

Eriaruanne

# Valitsusväliste organisatsioonide rakendatavate ELi vahendite läbipaistvuse tagamine nõuab suuremaid pingutusi

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu  
artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

## AUDITIRÜHM

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärk maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi ELi rahastamise ja haldamise teemadega tegelev V auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Lazaros S. Lazarou. Auditit juhtis kontrollikoja liige Annemie Turtelboom, keda toetasid kabinetiülem Dennis Wernerus, valdkonnajuht Sabine Hiernaux-Fritsch, auditijuht Roberto Ruiz Ruiz ning audiitorid Eva Maria Coria Paramas, Erika Katalin Söveges, Maria-Luisa Gomez Valcarcel ja Francesco Zoia Bolzonello. Keelealast abi osutas Hannah Critoph.



*Vasakult paremale:* Hannah Critoph, Roberto Ruiz Ruiz, Annemie Turtelboom, Erika Katalin Söveges, Dennis Wernerus.

## SISUKORD

	Punkt
Akronüümid ja lühendid	
Kokkuvõte	I–IX
Sissejuhatus	1–7
Valitsusvälise organisatsiooni mõiste	1–2
ELi vahendid ja valitsusvälised organisatsioonid	3–5
Läbipaistvuse mõiste	6–7
Auditi ulatus ja lähenemisviis	8–17
Tähelepanekud	18–62
Viis, kuidas komisjon oma süsteemides juriidilisi isikuid valitsusväliste organisatsioonidena määratleb, ei ole usaldusväärne	18–27
Enamasti ei sõltu ELi vahendite saamise võimalus sellest, kas tegemist on valitsusvälise organisatsiooniga	19–20
Komisjon teeb valitsusväliseid organisatsioone oma arvestussüsteemis registreerides vaid piiratud kontrolli nende esitatavate kinnituste kohta	21–27
Välistegevuse valdkonnas oli valitsusväliste organisatsioonide juhitavate projektide valik üldiselt läbipaistev, kuid kolmandate poolte puhul esines puudusi	28–39
Komisjon oli valitsusväliste organisatsioonide juhitavad projektid üldiselt välja valinud läbipaistvalt	28–33
Vahendite eraldamine kolmandatest pooltest valitsusvälistele organisatsioonidele ei olnud alati läbipaistev	34–39
Komisjon ei kogu ega kontrolli valitsusväliste organisatsioonide rakendatavate ELi vahenditega seotud teavet alati nõuetekohaselt	40–49
Komisjoni süsteemid ei fikseeri alati teavet kõikide lepinguga seotud toetusesaajate saadud vahendite kohta	41–42
Välistegevuse valdkonnas puudub komisjonil põhjalik teave kõikide toetatud valitsusväliste organisatsioonide kohta	43–47

Kaudse eelarve täitmise puhul ei võimaldanud teabe puudumine komisjonil deklareeritud kulusid kontrollida	48–49
Valitsusväliste organisatsioonide rakendatavate ELi vahendite kohta avaldatakse teavet mitme süsteemi kaudu, kuid avalikustatav teave on piiratud	50–62
Finantslähbipaistvuse süsteemis avaldatakse teavet valitsusväliste organisatsioonidega sõlmitud lepingute kohta, kuid see teave ei ole täielik	51–56
Humanitaar- ja arenguabiga seotud teave on üldiselt avalikustatud kooskõlas rahvusvaheliste lähbipaistvuse standarditega	57–60
ÜRO organid avaldasid valitsusväliste organisatsioonidega sõlmitud lepingute kohta ebapiisavat teavet	61–62
Järeldused ja soovitused	63–74
I lisa. Auditeeritud projektid otsese eelarve täitmise raames	
II lisa. Auditeeritud projektid kaudse eelarve täitmise raames	
III lisa. Üksikprojektide hindamine – ülevaade	
Komisjoni vastus	

