľstvo pre vzdelávanie, mládež, šport a kultúru
GR ECHO	Generálne riaditeľstvo pre civilnú ochranu a operácie humanitárnej pomoci EÚ
GR ENV	Generálne riaditeľstvo pre životné prostredie
GR NEAR	Generálne riaditeľstvo pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení
GR RTD	Generálne riaditeľstvo pre výskum a inovácie
IATI	Iniciatíva za transparentnosť poskytovania medzinárodnej pomoci
MVO	Mimovládna organizácia
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
OOS	Organizácia občianskej spoločnosti
PADOR	Systém online registrácie údajov o potenciálnych žiadateľoch
REA	Výkonná agentúra pre výskum
SFT	Systém finančnej transparentnosti
UNICEF	Detský fond OSN
VFR	Viacročný finančný rámec

ZHRNUTIE

- I. Komisia implementuje odhadom 1,7 % rozpočtu EÚ a 6,8 % európskych rozvojových fondov (ERF) prostredníctvom MVO. V mnohých oblastiach politiky, napríklad v humanitárnej a rozvojovej pomoci, životnom prostredí a výskume a inováciách MVO pomáhajú Komisii s návrhom, vykonávaním a monitorovaním programov EÚ. V rokoch 2014 – 2017 Komisia viazala odhadom 11,3 mld. EUR na vykonávanie prostredníctvom MVO. Európsky parlament často vyjadruje záujem o MVO a ich financovanie.
- II. Cieľom nášho auditu bolo posúdiť transparentnosť finančných prostriedkov EÚ zmluvne dohodnutých s MVO. Posúdili sme identifikáciu subjektov ako MVO zo strany Komisie, kam idú finančné prostriedky EÚ implementované MVO a či Komisia zverejnila tieto informácie transparentným spôsobom. Audit sa týkal hlavných oblastí politiky, v ktorých MVO implementujú finančné prostriedky EÚ, a osobitne sme sa zamerali na najväčšiu oblasť, ktorou je vonkajšia činnosť.
- III. Dospeli sme k záveru, že Komisia nebola dostatočne transparentná, pokiaľ ide o implementáciu finančných prostriedkov EÚ prostredníctvom MVO.
- IV. Priradenie statusu MVO v účtovnom systéme Komisie, ktoré je založené na vlastnom vyhlásení, a obmedzené kontroly zo strany Komisie viedli k nespoľahlivosti zatriedenia subjektu ako MVO.
- V. Vo vonkajšej činnosti sme zistili, že Komisia vyberala projekty vedené MVO vo všeobecnosti transparentne. Rôzne útvary Komisie však neuplatňovali postupy o zadávaní čiastkových grantov rovnakým spôsobom a postupy výberu MVO kontrolovaných orgánov OSN neboli vždy transparentné.
- VI. Informácie zhromaždené o finančných prostriedkoch EÚ implementovaných prostredníctvom MVO nie sú jednotné. Najmä vo vonkajšej činnosti nemala Komisia ucelené informácie. Vyskytlo sa to najmä pri sieťach medzinárodných MVO a projektoch v rámci nepriameho riadenia. Okrem toho v nepriamom riadení nedostatok dostupných informácií obmedzoval Komisiu pri kontrole vykázaných nákladov.

VII. Informácie o finančných prostriedkoch EÚ implementovaných prostredníctvom MVO sa uverejňujú v niekoľkých systémoch, ale zverejnené informácie sú obmedzené. V oblasti vonkajšej činnosti Komisia vo všeobecnosti vykazovala údaje o humanitárnej a rozvojovej pomoci v súlade s medzinárodnými štandardmi pre transparentnosť.

VIII. Orgány OSN buď neuverejňovali, alebo len čiastočne uverejňovali zákazky zadané MVO v piatich zo šiestich kontrolovaných projektov a Komisia nekontrolovala, či orgány OSN splnili túto požiadavku.

IX. Na základe pripomienok v tejto správe vyjadrujeme niekoľko odporúčaní na zlepšenie transparentnosti finančných prostriedkov EÚ implementovaných prostredníctvom MVO. Komisii odporúčame:

- a) zlepšiť spoľahlivosť informácií o MVO v jej účtovnom systéme;
- b) kontrolovať uplatňovanie pravidiel a postupov týkajúcich sa zadávania čiastkových grantov MVO;
- c) zlepšiť informácie zhromažďované o finančných prostriedkoch implementovaných prostredníctvom MVO, a
- d) prijať jednotný prístup k uverejňovaniu podrobností o finančných prostriedkoch poskytnutých MVO a overovať, či orgány OSN uverejňujú úplné a správne údaje o zákazkách zadávaných MVO, ktoré využívajú finančné prostriedky EÚ.

ÚVOD

Koncept MVO

1. Záujem o transparentnosť MVO a ich financovanie narastá. Napríklad Európsky parlament už vydal niekoľko štúdií na túto tému¹ a „návrh správy o rozpočtovej kontrole financovania MVO z rozpočtu EÚ“².
2. Mimovládne organizácie (MVO) sú dôležitými subjektmi pri plnení rozpočtu EÚ. Komisia spolupracuje s MVO popri ostatných partneroch na návrhu, vykonávaní a monitorovaní programov v mnohých oblastiach politiky EÚ. Je to najmä tak v oblasti rozvojevej a humanitárnej pomoci, ale aj v iných oblastiach, ako je životné prostredie, výskum, vzdelávanie a kultúra. V súčasnosti však EÚ nemá spoločnú definíciu MVO (pozri **rámček 1**).

Rámček 1 – Čo je MVO?

Zatiaľ čo sa pojem „MVO“ široko používa, nemá všeobecne akceptovanú definíciu na medzinárodnej úrovni³. V EÚ je postavenie MVO v niektorých členských štátoch určené právnou formou organizácie, zatiaľ čo v iných závisí od povahy vykonávaných činností.

V oznámení Komisie z roku 1997 bolo určených päť charakteristík MVO⁴. Ide o tieto: 1) dobrovoľné organizácie s formálnou alebo inštitucionálnou existenciou; 2) neprerozdeľujú zisk; 3) nezávislé

¹ Európsky parlament, Generálne riaditeľstvo pre vnútorné politiky, Financovanie MVO zo strany EÚ v oblasti vnútorných vecí, bezpečnosti a migrácie; Výskumná služba Európskeho parlamentu, Finančná zodpovednosť organizácií občianskej spoločnosti, máj 2015; Európsky parlament, tematická sekcia pre rozpočtovú vec, Demokratická zodpovednosť a kontrola rozpočtu mimovládnych organizácií financovaných z rozpočtu EÚ, január 2017.

² V „návrhu správy o rozpočtovej kontrole financovania MVO z rozpočtu EÚ“ (2015/2345(INI)) sa Európsky dvor audítorov vyzýva, aby vypracoval osobitnú správu o transparentnosti financovania MVO zo strany EÚ.

³ Medzinárodné organizácie používajú rôzne definície. Napríklad Organizácia Spojených národov (OSN) opisuje MVO ako „neziskovú, dobrovoľnú skupinu občanov, ktorá je organizovaná na miestnej, vnútroštátnej alebo medzinárodnej úrovni“ (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).

⁴ COM(1997) 241 final zo 6.6.1997, „Podpora úlohy dobrovoľníckych organizácií a nadácií v Európe“, odsek 2.3, body a – e.

od štátnych a verejných orgánov; 4) nie sú riadené na účely osobného zisku; a 5) ich činnosti musia prispievať aspoň čiastočne k verejnému blahu.

Financovanie EÚ a MVO

3. MVO dostávajú väčšinu finančných prostriedkov EÚ v rámci ich postavenia ako implementačného orgánu, ktorý vykonáva programy a projekty v mene Komisie⁵. MVO môžu byť aj konečnými príjemcami akcie EÚ, napríklad v programoch na posilnenie občianskej spoločnosti.

4. Podľa účtovného systému Komisie (ABAC) finančné prostriedky viazané na vykonávanie prostredníctvom MVO dosiahli výšku 11,3 mld. EUR v období 2014 – 2017 (pozri **ilustráciu 1**). Ide však len o odhad, ako vyplynie z pripomienok v ďalšej časti tejto správy.

Ilustrácia 1 – Finančné prostriedky EÚ viazané pre MVO v rokoch 2014 – 2017, zaznamenané v účtovnom systéme Komisie

Okruhy viacročného finančného rámca (VFR) a európske rozvojové fondy	Sumy viazané pre MVO Obdobie: 2014 – 2017 (mil. EUR)	Viazané sumy spolu: Obdobie: 2014 – 2017 (mil. EUR)	Percento súm viazaných pre MVO
1.1 Inteligentný a inkluzívny rast/Konkurencieschopnosť pre rast a zamestnanosť	4 032	79 909	5,05 %
1.2 Inteligentný a inkluzívny rast/Hospodárska, sociálna a územná súdržnosť	19	209 214	0,01 %
2 Udržateľný rast: prírodné zdroje	248	241 044	0,10 %
3 Bezpečnosť a občianstvo	350	12 793	2,74 %
4 Globálna Európa	5 448	40 978	13,29 %
- Európske rozvojové fondy	1 217	17 833	6,82 %
Spolu	11 314	601 771	1,88 %

Zdroj: EDA na základe údajov poskytnutých GR BUDG.