## **AKRONÜÜMID JA LÜHENDID**

ABAC	Komisjoni tekkepõhine arvestussüsteem
CORDIS	Ühenduse teadus- ja arendustegevuse teabeteenistus
CRIS	Ühine välissuhete infosüsteem
CSO	Kodanikuühiskonna organisatsioon
DG BUDG	Eelarve peadirektoraat
DG DEVCO	Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat
DG EAC	Hariduse, noorte, spordi ja kultuuri peadirektoraat
DG ECHO	Euroopa kodanikukaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraat
DG ENV	Keskkonna peadirektoraat
DG NEAR	Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat
DG RTD	Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat
EACEA	Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Rakendusamet
EAF	Euroopa Arengufond
EASME	Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Rakendusamet
EDRIS	Euroopa katastroofidele reageerimise infosüsteem
ERCEA	Euroopa Teadusnõukogu Rakendusamet
FTS	Finantslähbipaistvuse süsteem
IATI	Rahvusvahelise abi lähbipaistvuse algatus
MFF	Mitmeaastane finantsraamistik
OECD	Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon
PADOR	Potentsiaalsete taotlejate andmeid sisaldav andmebaas
REA	Teadusuuringute Rakendusamet
UNICEF	ÜRO Lastefond
VVO	Valitsusväline organisatsioon

## KOKKUVÖTE

- I. Komisjon rakendab hinnanguliselt 1,7% ELi eelarve vahenditest ja 6,8% Euroopa Arengufondi (EAF) vahenditest valitsusväliste organisatsioonide kaudu. Valitsusvälised organisatsioonid aitavad komisjonil ELi programme välja töötada ja rakendada ning nende üle järelevalvet teha paljudes eri poliitikavaldkondades nagu humanitaar- ja arenguabi, keskkond ja teadusuuringud ja innovatsioon. Aastatel 2014–2017 eraldas komisjon valitsusvälistele organisatsioonidele rakendamiseks hinnanguliselt 11,3 miljardit eurot. Euroopa Parlament on korduvalt väljendanud huvi valitsusväliste organisatsioonide ja nende rahastamise vastu.
- II. Kontrollikoja auditi eesmärk oli hinnata valitsusväliste organisatsioonide kasutusse antud ELi vahendite läbipaistvust. Hindasime komisjonipoolset juriidiliste isikute määratlemist valitsusväliste organisatsioonide kohta ja seda, milleks valitsusvälised organisatsioonid ELi vahendeid kasutavad ning kas komisjon on sellega seotud teabe läbipaistvalt avalikustanud. Vaatlesime peamisi poliitikavaldkondi, kus valitsusvälised organisatsioonid ELi vahendeid rakendavad, keskendudes ennekõike suurimale valdkonnale ehk välistegevusele.
- III. Kontrollikoda jõudis järeldusele, et komisjoni tegevus ei ole valitsusväliste organisatsioonide ELi vahendite rakendamist silmas pidades piisavalt läbipaistev.
- IV. Asjaolu, et komisjoni arvestussüsteemis omistatakse valitsusvälise organisatsiooni staatus organisatsiooni enda kinnituse põhjal, samuti komisjoni kohaldatav piiratud kontrollid olid tegurid, mis muutsid juriidiliste isikute liigitamise valitsusvälisteks organisatsioonideks ebausaldusväärseks.
- V. Välistegevuse valdkonnas oli komisjon valitsusväliste organisatsioonide juhitud projektid kontrollikoja hinnangul üldiselt välja valinud läbipaistvalt. Komisjoni eri osakonnad ei kohaldanud alltoetuste andmise menetlusi siiski ühtemoodi ning auditeeritud ÜRO organite valitsusväliste organisatsioonidega seotud valikumenetlused ei olnud alati läbipaistvad.

VI. Valitsusväliste organisatsioonide rakendatavate ELi vahendite kohta kogutud teave ei ole ühtne. Just välistegevuse osas puudus komisjonil põhjalik teave. Eriti oli seda näha rahvusvaheliste valitsusväliste organisatsioonide võrgustike ja kaudse eelarve täitmisega projektide puhul. Lisaks ei saanud komisjon teabe puudumise tõttu kontrollida kaudse eelarve täitmise raames deklareeritud kulusid.

VII. Valitsusväliste organisatsioonide rakendatavate ELi vahendite kohta avaldatakse teavet mitme süsteemi kaudu, kuid avalikustatav teave on piiratud. Välistegevuse valdkonnas avaldas komisjon kooskõlas rahvusvaheliste läbipaistvuse standarditega peamiselt andmeid humanitaar- ja arenguabi kohta.

VIII. Kuuest auditeeritud projektist viie puhul ÜRO organid kas ei avalikustanud üldse või siis avalikustasid vaid osaliselt valitsusväliste organisatsioonidega sõlmitud lepinguid ning komisjon ei kontrollinud, kas ÜRO organid olid seda nõuet täitnud.

IX. Käesoleva aruande tähelepanekute põhjal esitab kontrollikoda mitu soovitus selle kohta, kuidas parandada valitsusväliste organisatsioonide rakendatavate ELi vahendite läbipaistvust. Soovitame, et komisjon

- a) suurendaks oma arvestussüsteemis valitsusväliste organisatsioonide kohta sisalduva teabe usaldusväärsust;
- b) kontrolliks valitsusvälistele organisatsioonidele alltoetuse andmisega seotud eeskirjade ja menetluste kohaldamist;
- c) parandaks valitsusväliste organisatsioonide rakendatavate vahendite kohta kogutavat teavet ning
- d) võtaks vastu ühtse lähenemisviisi valitsusvälistele organisatsioonidele eraldatavaid vahendeid puudutavate andmete avalikustamise kohta ning kontrolliks, et ÜRO organid avaldaksid ELi vahendeid rakendavate valitsusväliste organisatsioonidega sõlmitud lepingute kohta täielikud ja täpsed andmed.

## SISSEJUHATUS

### **Valitsusvälise organisatsiooni mõiste**

1. Huvi valitsusväliste organisatsioonide ja nende rahastamise läbipaistvuse vastu kasvab. Näiteks Euroopa Parlament on sel teemal avaldanud juba mitu uuringut<sup>1</sup> ja raporti projekti valitsusväliste organisatsioonide ELi eelarvest rahastamisega seotud eelarvekontrolli kohta<sup>2</sup>.
2. Valitsusvälistel organisatsioonidel on ELi eelarve täitmisel oluline koht. Komisjon teeb lisaks muudele partneritele koostööd valitsusväliste organisatsioonidega, et paljudes ELi poliitikavaldkondades programme välja töötada ja rakendada ning nende üle järelevalvet teha. See kehtib eriti arengu- ja humanitaarabi, aga ka teiste valdkondade kohta nagu keskkond, teadusuuringud, haridus ja kultuur. Sellele vaatamata puudub hetkel ELi ühtne määratlus valitsusväliste organisatsioonide kohta (vt **1. selgitus**).

#### **1. selgitus. Mis on valitsusväline organisatsioon?**

Kuigi termin „valitsusväline organisatsioon“ on laialdaselt kasutusel, puudub sel rahvusvahelisel tasandil üldiselt aktsepteeritav määratlus<sup>3</sup>. ELis määratletakse mõnes liikmesriigis valitsusvälise organisatsiooni staatus organisatsiooni õigusliku vormi järgi, samas kui mõnes sõltub see hoopis organisatsiooni tegevuse iseloomust.

- 
- <sup>1</sup> Euroopa Parlamendi sisepoliitika peadirektoraat ELi vahendite eraldamise kohta siseküsimuste, julgeoleku ja rände valdkonna valitsusvälistele organisatsioonidele; Euroopa Parlamendi uuringuteenistus kodanikuühiskonna organisatsioonide finantsaruandluse kohta (mai 2015); Euroopa Parlamendi eelarvepoliitika osakond ELi eelarvest rahastatavate valitsusväliste organisatsioonide demokraatliku aruandluse ja eelarvekontrolli kohta (jaanuar 2017).
  - <sup>2</sup> Raporti projektis valitsusväliste organisatsioonide ELi eelarvest rahastamisega seotud eelarvekontrolli kohta (2015/2345(INI)) kutsuti Euroopa Kontrollikoda üles koostama eriaruannet ELi vahendite valitsusvälistele organisatsioonidele eraldamise läbipaistvuse kohta.
  - <sup>3</sup> Rahvusvahelised organisatsioonid kasutavad erinevaid määratlusi. Näiteks Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO) kirjeldab valitsusvälist organisatsiooni kui mittetulunduslikul eesmärgil tegutsevat mis tahes vabatahtlikku kodanikuühendust, mille tegevust korraldatakse kas kohalikul, riiklikul või rahvusvahelisel tasandil (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).



Komisjon määratles oma 1997. aasta teatises viis valitsusvälist organisatsiooni iseloomustavat omadust<sup>4</sup>. Need on järgmised: 1) olemuselt formaalsed või institutsioonilised vabatahtlikud organisatsioonid; 2) kasumit mitte jaotavad; 3) sõltumatud valitsus- ja riigiasutustest; 4) ei ole loodud isikliku tulu teenimiseks ja 5) nende tegevus peab vähemalt osaliselt aitama kaasa avalike hüvede loomisele.