5. Podľa systému ABAC väčšina finančných prostriedkov EÚ vyčlenených pre MVO ide na vonkajšiu činnosť. V tejto oblasti MVO dostávajú finančné prostriedky v rámci okruhu 4 – Globálna Európa – viacročného finančného rámca (VFR) a z európskeho rozvojového fondu (pozri **ilustráciu 1**). Príslušnými útvarmi Komisie sú Generálne riaditeľstvo pre medzinárodnú spoluprácu a rozvoj (GR DEVCO), Generálne riaditeľstvo pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení (GR NEAR), Generálne riaditeľstvo pre civilnú

⁵ Granty na akcie tvoria 95 % finančných prostriedkov zmluvne dohodnutých s MVO vo všeobecnom rozpočte EÚ (6,3 mld. EUR z celkových 6,6 mld. EUR) v období 2014 – 2016.

ochranu a operácie humanitárnej pomoci EÚ (GR ECHO) a Útvar pre nástroje zahraničnej politiky (FPI) (pozri **ilustráciu 2**).

Ilustrácia 2 – Finančné prostriedky viazané útvarmi Komisie pre MVO v rokoch 2014 – 2017

Útvary Komisie	Sumy viazané pre MVO Obdobie: 2014 – 2017 (mil. EUR)
GR ECHO	2 904
GR DEVCO	2 768
GR RTD	884
GR EAC	875
ERCEA	824
GR NEAR	783
REA	452
INÉ*	1 824
Spolu	11 314

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

Zdroj: EDA na základe údajov poskytnutých GR BUDG.

Koncept transparentnosti

6. Transparentnosť je jednou z rozpočtových zásad stanovených v nariadení o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na rozpočet EÚ. Požaduje sa, aby Komisia sprístupnila vhodným spôsobom a včas informácie o príjemcoch finančných prostriedkov EÚ, vrátane finančných prostriedkov použitých na podporu akcií vykonávaných MVO⁶. Pri širšom pohľade by transparentnosť mala zahŕňať celý proces a všetky úrovne vykonávania od výberu akcií vedených MVO, cez zhromažďovanie informácií o týchto akciách až po ich uverejnenie.

7. Okrem toho pri vonkajšej činnosti je transparentnosť jednou z kľúčových a dlhodobých zásad, ktoré sú základom účinnosti rozvojovej pomoci. Zlepšenie transparentnosti všetkých

⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie (Ú. v. EÚ L 298, 26.10.2012, s. 1), kapitola 8, článok 35: „Uverejnenie informácií o príjemcoch finančných prostriedkov a iných informácií“.

relevantných zainteresovaných strán tiež zlepšuje koordináciu darcov a zodpovednosť všetkých príjemcov, vrátane MVO (pozri **rámček 2**).

Rámček 2 – Transparentnosť vo vonkajšej činnosti

EÚ podpísala medzinárodné záväzky týkajúce sa transparentnosti pomoci, najmä v Parížskej deklarácii o účinnosti pomoci z roku 2005, Európskom konsenze o humanitárnej pomoci z roku 2007, Akčnom programe z Akkry z roku 2008 a Pusanskom partnerstve pre účinnú rozvojovú spoluprácu z roku 2011. V príprave na pusanské fórum Rada EÚ prijala „spoločnú pozíciu EÚ na štvrté fórum na vysokej úrovni o účinnosti pomoci“, ktorá zahŕňala záruku transparentnosti EÚ⁷. Nedávno, v júni 2017 Komisia a členské štáty potvrdili svoj záväzok voči zásade transparentnosti v európskom konsenze o rozvoji⁸.

ROZSAH AUDITU A AUDÍTORSKÝ PRÍSTUP

8. Finančné prostriedky EÚ vyčlenené Komisiou na vykonávanie prostredníctvom MVO často prechádzajú viacerými úrovňami. V tejto súvislosti, a najmä pri výbere žiadateľov o financovanie, je riziko nedostatočnej transparentnosti. Taktiež existuje riziko, že informácie, ktoré má Komisia k dispozícii o sumách a účele financovania MVO, nie sú úplné alebo spoľahlivé, ako aj riziko nerovnakého prístupu ku všetkým typom MVO.

9. Hlavným cieľom nášho auditu bolo posúdiť transparentnosť finančných prostriedkov EÚ zmluvne dohodnutých s MVO. Na dosiahnutie tohto cieľa sme najprv posúdili identifikáciu subjektov ako MVO zo strany Komisie, následne sme posúdili, kam smerovali finančné prostriedky EÚ implementované MVO a či Komisia zverejnila tieto informácie transparentným spôsobom.

⁷ Závery Rady o spoločnej pozícii EÚ na štvrté fórum na vysokej úrovni o účinnosti pomoci zo 14. novembra 2011.

⁸ Európsky konsenzus o rozvoji je spoločné vyhlásenie Európskej únie a jej členských štátov, ktoré poskytuje ucelený, spoločný rámec európskej rozvojovej spolupráce.

10. Naším cieľom bolo zodpovedať túto otázku: Je financovanie EÚ implementované prostredníctvom MVO transparentné? Táto hlavná audítorská otázka bola rozdelená do nasledujúcich troch podotázok:

- i) Je identifikácia subjektov ako MVO zo strany Komisie spoľahlivá?
- ii) Je výber MVO na vykonávanie činností financovaných EÚ v oblasti vonkajšej činnosti transparentný?
- iii) Zhromažďuje a zverejňuje Komisia informácie o finančných prostriedkoch EÚ pre MVO náležite?

11. Skontrolovali sme, ako Komisia identifikuje MVO vo svojich systémoch (podotázka 1). Posúdili sme transparentnosť výberu MVO, keď Komisia uzatvorila zmluvy s MVO priamo aj keď boli finančné prostriedky EÚ udelené v rámci čiastkových grantov (podotázka 2). Taktiež sme posúdili, či Komisia zhromažďovala informácie o činnostiach vykonávaných MVO, kontrolovala a zverejňovala ich náležite (podotázka 3).

12. Zamerali sme sa na hlavné oblasti politiky z hľadiska ich objemu finančných prostriedkov viazaných pre MVO (pozri **ilustráciu 2**), konkrétne na hlavné GR zapojené do vonkajšej činnosti (GR ECHO, GR DEVCO a GR NEAR) a dve ďalšie GR, ktoré vyčleňujú značné finančné prostriedky pre MVO: Generálne riaditeľstvo pre výskum a inovácie (GR RTD) a Generálne riaditeľstvo pre vzdelávanie, mládež, šport a kultúru (GR EAC). Audit zahŕňal aj Generálne riaditeľstvo pre životné prostredie (GR ENV), pretože toto GR má špecifický program na podporu MVO v oblasti životného prostredia a opatrení v oblasti klímy. A napokon, Generálne riaditeľstvo pre rozpočet (GR BUDG) bolo tiež zahrnuté do rozsahu tohto auditu, pretože je útvaram zodpovedným za účtovný systém Komisie používaný na vykazovanie financovania MVO.

13. Dôkazy sme zhromaždili prostredníctvom administratívnych previerok a rozhovorov s niekoľkými GR Komisie (GR BUDG, GR DEVCO, GR NEAR, GR ECHO, GR RTD, GR EAC a GR ENV), ako aj s Výkonnou agentúrou pre výskum (REA), Výkonnou agentúrou pre vzdelávanie, audiovizuálny sektor a kultúru (EACEA) a Výkonnou agentúrou pre malé a stredné podniky (EASME).

14. Konkrétne sme sa zamerali na oblasť vonkajšej činnosti, pretože podľa účtovného systému Komisie sa v nej viaže najviac finančných prostriedkov EÚ pre MVO (pozri **ilustráciu 1**). Preskúmali sme postupy použité na výber činností vykonávaných MVO, nástroje použité na zhromažďovanie informácií o financovaní MVO a následné zverejnenie informácií.

15. V rámci vonkajšej činnosti sme sa sústredili najmä na finančné prostriedky viazané od roku 2014, aby sme preskúmali činnosti v súčasnom programovom období. Preskúmali sme 14 projektov vedených MVO v rámci priameho riadenia⁹ (pozri **prílohu I**) a 6 projektov realizovaných orgánmi OSN v rámci nepriameho riadenia¹⁰, za ktoré bolo vybraných 10 MVO s čiastkovým grantom (pozri **prílohu II**).

16. Tieto projekty boli vybrané v dvoch fázach. V prvej fáze sme vybrali dve krajiny na návštevu (Etiópia a Libanon) na základe kritérií ako zodpovedné GR, objem finančných prostriedkov viazaných pre MVO a realizovateľnosť audítorskej návštevy. V druhej fáze sme vybrali vzorku projektov na kontrolu na základe veľkosti rozpočtov, miery dosiahnutej implementácie, rozšírenia finančných nástrojov, uplatneného spôsobu riadenia a rozmanitosti úrovní vykonávania, na ktorých MVO fungovali.

17. Audítorské návštevy Etiópie a Libanonu sme vykonali vo februári 2018, kde sme navštívili miestne úrady GR ECHO, delegácie EÚ, miestne úrady niekoľkých agentúr OSN a zástupcov medzinárodných a miestnych MVO, ktoré sa zúčastnili na realizácii projektov financovaných EÚ.

PRIPOMIENKY

Identifikácia subjektov ako MVO v systémoch Komisie nie je spoľahlivá

18. Preskúmali sme rôzne postupy, ktoré dodržiavajú útvary Komisie pri registrácii MVO vo svojich systémoch, ktoré môžu byť vybrané na implementovanie finančných prostriedkov

⁹ V prípade priameho riadenia je Komisia zodpovedná za všetky úlohy spojené s plnením rozpočtu EÚ a vykonávajú ich priamo jej útvary, buď v ústredí, v delegáciách EÚ alebo prostredníctvom výkonných agentúr EÚ.

¹⁰ Pri nepriamom riadení Komisia poveruje úlohami plnenia rozpočtu medzinárodné organizácie, rozvojové agentúry členských štátov EÚ, partnerské krajiny alebo iné subjekty.

EÚ. Skontrolovali sme, či existujú špecifické systémy a programy pre MVO, či boli rôzne v jednotlivých útvaroch, ktoré sme navštívili, ako sa používali, a ako boli subjekty identifikované a registrované ako MVO v systémoch Komisie.

Vo väčšine prípadov oprávnenosť na financovanie zo strany EÚ nezávisí od statusu MVO

19. Vo všeobecnosti MVO žiadajú Komisiu o financovanie rovnakým spôsobom ako ostatné organizácie, ktoré implementujú finančné prostriedky Komisie. Je to z toho dôvodu, že v nariadení o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na rozpočet EÚ, sa nerozlišuje medzi príjemcami so statusom MVO a ostatnými príjemcami. Okrem toho Komisia nemá stratégiu, ktorá by bola konkrétne zameraná na MVO, a jej útvary nemajú spoločné kritériá toho, čo je MVO.

20. Len dve z kontrolovaných GR mali programy zamerané výhradne na MVO:

- GR ENV má akčný program pre prevádzkové granty na podporu európskych MVO v oblasti životného prostredia a klímy. V tejto súvislosti zastáva názor¹¹, že MVO je nezisková právnická osoba, ktorá je nezávislá finančne aj politicky najmä od vlády a verejných orgánov a od politických či obchodných záujmov a je právne registrovaná.
- GR ECHO poskytuje humanitárnu pomoc prostredníctvom niekoľkých MVO, s ktorými uzatvorilo rámcové dohody o partnerstve. Dodržiava definíciu z nariadenia Rady 1257/96 o humanitárnej pomoci, v ktorom sa uvádza, že MVO oprávnené na financovanie musia byť neziskovými samostatnými organizáciami v členskom štáte založenými podľa zákonov platných v príslušnom členskom štáte¹².

¹¹ Pozri výzvy na predloženie návrhov na prevádzkové granty pre MVO primárne aktívne v oblasti životného prostredia a/alebo opatrení v oblasti klímy (napr. výzvy s identifikátormi LIFE-NGO-EASME-2014, LIFE-NGO-FPA-EASME-2017).

¹² Druhou požiadavkou na MVO, aby boli oprávnené na financovanie v rámci tohto nariadenia, je, aby mali hlavné sídlo v členskom štáte alebo v tretej krajine, ktorá prijíma pomoc. Vo výnimočnom prípade môže byť hlavné sídlo v tretej darcovskej krajine.

Komisia kontroluje v obmedzenej miere vlastné vyhlásenia subjektov ako MVO pri ich registrácii v účtovnom systéme

Zatiaľ neexistuje spoločný systém registrácie žiadateľov

21. Žiadatelia o financovanie EÚ, vrátane MVO, sa musia registrovať, aby mohli žiadať o financovanie v rôznych oblastiach politiky. GR, ktoré sme kontrolovali, však nemajú zatiaľ spoločný systém registrácie žiadateľov (pozri **rámček 3**).

Rámček 3 – Príklady systémov registrácie žiadateľov používaných rôznymi útvarmi Komisie

GR DEVCO a GR NEAR používajú „databázu online registrácie údajov o potenciálnych uchádzačoch“ (PADOR), online systém, v ktorom sa registrujú organizácie žiadajúce o financovanie a pravidelne aktualizujú informácie.

GR RTD a GR EAC používajú jednotný registračný systém (URF) – registračnú službu pre financovanie v rámci programov, ako je Erasmus+, Kreatívna Európa, Európa pre občanov, Dobrovoľníci pomoci EÚ a Horizont 2020.

V prípade GR ENV musia žiadatelia predkladať svoje návrhy buď prostredníctvom webového nástroja eProposal alebo formulárov žiadosti (pri niektorých typoch projektov vrátane prevádzkových grantov pre MVO).

22. Vzhľadom na to, že tieto systémy nie sú prepojené, MVO sa musia registrovať samostatne na každom GR, s ktorým komunikujú.

23. Komisia v súčasnosti vyvíja projekt jednotnej oblasti výmeny elektronických údajov (SEDIA), ktorý by mal poskytnúť žiadateľom, kandidátom a uchádzačom jediné miesto komunikácie s útvarmi Komisie. Bude sa používať na postupy verejného obstarávania aj granty.

Komisia kontroluje len v obmedzenej miere, či sú subjekty správne zaregistrované ako MVO

24. Keď registrovaný žiadateľ o financovanie uzatvára zmluvu s Komisiou po prvýkrát, informácie, ktoré deklaruje, sú založené na jeho vlastnom vyhlásení. Komisia kontroluje

informácie, ktoré jej žiadateľ poskytol, v rôznych registračných systémoch a vytvára spis právneho subjektu v ABAC.

25. V systéme ABAC môžu byť právne subjekty „označené“ ako MVO. Na to, aby bola organizácia takto zatriedená, musí sama vyhlásiť, že je MVO, keď sa registruje v jednom zo systémov. Podmienkou označenia MVO je, aby bol právny subjekt kategorizovaný ako súkromná a nezisková organizácia. Služby Komisie pre validáciu kontrolujú toto zatriedenie. Okrem toho nevykonávajú ďalšie overenie, či organizáciu možno kvalifikovať ako MVO, pokiaľ to GR neurčí ako kritérium pre účasť na výzve na predloženie návrhov¹³.

26. Skutočnosť, že status MVO nie je overovaný, znamená, že informácie Komisie o financovaní MVO nie sú spoľahlivé. Napríklad v prípade VFR 1.1 – Konkurencieschopnosť pre rast a zamestnanosť, najväčší príjemcovia označení v systéme ABAC ako MVO sú najmä výskumné inštitúty a univerzity, vrátane jedného družstva. Tieto typy subjektov nemožno vždy považovať za MVO. Hoci sa pojmy MVO a OOS (organizácie občianskej spoločnosti) často zamieňajú, MVO sú podkategóriou OOS, pričom OOS zahŕňajú širšiu skupinu organizácií, napr. výskumné inštitúty alebo družstvá¹⁴.

27. Okrem toho, keďže v systéme ABAC nie je políčko MVO povinné, Komisia neidentifikuje konzistentne všetky MVO vo všetkých svojich informačných systémoch. Napríklad v dvoch nami kontrolovaných projektoch¹⁵ dve zúčastnené MVO, hoci boli registrované ako MVO v systéme registrácie žiadateľov (PADOR), takto neboli označené v systéme ABAC.

¹³ Napríklad v usmerneniach GR DEVCO pre účastníkov výzvy na predloženie návrhov sa požaduje, aby MVO poskytli svoje stanovky alebo zakladajúce listiny a podporné dokumenty. Hodnotiaci výbor overuje, či právne dokumenty zodpovedajú typu subjektu.

¹⁴ V dokumente COM(2012) 492 final z 12.9.2012, „Korene demokracie a trvalo udržateľného rozvoja: spolupráca Európy s občianskou spoločnosťou v oblasti vonkajších vzťahov“ sa ako OOS klasifikujú, okrem iných, MVO, komunitné organizácie, nábožensky orientované organizácie, nadácie, výskumné inštitúcie, družstvá, profesionálne a obchodné združenia.

¹⁵ Projekty 7 a 16.

Vo vonkajšej činnosti bol výber projektov vedených MVO celkovo transparentný, ale s nedostatkami, ak bol vykonaný tretími stranami

Výber projektov vedených MVO bol zo strany Komisie vo všeobecnosti transparentný

28. Kontrolovali sme vzorku projektov vedených MVO v oblasti politiky vonkajšej činnosti, ktoré riadila priamo Komisia (pozri **prílohu I**). Posúdili sme transparentnosť výberového procesu tak, že sme skontrolovali, či vykonané činnosti a stanovené ciele boli v súlade so stratégiami a či boli výberové postupy spoľahlivé, dobre zdokumentované a založené na jasných výberových kritériách s primeraným využitím predchádzajúcich skúseností MVO. Zhrnutie tohto posúdenia sa nachádza v **prílohe III**.

29. Výberové postupy preskúmané v oblasti rozvojovej pomoci boli zväčša výzvy na predloženie návrhov¹⁶. Spĺňali požiadavky nariadenia o rozpočtových pravidlách a stratégie Komisie a celkovo boli pri nich použité jasné výberové kritériá a boli oznámené všetkým zainteresovaným stranám a bolo zabezpečené rovnaké zaobchádzanie so žiadateľmi.

30. Zistili sme niektoré nedostatky týkajúce sa transparentnosti v preskúmaných výberových procesoch GR ECHO vykonaných v rokoch 2014, 2015 a 2016. Na problémy týkajúce sa dokumentácie výberového procesu bolo poukázané už v predchádzajúcom audite EDA¹⁷. V dôsledku toho GR ECHO prijalo nápravné opatrenia, ktoré vyústili do akčného plánu a nového vzoru pre zhrnutie posúdenia na rok 2017, ktorý bol následne revidovaný v roku 2018, aby lepšie zachytával konkrétne posúdenie každého výberového kritéria.

31. Prevádzková kapacita žiadateľa je jedným z kritérií, ktoré GR DEVCO a GR NEAR uplatňujú vo výberových postupoch. Hodnotiace výbory posudzujú túto kapacitu na základe predchádzajúcich skúseností deklarovaných žiadateľmi, ale zriedka na tento účel žiadali

¹⁶ Projekt 4 bol vybraný prostredníctvom priameho zadávacieho konania.