### ***ELi vahendid ja valitsusvälised organisatsioonid***

3. Valitsusvälised organisatsioonid saavad valdava osa ELi vahenditest, täites oma ülesandeid rakendusametustena, kui nad viivad komisjoni eest ellu programme ja projekte<sup>5</sup>. Valitsusvälised organisatsioonid võivad olla ka ELi meetmete lõplikud kasusaajad, näiteks programmides, mis tugevdavad kodanikuühiskonda.

4. Komisjoni tekkepõhise arvestussüsteemi kohaselt küündisid valitsusvälistele organisatsioonidele rakendamiseks eraldatud vahendid aastatel 2014–2017 11,3 miljardi euroni (vt **joonis 1**). Ent nagu selgub käesoleva aruande tähelepanekute jaotisest, on see summa vaid hinnanguline.

### **Joonis 1. Komisjoni arvestussüsteemi andmetel valitsusvälistele organisatsioonidele aastatel 2014–2017 eraldatud ELi vahendid**

Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigid ja Euroopa Arengufondid		Valitsusvälistele organisatsioonidele eraldatud vahendid Periood: 2014–2017 (miljonit eurot)	Eraldatud vahendid kokku Periood: 2014–2017 (miljonit eurot)	Valitsusvälistele organisatsioonidele eraldatud vahendite protsent
1.1	Arukas ja kaasav majanduskasv / konkurentsivõime majanduskasvu j	4 032	79 909	5,05%
1.2	Arukas ja kaasav majanduskasv / majanduslik, sotsiaalne ja territoria	19	209 214	0,01%
2	Jätkusuutlik majanduskasv: loodusvarad	248	241 044	0,10%
3	Julgeolek ja kodakondsus	350	12 793	2,74%
4	Globaalne Euroopa	5 448	40 978	13,29%
–	Euroopa Arengufondid	1 217	17 833	6,82%
<b>Kokku</b>		<b>11 314</b>	<b>601 771</b>	<b>1,88%</b>

*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda eelarve peadirektoraadi esitatud andmete põhjal.

<sup>4</sup> „Vabatahtlike organisatsioonide ja sihtasutuste rolli edendamine Euroopas“, punkt 2.3, alapunktid a–e (KOM (1997) 241 lõplik, 6.6.1997).

<sup>5</sup> Aastatel 2014–2016 moodustasid meetmetoetused ELi üldeelarvest valitsusvälistele organisatsioonidele eraldatud vahenditest 95% (6,3 miljardit eurot kokku 6,6 miljardist eurost).

5. Tekkepõhise arvestussüsteemi kohaselt on suurem osa valitsusvälistele organisatsioonidele eraldatud vahenditest ette nähtud välistegevuseks. Selles valdkonnas saavad valitsusvälised organisatsioonid vahendeid mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriigist „Globaalne Euroopa“ ja Euroopa Arengufondist (vt **joonis 1**). Asjaomased komisjoni talitused on rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat (DG DEVCO), naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat (DG NEAR), Euroopa kodanikukaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraat (DG ECHO) ning välispoliitika vahendite talitus (FPI) (vt **joonis 2**).

**Joonis 2. Komisjoni talituste poolt aastatel 2014–2017 valitsusvälistele organisatsioonidele eraldatud vahendid**

Komisjoni talitused	Valitsusvälistele organisatsioonidele eraldatud vahendid Periood: 2014–2017 (miljonit eurot)
DG ECHO	2 904
DG DEVCO	2 768
DG RTD	884
DG EAC	875
ERCEA	824
DG NEAR	783
REA	452
TEISED*	1 824
<b>Kokku</b>	<b>11 314</b>

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

Allikas: Euroopa Kontrollikoda eelarve peadirektoraadi esitatud andmete põhjal.

**Läbipaistvuse mõiste**

6. Läbipaistvus on üks finantsmääruses sätestatud eelarvepõhimõtetest, mida kohaldatakse ELi eelarve suhtes. See nõuab, et komisjon teeks nõuetekohaselt ja õigeaegselt kättesaadavaks teabe ELi vahendite saajate kohta, kaasa arvatud siis, kui kõnealustest vahenditest toetatakse valitsusväliste organisatsioonide elluviidavaid meetmeid<sup>6</sup>. Laiemalt

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1), peatükk 8, artikkel 35: „Vahendite saajaid käsitleva ja muu teabe avaldamine“.

vaadates peaks läbipaistev olema kogu protsess ja kõik rakendamise tasandid alates valitsusväliste organisatsioonide võetavate meetmete valikust kuni nende meetmete kohta teabe kogumise ja avalikustamiseni.