¹⁷ Osobitná správa č. 15/2016 „Riadila Komisia účinne humanitárnu pomoc poskytnutú obyvateľstvu postihnutému konfliktom v oblasti Veľkých jazier v Afrike?“, body 27 až 29 (<https://eca.europa.eu>).

dôkazy. Aj GR ECHO považuje predchádzajúce skúsenosti za relevantné hodnotiace kritérium.

32. Komisia neoveruje vždy správnosť vyhlásení o predchádzajúcej skúsenosti, pretože v jej informačných systémoch riadenia sa nenachádzajú všetky relevantné informácie o prijatom financovaní a činnostiach vykonaných MVO. Preto rozsah, v akom možno tieto informácie použiť na výber, je pomerne obmedzený.

33. Zistili sme, že Komisia akceptovala nezrovnalosti a nesprávne vyhlásenia o predchádzajúcej skúsenosti pri výbere dvoch kontrolovaných projektov¹⁸.

Pri udeľovaní grantových finančných prostriedkov MVO ako tretím stranám niekedy chýbala transparentnosť

34. Preskúmali sme, nakoľko transparentne boli MVO vybrané, keď výber neuskutočnila priamo Komisia. Posúdili sme, či rôzne útvary Komisie jednotne uplatňovali postupy na zabezpečenie transparentnosti výberu MVO, ktorým boli zadané čiastkové granty. Okrem toho sme posúdili, či pri výbere MVO zabezpečili rovnaké zaobchádzanie so žiadateľmi, či využili predchádzajúce skúsenosti na zlepšenie výberu a posúdili, či mali MVO dostatočnú kapacitu na vykonanie financovanej činnosti.

Rôzne útvary Komisie neuplatňujú postupy o udelení grantov subdodávateľom rovnakým spôsobom

35. V rámci priameho riadenia, keď Komisia uzatvára dohody a rozhodnutia o grante so zmluvných dodávateľmi, vrátane MVO, je medzi týmito dvomi stranami zmluvný vzťah. V niektorých prípadoch sa však finančné prostriedky EÚ zadávajú tretím stranám. Takéto udelenie čiastkových grantov podlieha konkrétnym a transparentným podmienkam¹⁹,

¹⁸ Projekty 16 a 17.

¹⁹ Stanovené v článku 137 nariadenia o rozpočtových pravidlách a článku 210 vykonávacích pravidiel.

napríklad existuje horná hranica 60 000 EUR, ktoré možno vyplatiť tretej strane okrem prípadu, keď je finančná podpora primárnym cieľom akcie²⁰.

36. Hoci väčšina kontrolovaných útvarov Komisie²¹ uplatňuje všeobecné pravidlá nariadenia o rozpočtových pravidlách a usmernenia ku grantom vydané GR BUDG jednotne, GR ECHO používa odlišný výklad. Uvádzajúc potrebu reflektovať konkrétne potreby a črty humanitárnej pomoci GR ECHO zastáva názor, že všetky akcie zadané implementačným partnerom sledujú primárny cieľ udelenia finančnej podpory tretím stranám. To znamená, že v praxi neuplatňujú strop 60 000 EUR, pretože všetky čiastkové granty spadajú pod vyššie uvedenú výnimku.

37. Účelom tohto výkladu je umožniť zadávanie čiastkových grantov bez obmedzenia zmluvnej sumy či počtu dodatočných úrovní vykonávania. Chýbajúce obmedzenia v GR ECHO ovplyvňujú transparentnosť zadávania čiastkových grantov.

Výberové postupy MVO orgánmi OSN neboli vždy transparentné

38. V rámci nepriameho riadenia orgán OSN, ktorý žiada o finančné prostriedky EÚ, musí preukázať schopnosti finančného riadenia a ochrany finančných záujmov EÚ, ktoré sú rovnaké, ako má Komisia. Ak ich preukáže, môže si vybrať svojich implementačných partnerov (udelenie čiastkových grantov) v súlade so svojimi vlastnými pravidlami a postupmi²².

²⁰ Je potrebné poznamenať, že v nariadení o rozpočtových pravidlách z roku 2018 sa mení znenie týchto pravidiel a v článku 204 sa uvádza: „maximálna výška finančnej podpory, ktorá sa môže vyplatiť tretej strane, nesmie presiahnuť 60 000 EUR [...]. Túto hranicu možno prekročiť, ak by dosiahnutie cieľov akcie bolo inak nemožné alebo mimoriadne náročné.“

²¹ GR RTD, ENV, EAC, NEAR a DEVCO.

²² V článku 60 ods. 2 písm. d) nariadenia o rozpočtových pravidlách sa uvádza, že poverené subjekty uplatňujú príslušné pravidlá a postupy na poskytovanie financovania z finančných prostriedkov Únie prostredníctvom obstarávania, grantov, cien a finančných nástrojov“. To sa overuje v rámci *ex ante* posúdenia („posúdenie pilierov“), ktoré vykonáva nezávislý audítor v súlade so zadávacími podmienkami jednotlivých GR.

39. Zistili sme, že v polovici projektov v rámci nepriameho riadenia, ktoré sme vybrali na audit (pozri **prílohu II**), postupy orgánov OSN pre výber MVO neboli transparentné. Bolo to tak napriek skutočnosti, že Komisia ich posúdila kladne. V týchto troch prípadoch²³ orgány OSN priamo udelili granty MVO bez dodržania ich vlastných interných postupov (pozri **rámček 4**).

Rámček 4 – Príklad výberového procesu vykonaného treťou stranou, ktorý nebol v súlade s jej vlastnými internými pravidlami výberu

Projekt 20, zadaný orgánu OSN, mal za cieľ zlepšiť odolnosť pastierskeho chovu prostredníctvom lepších služieb týkajúcich sa zdravia zvierat v pastierskych oblastiach Etiópie. Dve MVO, ktorým bol zadaný čiastkový grant, zrealizovali niektoré zložky tohto projektu. Výberový postup uplatnený orgánom OSN v oboch prípadoch bolo priame zadanie zákazky.

Podľa interných usmernení tohto orgánu OSN možno priame zadanie zákazky použiť len za určitých podmienok. V týchto prípadoch podmienka použitá na odôvodnenie priameho zadania zákazky bola, že táto MVO už bola poverená vládou prijímateľskej krajiny, aby poskytla túto službu. MVO však podpísala vykonávaciu dohodu s regionálnou vládou až po tom, ako ju vybral orgán OSN. Podmienka pre priame zadanie zákazky preto nebola splnená.

Komisia nezhrmažďuje a nekontroluje vždy informácie o finančných prostriedkoch EÚ implementovaných MVO náležite

40. Posúdili sme, či Komisia vedela, ako sa použili finančné prostriedky EÚ implementované MVO a či boli tieto informácie zhromažďované a kontrolované náležite. Aby sme sa o tom uistili, preskúmali sme, či mala Komisia ucelené informácie o všetkých financovaných MVO, vrátane vykonaných činností a prijatých financií, a či boli zavedené primerané systémy na zhromažďovanie informácií. Taktiež sme posúdili, či tieto informácie umožnili Komisii kontrolovať vykázané náklady.

²³ Projekty 9, 18 a 20.

V systémoch Komisie sa nezaznamenávajú vždy informácie o finančných prostriedkoch prijatých všetkými príjemcami zákazky

41. Zistili sme, že útvary Komisie, ktoré sme kontrolovali, riadili granty prostredníctvom rôznych systémov, čo viedlo k dostupnosti rôznych úrovní informácií o financovaní poskytnutom príjemcom (pozri štyri príklady v **rámčeku 5**).

Rámček 5 – Informácie zhromažďované v rôznych systémoch Komisie

System riadenia grantov používaný GR RTD umožňuje zhromažďovať a spracúvať informácie o financovaní prijatom každým účastníkom.

Podobne aj v systéme používanom EACEA sa zaznamenáva rozdelenie financovania všetkých zúčastnených organizácií, ktoré uviedli tieto informácie vo formulári žiadosti. System riadenia grantov na projekty riadené vnútroštátnymi agentúrami tiež obsahuje informácie o financovaní prijatom každou prijímateľskou organizáciou.

V prípade GR ENV je rozdelenie financovania prijatého každým partnerom v rámci grantu s viacerými príjemcami²⁴ dostupné v systéme riadenia grantov v rámci programu LIFE, hoci len v tlačenej podobe, a preto nie je k dispozícii na analýzu a spracovanie.

Informácie uvedené v systéme GR ECHO zahŕňajú záznam o podiele rozpočtu pre každého implementačného partnera. V tomto systéme sa však nezaznamenávajú sumy ďalších čiastkových grantov.

Vzor finančného výkazníctva, ktorý používa GR DEVCO a GR NEAR, umožňuje konsolidované výkazníctvo na úrovni projektu s rozdelením podľa kategórie nákladov. Nie je tam však rozdelenie financovania prijatého jednotlivými príjemcami v rámci dohody o grante.

42. Informácie zhromažďované v rôznych systémoch Komisie preto nie sú jednotné a neumožňujú vždy zaznamenať financovanie prijaté všetkými zmluvnými príjemcami.

²⁴ Prevádzkové granty pre MVO v oblasti životného prostredia a klímy sú vždy pre jedného príjemcu.

Vo vonkajšej činnosti Komisia nemá ucelené informácie o všetkých podporených MVO

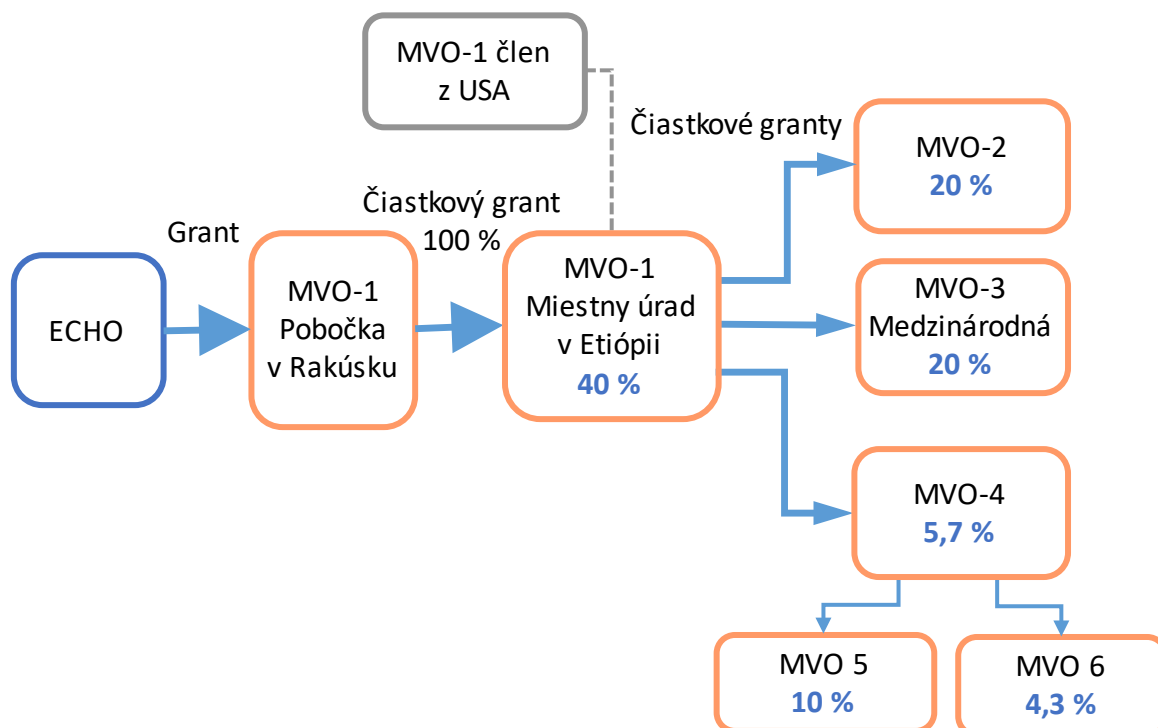
43. V rámci priameho aj nepriameho riadenia sme našli v našej vzorke niekoľko projektov, pri ktorých Komisia nemala správne informácie o rôznych aktéroch vykonávajúcich financovanú akciu. Bolo to tak najmä v prípade sietí medzinárodných MVO, pri ktorých sa v systémoch Komisie nachádzali informácie o štruktúre implementačných subjektov, ktoré neodrážali skutočnosť.

44. Pri štyroch projektoch zo 14 projektov, ktoré sme preskúmali v rámci priameho riadenia²⁵, sme zistili, že MVO, ktoré podpísali dohody o grante, zadali realizáciu projektov iným subjektom z tej istej siete bez toho, aby boli tieto informácie zaznamenané v systémoch Komisie (pozri ***ilustráciu 3***).

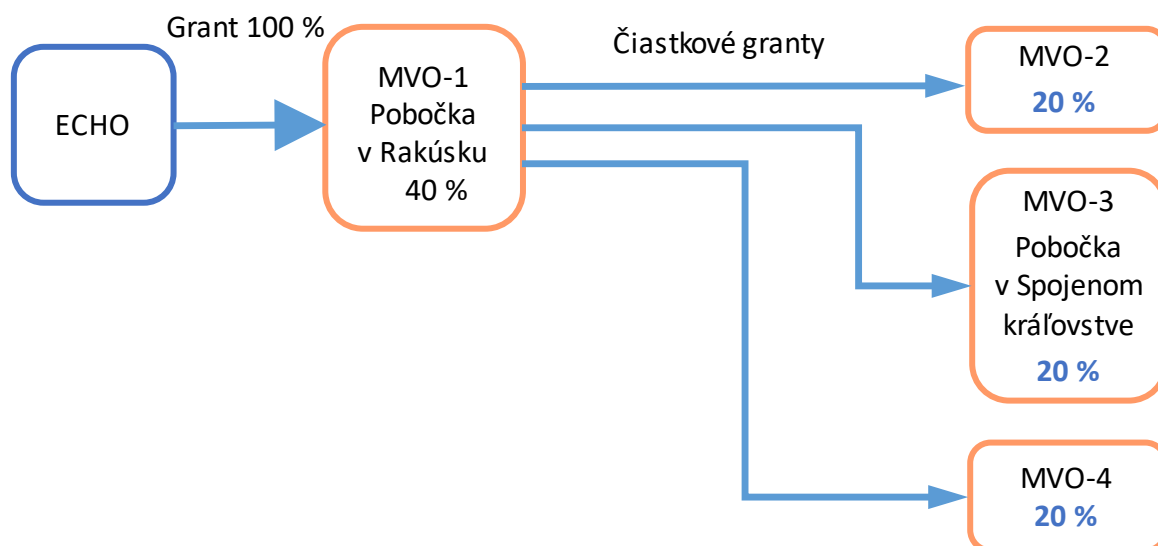
²⁵ Projekty 4, 11, 12 a 13.

Ilustrácia 3 – Projekt 12 – Príklad projektu realizovaného sieťou medzinárodných MVO

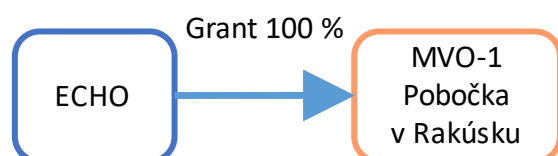
A) Skutočná štruktúra vykonávania



B) Informácie v systéme ECHO



C) Informácie požadované v systéme finančnej transparentnosti (FTS)



Zdroj: EDA.

45. Taktiež sme našli tri prípady v rámci týchto 14 projektov²⁶, keď bola identifikácia partnerov v systémoch Komisie májúca alebo odkazovala na iné právne subjekty v rámci tej istej siete medzinárodných MVO. Informácie o subjektoch, ktoré vykonali činnosť a ktoré prijali financovanie, preto neboli jasné.

46. Okrem toho v piatich zo šiestich projektov, ktoré sme preskúmali v rámci nepriameho riadenia²⁷, nám informácie, ktoré Komisia dostala od orgánov OSN, neumožnili stanoviť výšku prijatého financovania alebo aké činnosti boli vykonané jednotlivými MVO, ktorým boli udelené čiastkové granty (pozri ***prílohu III***).

47. Pri dvoch z týchto piatich projektov Komisia požiadala orgány OSN o dodatočné informácie a objasnenie, odpovede, ktoré dostala, však boli buď neuspokojivé alebo boli zaslané až po opakovaných žiadostiach, keď už boli projektové činnosti ukončené²⁸.

V nepriamom riadení nedostatok dostupných informácií obmedzoval Komisiu pri kontrole vykázaných nákladov

48. V prípade projektov, ktoré Komisia riadi nepriamo, zmluvy vo všeobecnosti zahŕňajú vo všeobecnom rozpočte percento na pokrytie režijných nákladov, ktoré je stanovené na maximálne 7 %. Zistil sme päť prípadov²⁹ zo šiestich preskúmaných, keď boli vykázané režijné náklady na rôzne úrovne vykonávania; najprv za poverený subjekt a potom za MVO, ktorej bol udelený čiastkový grant³⁰.

²⁶ Projekty 11, 12 a 15.

²⁷ Projekty 8, 9, 10, 18 a 19.

²⁸ Projekt 8. Orgán OSN poskytol uspokojivé odpovede na tretiu žiadosť GR ECHO po kontrole audítorov na mieste.

²⁹ Projekty 8, 9, 18, 19 a 20.

³⁰ Dvor audítorov už poukázal na riziko dvojitého účtovania nepriamych nákladov pri projektoch nepriameho riadenia vykonávaných prostredníctvom MVO ako tretej strany v osobitnej správe EDA č. 4/2018 „Pomoc EÚ pre Mjanmarsko/Barmu“. Pozri tiež bod 48 osobitnej správy EDA č. 11/2017 „Trustový fond EÚ Bêkou pre Stredoafrickú republiku: nádejný začiatok napriek určitým nedostatkom“.

Rámček 6 – Príklad nadmerných nepriamych nákladov

V rámci projektu 20 orgán OSN udelil čiastkový grant na niektoré činnosti dvom MVO. Rozpočet v podpísaných dohodách zahŕňal v oboch prípadoch paušálnu sumu 7 % na režijné náklady. Tieto režijné náklady boli ďalej zahrnuté do celkovej sumy priamych nákladov, ktoré orgán OSN vykázal Komisii, a použité na výpočet 7 % režijných nákladov, ktoré požadoval. To viedlo k nadmernému účtovaniu režijných nákladov pri nákladoch za činnosti vykonané MVO.

49. Z dôvodu nedostatočne primeraných informácií o nákladoch vykazaných MVO, ktorým boli zadané čiastkové granty, Komisia nemohla vždy skontrolovať náklady deklarované všetkými financovanými MVO. To obmedzilo Komisiu pri odhaľovaní potenciálnych prípadov nadmerného účtovania nákladov.