7. Peale selle on läbipaistvus välistegevuses üks peamisi ja pikka aega kehtinud põhimõtteid, millest sõltub arenguabi tulemuslikkus. Läbipaistvuse suurendamine kõikide asjaomaste sidusrühmade vahel edendab ka rahastamise koordineerimist ja kõikide toetusesaajate, sealhulgas valitsusväliste organisatsioonide aruandekohustust (vt **2. selgitus**).

#### **2. selgitus. Läbipaistvus välistegevuses**

EL on endale võtnud rahvusvahelise abi läbipaistvuse tagamise kohustuse, eeskätt 2005. aastal sõlmitud abi tõhusust käsitlevas Pariisi deklaratsioonis, 2007. aastal sõlmitud Euroopa konsensus humanitaarabi valdkonnas, 2008. aasta Accra tegevuskavas ja 2011. aastal loodud Busani tõhusa arengukoostöö partnerluses. ELi nõukogu võttis Busani foorumi käivitamise ajal vastu ELi ühise seisukoha seoses abi tõhusust käsitleva neljanda kõrgetasemelise foorumiga, mis hõlmas ka ELi läbipaistvusgarantiid<sup>7</sup>. 2017. aasta juunis kinnitasid komisjon ja liikmesriigid veel kord oma pühendumust läbipaistvuse põhimõtte järgimisele Euroopa konsensus arengu küsimustes<sup>8</sup>.

#### **AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS**

8. Valitsusvälistele organisatsioonidele rakendamiseks eraldatavad ELi vahendid liiguvad sageli läbi mitme tasandi. Sellega kaasneb läbipaistvuse kadumise oht, eeskätt rahastust saavate taotlejate valiku etapis. Lisaks on oht, et valitsusvälistele organisatsioonidele eraldatavate summade ja rahastuse eesmärgi kohta komisjonile esitatav teave ei ole kas täielik või usaldusväärne ning et kõiki valitsusväliste organisatsioonide liike ei kohelda võrdselt.

---

<sup>7</sup> Nõukogu 14. novembril 2011 vastu võetud järeldused seoses abi tõhusust käsitleva neljanda kõrgetasemelise foorumiga.

<sup>8</sup> Euroopa konsensus arengu küsimuses on Euroopa Liidu ja liikmesriikide ühisavaldus, millega sätestatakse Euroopa arengukoostöö kõikehõlmav ühine raamistik.

9. Kontrollikoja auditi põhieesmärk oli hinnata valitsusväliste organisatsioonide kasutusse antud ELi vahendite läbipaistvust. Selle eesmärgi saavutamiseks hindasime kõigepealt komisjonipoolset juriidiliste isikute määratlemist valitsusväliste organisatsioonidena ning seejärel hindasime, milleks valitsusvälised organisatsioonid ELi vahendeid kasutasid ning kas komisjon avalikustas selle kohta teavet läbipaistvalt.

10. Kontrollikoja eesmärk oli leida vastus järgmisele küsimusele: kas valitsusvälised organisatsioonid rakendavad ELi vahendeid läbipaistvalt? Sellele vastuse saamiseks jaotasime auditi põhiküsimuse kolmeks järgnevaks allküsimuseks.

- i) Kas komisjoni määratlus juriidiliste isikute kui valitsusväliste organisatsioonide kohta on usaldusväärne?
- ii) Kas välistegevuse valdkonnas on valitsusväliste organisatsioonide valik ELi rahastatavate meetmete elluviimiseks läbipaistev?
- iii) Kas komisjon kogub ja avalikustab nõuetekohaselt teavet valitsusvälistele organisatsioonidele eraldatud ELi vahendite kohta?

11. Kontrollikoda uuris, kuidas määratles komisjon valitsusväliseid organisatsioone nende süsteemides (1. allküsimus). Hindasime valitsusväliste organisatsioonide valiku läbipaistvust nii neil juhtudel, kui komisjon oli sõlminud lepingu otse valitsusväliste organisatsioonidega, kui ka juhul, kui ELi vahendeid eraldati alltoetuse korras (2. allküsimus). Ühtlasi hindasime, kas komisjon kogus valitsusväliste organisatsioonide poolt ellu viidavate meetmete kohta teavet, kontrollis seda ja avalikustas selle nõuetekohaselt (3. allküsimus).

12. Vaatlesime peamisi poliitikavaldkondi, mille raames on eraldatud suurim osa valitsusvälistele organisatsioonidele antud vahenditest (vt **joonis 2**), st peamisi välistegevusega seotud peadirektoraate (DG ECHO, DG DEVCO ja DG NEAR) ja veel kahte peadirektoraati, kes on eraldanud valitsusvälistele organisatsioonidele märkimisväärseid vahendeid: teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat (DG RTD) ning hariduse, noorte, spordi ja kultuuri peadirektoraat (DG EAC). Auditis on käsitletud ka keskkonna peadirektoraati (DG ENV), sest sellel peadirektoraadil on eriprogramm, millest toetatakse valitsusväliseid organisatsioone keskkonna ja kliimameetmete valdkonnas. Lisaks oli

auditisse kaasatud eelarve peadirektoraat (DG BUDG), kuna tegemist on talitusega, mis vastutab valitsusväliste organisatsioonide rahastamise alaseks aruandluseks kasutatava arvestussüsteemi eest.

13. Kontrollikoda kogus tööendeid dokumentide kontrollimise ja vestlemise teel mitme peadirektoraadiga (DG BUDG, DG DEVCO, DG NEAR, DG ECHO, DG RTD, DG EAC ja DG ENV) ning Teadusuuringute Rakendusametiga (REA), Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutuse (EACEA) ning Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Rakendusametiga (EASME).

14. Keskendusime eeskätt välistegevuse valdkonnale, kuna seal on komisjoni arvestussüsteemi kohaselt valitsusvälistele organisatsioonidele eraldatud kõige rohkem ELi vahendeid (vt joonis 1). Vaatasime läbi valitsusväliste organisatsioonide rakendatud meetmete valiku menetlused, vahendid, mida kasutati teabe kogumiseks valitsusväliste organisatsioonide rahastamise kohta, ning kõnealuse teabe avalikustamise.

15. Välistegevuse valdkonnas keskendusime peamiselt alates 2014. aastast eraldatud vahenditele, et kontrollida käesoleva programmitöö perioodi meetmeid. Kontrollisime 14 projekti, mida rakendavad valitsusvälised organisatsioonid otsese eelarve täitmise raames<sup>9</sup> (vt I lisa), ja 6 ÜRO organite poolt kaudse eelarve täitmise raames rakendatud projekti<sup>10</sup>, mille elluviimiseks valiti välja 10 alltoetuse saajast valitsusvälist organisatsiooni (vt II lisa).

16. Kõnealuste projektide valik toimus kahes etapis. Kõigepealt valis kontrollikoda välja kaks külalastavat riiki (Etiopia ja Liibanon), tuginedes sellistele kriteeriumidele nagu vastutav peadirektoraat, valitsusväliste organisatsioonide teatatud kasutatud vahendite maht ja auditikülastuse teostatavus. Teiseks koostasime auditeeritavate projektide valimi lähtuvalt

---

<sup>9</sup> Otsese eelarve täitmise raames vastutab komisjon kõigi ELi eelarve täitmisega seotud ülesannete eest, mida viivad otse ellu komisjoni talitused kas peakorteris, ELi delegatsioonides või ELi rakendusametite kaudu.

<sup>10</sup> Kaudse eelarve täitmise raames delegeerib komisjon eelarve täitmise ülesanded rahvusvahelistele organisatsioonidele, ELi liikmesriikide arenguasutustele, partnerriikidele või teistele organitele.

nende eelarve suurusest, saavutatud rakendamismäärast, rahastamisvahendite jaotusest, eelarve täitmise viisist ja rakendustasemest.

17. 2018. aasta veebruaris tegime auditikülastused Etioopiasse ja Liibanoni, kus külastasime DG ECHO kohapealseid büroosid, neis riikides asuva mitme ÜRO agentuuri büroosid ning ELi rahastatud projektide elluviimises osalevate rahvusvaheliste ja kohalike valitsusväliste organisatsioonide esindajaid.