Informácie o finančných prostriedkoch EÚ implementovaných prostredníctvom MVO sa uverejňujú v niekoľkých systémoch, ale zverejnené informácie sú obmedzené

50. Posúdili sme, či Komisia zverejnila ucelené a včasné informácie o finančných prostriedkoch zmluvne dohodnutých s MVO v kontrolovaných oblastiach politiky. V oblasti vonkajšej činnosti sme preskúmali, či Komisia dodržiavala medzinárodné normy pre transparentnosť pomoci, keď zverejňovala informácie o finančných prostriedkoch EÚ implementovaných prostredníctvom MVO. Overili sme, či skontrolovala primeranosť informácií o tretích stranách, keď boli udelené čiastkové granty MVO. Okrem toho sme pri kontrolovaných projektoch overili jednotnosť údajov uverejnených na rôznych portáloch transparentnosti.

Informácie o zmluvách s MVO sa uverejňujú v systéme finančnej transparentnosti, ale sú neúplné

51. Každý rok Komisia uverejňuje údaje o príjemcoch financovania EÚ v rámci priameho riadenia vo všetkých oblastiach politiky vo svojom systéme finančnej transparentnosti (FTS)³¹ (pozri **rámček 7**). Pri uverejňovaní *ex post* informácií o príjemcoch finančných prostriedkov EÚ v systéme FTS Komisia dodržiava požiadavky nariadenia o rozpočtových pravidlách³².

Rámček 7 – Informácie dostupné v systéme finančnej transparentnosti Komisie

Komisia zverejnila nasledujúce údaje v systéme FTS:

- Príjemca/-ovia finančných prostriedkov;
- Účel výdavkov;
- Miesto príjemcu;
- Suma a typ výdavkov (len záväzky);
- Útvar zodpovedný za udelenie financovania;
- Časť rozpočtu EÚ, z ktorého sa poskytuje financovanie;
- Rok, v ktorom bola suma zaúčtovaná v účtoch Komisie.

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

52. Systém FTS však neobsahuje ucelené informácie o financovaní MVO, pretože:

- sa nezverejňujú žiadne informácie o skutočných platbách;

³¹ Systém finančnej transparentnosti: http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm.

³² Článok 35 nariadenia o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a článok 21 o pravidlách jeho uplatňovania: „Uverejnenie informácií o príjemcoch finančných prostriedkov a iných informácií“.

- kategória príjemcov „MVO” bola zavedená až v roku 2016 a nepoužíva sa jednotne pre chýbajúce kritériá na určenie MVO; a
- subjekty, ktoré sú financované prostredníctvom zadania čiastkových grantov, nie sú zverejňované.

53. Útvary Komisie uplatňujú rôzne prístupy pri zverejňovaní financovania v systéme FTS. Pri uzatváraní zmlúv s viacerými príjemcami GR RTD, GR ENV a GR EAC (prostredníctvom EACEA) uverejňujú mená všetkých príjemcov a uvádzajú rozdelenie finančných prostriedkov. GR ECHO uverejňuje finančné sumy a názov MVO, s ktorou Komisia podpísala dohodu o grante; nezverejňuje informácie o ďalších implementačných partneroch, ktorí vykonávajú časť akcie alebo celú akciu (pozri **ilustráciu 3**). GR NEAR a GR DEVCO uvádzajú názvy MVO, s ktorými Komisia podpísala dohodu o grante, a spolužiadateľov. Výška grantu je však úplne prepojená s hlavným partnerom bez rozdelenia podľa príjemcu.

54. Zistili sme, že pri všetkých 14 projektoch preskúmaných v rámci priameho riadenia sumy uverejnené v systéme FTS zodpovedali sumám viazaným v dohodách o grante. V piatich prípadoch³³ však chýbali niektoré údaje o type činnosti alebo územnom umiestnení či zodpovednom útvare, alebo boli nesprávne.

Ďalšie informácie, vrátane výsledkov, sa zverejňujú na rôznych portáloch transparentnosti

55. Okrem systému FTS Komisia uverejňuje informácie o financovaných činnostiach na rôznych platformách za rôzne oblasti politiky. Napríklad v oblasti výskumu Komisia uverejňuje informácie o jej financovaní prostredníctvom CORDIS, verejného archívu a portálu o výskumných projektoch financovaných EÚ a ich výsledkoch³⁴.

56. V oblasti vonkajšej činnosti Komisia zverejňuje informácie o financovaní MVO prostredníctvom niekoľkých webových portálov transparentnosti: EU Aid Explorer³⁵,

³³ Projekty 1, 2, 5, 14 a 15.

³⁴ Zdroj: <https://cordis.europa.eu/>

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

Európsky informačný systém pre reakcie na núdzové situácie a katastrofy (EDRIS)³⁶ a oddelenia sledovania finančných tokov³⁷. Celkovo uverejnené informácie o kontrolovaných projektoch zodpovedali skutočne poskytnutému financovaniu.

Informácie o humanitárnej a rozvojovej pomoci sa vo všeobecnosti zverejňujú v súlade s medzinárodnými štandardmi pre transparentnosť

57. Komisia vykazuje údaje o humanitárnej a rozvojovej pomoci, aby dodržiavala svoje záväzky týkajúce sa transparentnosti medzinárodnej pomoci. Informácie vykazuje v systéme podávania správ veriteľmi OECD³⁸, prehľade plánovaných výdavkov OECD³⁹ a registri Iniciatívy za transparentnosť poskytovania medzinárodnej pomoci (IATI)⁴⁰ v súlade s medzinárodnými spoločnými štandardmi.

Komisia vykazovala údaje o humanitárnej a rozvojovej pomoci v súlade so spoločnými štandardmi IATI, ale v niektorých údajoch sa vyskytli nedostatky

58. Komisia zverejňuje údaje o humanitárnej a rozvojovej pomoci v súlade so spoločným rámcom štandardov vykazovania vypracovaných IATI⁴¹, ktorá je globálnou iniciatívou, ktorá sa snaží zvýšiť transparentnosť a účinnosť rozvojovej spolupráce.

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

³⁷ <https://fts.unocha.org/> – riadené Úradom OSN pre koordináciu humanitárnych záležitostí (UNOCHA).

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

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

⁴⁰ <https://www.iatiregistry.org/>

⁴¹ IATI bola spustená v roku 2008 v nadväznosti na tretie fórum na vysokej úrovni o účinnosti pomoci v Accre.

59. Celkovo Komisia uverejňuje údaje v súlade so štandardmi IATI. Zistili sme však, že vykazovanie údajov IATI nezahŕňa údaje o trustových fondoch EÚ a informácie o výsledkoch financovaných projektov⁴².

60. Pri projektoch vo vzorke sme porovnali informácie uverejnené na užívateľsky jednoduchom webovom portáli IATI so skutočnými údajmi. Informácie boli uverejnené za všetky kontrolované projekty, ale našli sme niekoľko chýb v zmluvne dohodnutých sumách⁴³, vyplatených sumách⁴⁴ a dátumoch ukončenia projektov⁴⁵ (pozri **rámček 8**).

Rámček 8 – Príklady chýb zistených v údajoch uverejnených na d-portáli IATI

Za projekt 11 vyplatená suma, vykázaná v IATI (d-portál), bola chybná. Uvedená vyplatená suma bola 14 000 000 EUR, ale skutočný číselný údaj by mal byť 11 200 000 EUR, pretože záverečná platba ešte nebola uhradená (k 2. marcu 2018).

V prípade projektu 15 výška zákazky uverejnená na d-portáli IATI bola nula, zatiaľ čo skutočná zmluvne dohodnutá suma bola 2 000 000 EUR a dátum ukončenia projektu bol nesprávny, pretože nebol aktualizovaný v nadväznosti na trojmesačné predĺženie.

Orgány OSN uverejnili neprimerané informácie o zákazkách zadaných MVO

61. Komisia zveruje vykonávanie projektov v rámci nepriameho riadenia tretej strane. V týchto prípadoch je zodpovednosťou povereného subjektu, aby zverejnil granty udelené s financovaním zo strany EÚ⁴⁶.

⁴² DEVCO vykazovalo IATI prvú dávku údajov o výsledkoch za viac než 700 projektov vo februári 2018.

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

⁴⁴ Projekty 1, 2, 11, 12, 13.

⁴⁵ Projekty 7, 14 a 15.

⁴⁶ Podľa všeobecných podmienok, ktorými sa riadia dohody podpísané medzi Komisiou a poverenými subjektmi, sú poverené subjekty povinné uverejňovať na svojich webových sídlach alebo vo svojich systémoch podrobné informácie o grantoch financovaných EÚ. Sú povinné zverejňovať názov zákazky/projektu, jeho povahu a účel, názov a sídlo príjemcu grantu a výšku

62. Overili sme údaje, ktoré orgány OSN uverejnili o šiestich projektoch v rámci nepriameho riadenia vo vzorke (pozri **prílohu II**). Zistili sme, že v piatich prípadoch orgány OSN buď neuvěřjnili⁴⁷, alebo len čiastočne uverejnili⁴⁸ informácie o grantoch udelených MVO s finančnými prostriedkami EÚ (pozri **rámček 9**). Okrem toho Komisia neskontrolovala, či orgány OSN splnili túto požiadavku.

Rámček 9 – Príklady, keď orgány OSN neuvěřjnili informácie o finančných prostriedkoch EÚ udelených MVO v rámci čiastkových grantov

Komisia poverila orgán OSN vykonaním projektu 18, ktorý sa týkal hotovostnej pomoci a identifikácie utečencov v Etiópii. Orgán OSN následne udelí čiastkový grant MVO na niektoré činnosti, avšak na jeho webovom sídle neboli uvedené žiadne informácie o tomto čiastkovom grante.

V Etiópii Komisia poverila vykonaním projektu 19 na podporu opätovného začlenenia obetí obchodovania s ľuďmi orgán OSN. Dve miestne MVO zrealizovali niektoré projektové činnosti. Na webovom sídle orgánu OSN boli uverejnené len obmedzené informácie o zmluvách podpísaných s týmito MVO a neboli zverejnené výšky zmluvných súm.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

63. V rámci nášho auditu sme preskúmali, či financovanie EÚ implementované prostredníctvom MVO bolo transparentné. Súčasťou auditu bolo posúdenie, či identifikácia subjektov ako MVO bola zo strany Komisie spoľahlivá a či výber MVO na vykonávanie akcií financovaných EÚ bolo transparentné. Taktiež sme preskúmali proces náležitého zhromažďovania, kontroly a zverejňovania informácií o MVO. Audit sa týkal hlavných oblastí politiky, v ktorých MVO implementujú finančné prostriedky EÚ, a osobitne sme sa zamerali na najväčšiu oblasť financovania, ktorou je vonkajšia činnosť.

zákazky. V prípade akcií s viacerými darcami sa na uverejnenie vzťahujú pravidlá povereného subjektu.

⁴⁷ Projekty 9, 18 a 20.

⁴⁸ Projekty 8 a 19.

64. Dospeli sme k záveru, že Komisia nebola dostatočne transparentná, pokiaľ ide o implementáciu finančných prostriedkov EÚ prostredníctvom MVO.

65. Vo väčšine prípadov oprávnenosť na financovanie zo strany EÚ nezávisí od statusu MVO. Priradenie statusu MVO v účtovnom systéme Komisie, ktoré je založené na vlastnom vyhlásení, a obmedzené kontroly zo strany Komisie viedli k nespoľahlivosti zatriedenia subjektu ako MVO (pozri **body 18 až 27**).

66. Komisia nemá spoločný systém registrácie žiadateľov o financovanie. Okrem toho rôzne systémy používané na registráciu žiadateľov o financovanie, vrátane MVO, neboli prepojené (pozri **bod 22**).

Odporúčanie 1 – Zlepšiť spoľahlivosť informácií o MVO

Komisia by mala zlepšiť výkonnosť a transparentnosť jej výkazníctva v súvislosti s MVO, ktoré vykonávajú akcie EÚ. Na tento účel by Komisia mala dostávať primerané informácie a zlepšiť spoľahlivosť informácií v jej účtovnom systéme o MVO, ktoré vynakladajú finančné prostriedky EÚ, tým, že:

- a) začlenením do svojich interných usmernení o potvrdzovaní právnych subjektov jasné kritériá na identifikáciu MVO v systéme ABAC;
- b) začlenením do jediného systému registrácie požiadavku (alebo možnosť v prípade MVO vyhlasujúcich obavy o bezpečnosť), aby sa žiadatelia o financovanie EÚ sami vyhlásili ako MVO, zverejnia kritériá, ktoré by sa použili na takúto organizáciu.

Termín: koniec roka 2020.

67. V oblasti vonkajšej činnosti sme zistili, že Komisia vyberala projekty vedené MVO vo všeobecnosti transparentne. V niektorých prípadoch sme však zistili nedostatky (pozri **body 28 až 33**).

68. Zistili sme, že rôzne útvary Komisie neuplatňovali postupy o zadávaní čiastkových grantov rovnakým spôsobom. Výklad pravidiel finančnej podpory pre tretie strany bol zo strany

GR ECHO širší než v prípade ostatných GR a umožňuje niekoľko úrovní vykonávania bez obmedzenia sumy čiastkového grantu (pozri **body 35 a 37**).

69. Postupy výberu MVO kontrolovaných orgánov OSN neboli vždy transparentné (pozri **body 38 a 39**).

Odporúčanie 2 – Kontrolovať uplatňovanie pravidiel o udeľovaní čiastkových grantov

Keď si vykonanie akcie v rámci priameho riadenia vyžaduje udelenie čiastkového grantu, Komisia by mala:

- a) uplatňovať jednotný výklad príslušných pravidiel nariadenia o rozpočtových pravidlách rôznymi útvarmi, zohľadňujúc rozdiely medzi jednotlivými sektormi, najmä keď si vykonanie akcie vyžaduje finančnú podporu pre tretiu stranu, podmienky takejto podpory by mali byť vymedzené v dohode o grante v súlade s ustanoveniami nariadenia o rozpočtových pravidlách z roku 2018.

Keď orgány OSN vyberajú príjemcov v rámci nepriameho riadenia, Komisia by mala:

- b) overiť, či orgány OSN správne uplatňujú pravidlá a postupy výberu implementačných partnerov.

Termín: od polovice roka 2019.

70. Komisia nezhrmažďovala a nekontrolovala vždy informácie o MVO náležite. Konkrétne, tieto systémy neumožnili vždy zaznamenať finančné prostriedky prijaté všetkými zmluvnými príjemcami (pozri **body 41 až 42**).

71. Vo vonkajšej činnosti Komisia nemala ucelené informácie o prijatom financovaní a činnostiach vykonaných všetkými implementačnými aktérmi. Vyskytlo sa to najmä pri sieťach medzinárodných MVO a projektoch v rámci nepriameho riadenia. Okrem toho v nepriamom riadení nedostatok dostupných informácií obmedzoval Komisiu pri kontrole vykázaných nákladov (pozri **body 43 až 49**).

Odporúčanie 3 – Zlepšiť informácie o finančných prostriedkoch implementovaných MVO

Komisia by mala zlepšiť informácie zhromažďované o financovaných MVO tým, že:

- a) umožní, aby sa v rôznych systémoch riadenia grantov mohlo zaznamenávať financovanie prijaté všetkými príjemcami, s ktorými EÚ uzatvorila zmluvy, a nielen s hlavným príjemcom, vďaka čomu budú tieto informácie použiteľné na analýzu a spracovanie;

Vo vonkajšej činnosti by Komisia mala zlepšiť výsledovateľnosť finančných prostriedkov:

- b) v prípade akcií realizovaných sieťami medzinárodných MVO tým, že vo svojich systémoch určí subjekty, ktoré skutočne vykonávajú financovanú akciu;
- c) v prípade projektov v rámci nepriameho riadenia prostredníctvom orgánov OSN tým, že overí, či je poskytnutých dostatok informácií o nepriamych nákladoch vykázaných za financované MVO, čo umožní posúdiť náklady vykazané všetkými implementačnými aktérmi.

Termín: polovica roka 2021.

72. Informácie o finančných prostriedkoch EÚ implementovaných prostredníctvom MVO sa uverejňujú v niekoľkých systémoch, ale zverejnené informácie sú obmedzené s výnimkou vonkajšej činnosti (pozri **body 51 až 56**).

73. Komisia vo všeobecnosti vykazovala údaje o humanitárnej a rozvojovej pomoci v súlade s medzinárodnými štandardmi pre transparentnosť, ale v niektorých údajoch sa vyskytli nedostatky (pozri **body 58 až 60**).

74. V piatich prípadoch poverené orgány OSN buď neuvěřnili, alebo len čiastočne uverejnili zákazky zadané MVO a Komisia neskontrolovala, či orgány OSN splnili túto požiadavku (pozri **bod 62**).

Odporúčanie 4 – Štandardizovať a zlepšiť presnosť uverejňovaných informácií

Komisia by sa mala:

- a) prijať jednotný prístup vo všetkých útvaroch k uverejňovaniu v systéme finančnej transparentnosti a zabezpečiť, aby boli zverejnení všetci príjemcovia, s ktorými EÚ uzatvorila zmluvu, spolu s výškou prideleného financovania.

Termín: polovica roka 2021.

Vo vonkajšej činnosti by Komisia mala:

- b) ešte viac zlepšiť dodržiavanie medzinárodných štandardov o transparentnosti pomoci vykazovaním výsledkov financovaných projektov a údajov o trustových fondoch EÚ;
- c) overiť, či orgány OSN dodržiavajú svoj záväzok zverejňovať zadané zákazky s financovaním zo strany EÚ.

Termín: polovica roka 2021.

Túto správu prijala komora V, ktorej predsedá Lazaros S. LAZAROU, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 5. decembra 2018.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner LEHNE
predseda

Kontrolované projekty v rámci priameho riadenia

	GR	Č.	Referenčné číslo zákazky	Názov zmluvy	Dodávateľ	Suma (EUR)	Dátumy vykonávania
Libanon	GR ECHO	1	ECHO/SYR/BUD/2016/91034	Poskytnutie viacúčelovej hotovostnej pomoci na splnenie potrieb zraniteľných sýrskych utečencov v Libanone	Medzinárodná MVO	31 050 000	1.6.2016 – 31.5.2017
		2	ECHO/SYR/BUD/2014/91020	Núdzová pomoc pre najzraniteľnejšie osoby postihnuté sýrskou krízou (fáza 4)	Medzinárodná MVO	5 500 000	1.7.2014 – 31.3.2015
		3	ECHO/SYR/BUD/2016/91024	Núdzová pomoc utečencom postihnutých konfliktom a vysídlením a obyvateľstvu hostiteľskej krajiny v severnej provincii a provincii Bikaa v Libanone	Medzinárodná MVO	1 500 000	1.4.2016 – 30.4.2017
	GR NEAR	4	2015/364-146	Zlepšenie bezpečnej dodávky vody a nakladania s odpadmi pre zraniteľné obyvateľstvo ovplyvnené krízou v Južnom Libanone	Medzinárodná MVO	2 110 823	17.9.2015 – 16.9.2017
		5	2013/282-595	Iniciovanie globálneho prístupu k podpore a posilneniu postavenia migrantov v rámci migračného cyklu a utečencov v Libanone	Medzinárodná MVO	1 914 506	31.7.2013 – 30.7.2016
		6	2014/350-232	Nezávislosť súdnictva v Libanone: spoločenská priorita	Miestna MVO	1 000 000	16.10.2014 – 15.5.2018
		7	2015/371-135	Zvýšiť hlas libanonských organizácií občianskej spoločnosti smerom k inkluzívnemu a udržateľnému rozvoju v poľnohospodárstve a životnom prostredí v severnom Libanone	Medzinárodná MVO	470 949	1.2.2016 – 28.2.2018
Etiópia	GR ECHO	11	ECHO/-HF/EDF/2015/01001	Mechanizmus pohotovostnej reakcie (ERM) IV v Etiópii	Medzinárodná MVO	14 000 000	1.1.2016 – 30.6.2017
		12	ECHO/-HF/EDF/2015/01025	Núdzová reakcia s osivom s vládou Etiópie (SERGE)	Medzinárodná MVO	5 000 000	26.5.2016 - 25.3.2017
		13	ECHO/-HF/EDF/2015/01017	Viacsektorová núdzová reakcia pre zraniteľné komunity v 5 okresoch afarského regiónu v Etiópii	Medzinárodná MVO	1 500 000	1.3.2016 – 31.8.2017
	GR DEVCO	14	2014/343-843	Ochrana biodiverzity a funkcií ekosystémov a zlepšenie životných podmienok vysokohorských a nížinných komunít v regióne Bale Eco	Medzinárodná MVO	5 000 000	9.7.2014 – 8.4.2018
		15	2014/340-882	Budovanie kapacít odolnosti a uzdravenia zraniteľného obyvateľstva v zóne Wag Himra, regióne Amhara, Etiópia	Medzinárodná MVO	2 000 000	17.4.2014 – 16.7.2017
		16	2016/376-321	Riadenie pastierskych a poľnohospodársko-pastierskych prírodných zdrojov a iniciatívy v oblasti živobytia (PANRMLI)	Miestna MVO	197 865	1.7.2016 – 31.10.2018
		17	2014/341-464	Projekt zlepšenia reprodukčného zdravia pastierskych komunít v Afare	Miestna MVO	180 000	12.4.2014 – 11.4.2016

Kontrolované projekty v rámci nepriameho riadenia

	GR	Č.	Referenčné číslo zákazky	Názov zmluvy	Dodávateľ	Suma (EUR)	Dátumy vykonávania	MVO, ktorým bol udelený čiastkový grant
Libanon	GR ECHO	8	ECHO/SYR/BUD/2016/91010	Poskytovanie ochrany a humanitárnej pomoci utečencom žijúcim v Libanone	Orgán OSN	30 000 000	1.4.2016 – 31.3.2017	Medzinárodná a miestna MVO
	GR NEAR	9	2015/367-663	Podpora školopovinným deťom ovplyvneným sýrskou krízou na získanie prístupu k vzdelávacím možnostiam a zabezpečenie zdravotnej starostlivosti a zníženie zraniteľnosti detí, žien a opatrovateľov v Libanone	Orgán OSN	37 920 556	1.9.2015 – 31.8.2017	Medzinárodná a miestna MVO
		10	2015/371-621	Zlepšenie prístupu k službám zdravotnej starostlivosti pri neprenosných ochoreniach a duševných chorobách v primárnej zdravotnej starostlivosti pre zraniteľných sýrskych utečencov a libanonské komunity v Libanone	Orgán OSN	2 308 000	1.1.2016 – 31.3.2017	Miestna MVO
Etiópia	GR ECHO	18	ECHO/-HF/BUD/2015/91054	Hotovostná pomoc somálskym, eritrejským, juhosudánskym a sudánskym utečencom a biometrická identifikácia utečencov	Orgán OSN	5 000 000	1.4.2015 – 31.3.2016	Medzinárodná MVO
	GR DEVCO	19	2015/358-720	Podpora opätovného začlenenia utečencov v Etiópii	Orgán OSN	5 000 000	1.1.2015 – 31.12.2018	Dve miestne MVO
		20	2014/346-779	Zlepšenie odolnosti pastierskeho chovu prostredníctvom lepších služieb týkajúcich sa zdravia zvierat v pastierskych oblastiach Etiópie	Orgán OSN	9 277 294	26.7.2014 – 25.11.2018	Dve medzinárodné MVO

Posúdenie jednotlivých projektov – prehľad

Č. projektu	Proces výberu projektov MVO vykonaný Komisiou		Proces výberu projektov MVO vykonaný tretími stranami		Informácie o financovaní EÚ		Použitie informácií			Uverejnenie		
	Transparenťnosť výberového procesu	Posúdenie kapacity partnerov MVO	Transparenťnosť výberového procesu	Posúdenie kapacity partnerov MVO	V systémoch Komisie je zaznamenané, kto čo robí v rámci činností MVO	V systémoch Komisie je zaznamenané financovanie prijaté každou MVO	Informácie umožňujú posúdiť primeranosť nákladov	Informácie možno použiť na určenie a nápravu problémov vo vykonávaní	Informácie možno použiť na koordináciu	Systém finančnej transparentnosti	IATI	Iné portály / Uverejnenie poverenými subjektmi
1	Čiastočne	Áno	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Čiastočne	Áno	Áno	Čiastočne	Áno	Čiastočne	Čiastočne	Áno
2	Čiastočne	Nie	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Čiastočne	Čiastočne	Čiastočne
3	Čiastočne	Áno	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno
4	Áno	Áno	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Čiastočne	Čiastočne	Áno	Áno	Áno	Čiastočne	Čiastočne	Čiastočne
5	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Čiastočne	Áno	Áno	Áno	Čiastočne	Čiastočne	Nie
6	Áno	Áno	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Áno	Nie	Áno	Áno	Áno	Čiastočne	Čiastočne	Čiastočne
7	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Čiastočne	Čiastočne	Čiastočne
8	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Áno	Áno	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Čiastočne
9	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Nie	Áno	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Nie
10	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Áno	Áno	Čiastočne	Čiastočne	Nie	Áno	Čiastočne	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Áno
11	Čiastočne	Áno	Áno	Áno	Čiastočne	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Čiastočne	Áno
12	Čiastočne	Áno	Áno	Áno	Čiastočne	Čiastočne	Čiastočne	Áno	Áno	Áno	Čiastočne	Čiastočne
13	Čiastočne	Áno	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Nie	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Čiastočne	Áno
14	Áno	Áno	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Áno	Áno	Čiastočne	Áno	Áno	Čiastočne	Čiastočne	Čiastočne
15	Áno	Áno	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Čiastočne	Áno	Áno	Áno	Áno	Čiastočne	Čiastočne	Čiastočne
16	Áno	Čiastočne	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Áno	Nie	Áno	Áno	Áno	Čiastočne	Čiastočne	Čiastočne
17	Áno	Čiastočne	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Áno	Nie	Áno	Áno	Čiastočne	Čiastočne	Čiastočne	Čiastočne

18	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Nie	Áno	Čiastočne	Nie	Nie	Áno	Čiastočne	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Nie
19	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Áno	Áno	Čiastočne	Nie	Nie	Áno	Čiastočne	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Čiastočne
20	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	Nie	Áno	Áno	Čiastočne	Nie	Áno	Čiastočne	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	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.

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	9.1.2018
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	15.10.2018
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	5.12.2018
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	EN: 11.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1640-1 1977-5776 doi:10.2865/539905 QJ-AB-18-034-SK-N

HTML ISBN 978-92-847-1672-2 1977-5776 doi:10.2865/092548 QJ-AB-18-034-SK-Q

Mimovládne organizácie (MVO) sú dôležitými subjektmi pri plnení rozpočtu EÚ. V rokoch 2014 – 2017 Komisia viazala odhadom 11,3 mld. EUR na implementovanie prostredníctvom MVO v mnohých rozličných oblastiach politiky EÚ. V rámci nášho auditu sme preskúmali transparentnosť finančných prostriedkov EÚ implementovaných prostredníctvom MVO s osobitným zameraním na vonkajšiu činnosť, ktorá je spomedzi všetkých oblastí politiky najväčšou oblasťou, v ktorej finančné prostriedky EÚ implementujú MVO. Zistili sme, že identifikácia subjektov ako MVO v systémoch Komisie nie je spoľahlivá. Zistili sme, že výber projektov vedených MVO bol zo strany Komisie vo všeobecnosti transparentný. Postupy výberu MVO niektorých kontrolovaných orgánov OSN však neboli vždy transparentné. Komisia nezhrádza a nekontroluje vždy ucelené informácie o všetkých podporených MVO. Informácie o finančných prostriedkoch EÚ implementovaných prostredníctvom MVO sa uverejňujú v niekoľkých systémoch, ale zverejnené informácie sú obmedzené. Dospeli sme k záveru, že Komisia nebola dostatočne transparentná, pokiaľ ide o implementáciu finančných prostriedkov EÚ prostredníctvom MVO a je potrebné väčšie úsilie na jeho zlepšenie. Okrem toho sme vyjadrili niekoľko odporúčaní na zlepšenie transparentnosti finančných prostriedkov EÚ implementovaných prostredníctvom MVO.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx
Webová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Európska únia, 2018.

V prípade použitia či šírenia fotografií a iných materiálov, na ktoré sa nevzťahujú autorské práva Európskej únie, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.