### **TÄHELEPANEKUD**

***Viis, kuidas komisjon oma süsteemides juriidilisi isikuid valitsusväliste organisatsioonidena määratleb, ei ole usaldusväärne***

18. Kontrollisime erinevaid menetlusi, mida komisjoni osakonnad kasutasid selliste valitsusväliste organisatsioonide registreerimiseks oma süsteemidesse, mida võib ELi vahendite rakendamiseks välja valida. Uurisime valitsusvälistele organisatsioonidele mõeldud süsteemide ja programmide olemasolu, nende erinevusi külastatud talitustes, nende kasutamist ning seda, kuidas juriidilisi isikuid komisjoni süsteemides valitsusväliste organisatsioonidena määratleti ja registreeriti.

**Enamasti ei sõltu ELi vahendite saamise võimalus sellest, kas tegemist on valitsusvälise organisatsiooniga**

19. Üldjuhul taotlevad valitsusvälised organisatsioonid komisjonilt rahastust sarnaselt teiste komisjoni vahendeid rakendavate organisatsioonidega. Selle põhjuseks on tõsiasi, et ELi eelarve suhtes kohaldatav finantsmäärus ei erista valitsusvälise organisatsiooni staatusega toetusesaajaid teistest toetusesaajatest. Peale selle puudub komisjonil konkreetselt valitsusvälistele organisatsioonidele suunatud strateegia ja komisjoni osakondadel puuduvad valitsusväliste organisatsioonide kohta kehtivad ühised kriteeriumid.

20. Vaid kahel auditeeritud peadirektoraadil on eranditult valitsusvälistele organisatsioonidele suunatud programmid

- DG ENV-il on tegevustoetuste meetmete programm Euroopa keskkonna- ja kliimavaldkonna valitsusväliste organisatsioonide toetamiseks. Sellega seoses käsitleb

see peadirektoraat<sup>11</sup> valitsusvälise organisatsioonina mittetulunduslikku juriidilist isikut, kes on nii rahaliselt kui ka poliitiliselt sõltumatu, eriti valitsus- ja riigiasutustest, ega oma poliitilisi ja kaubanduslikke huve ning on õiguslikult registreeritud.

- DG ECHO osutab humanitaarabi erinevate valitsusväliste organisatsioonide kaudu, kellega on sõlmitud partnerluse raamlepingud. Kõnealune peadirektoraat lähtub humanitaarabi käsitlevas nõukogu määruses 1257/96 sätestatud määratlusest, mille järgi peavad rahastamiskõlblikud valitsusvälised organisatsioonid olema asjaomases liikmesriigis selle riigi seaduste kohaselt asutatud autonoomsed mittetulundusorganisatsioonid<sup>12</sup>.

### **Komisjon teeb valitsusväliseid organisatsioone oma arvestussüsteemis registreerides vaid piiratud kontrolli nende esitatavate kinnituste kohta**

#### Taotlejate jaoks puudub hetkel ühine registreerimissüsteem

21. ELi rahastuse taotlejad, kaasa arvatud valitsusvälised organisatsioonid, peavad eri poliitikavaldkondades rahastuse taotlemiseks registreeruma. Meie auditeeritud peadirektoraatidel ei olnud aga veel taotlejate jaoks ühist registreerimissüsteemi loodud (vt **3. selgitus**).

#### **3. selgitus. Näiteid komisjoni eri osakondade kasutatavatest taotlejate registreerimissüsteemidest**

DG DEVCO ja DG NEAR kasutavad potentsiaalsete taotlejate veebipõhist registreerimist (PADOR) ehk veebipõhist süsteemi, kus rahastust taotlevad organisatsioonid end registreerivad ja seejärel korrapäraselt teavet ajakohastavad.

<sup>11</sup> Vt peamiselt keskkonna- ja/või kliimameetmete valdkonnas tegutsevatele valitsusvälistele organisatsioonidele ette nähtud tegevustoetuste konkursikutseid (nt konkursikutse tunnused LIFE-NGO-EASME-2014, LIFE-NGO-FPA-EASME-2017).

<sup>12</sup> Selle määruse kohaselt rahastamiskõlblikele valitsusvälistele organisatsioonidele kehtiv teine nõue on see, et nende peakontor peab asuma liikmesriigis või abi saavas kolmandas riigis. Erandkorras võib peakontor olla kolmandas doonorriigis.

DG RTD ja DG EAC kasutavad ainulaadset registreerimise vahendit (URF) – s.o registreerimisteenus, mida kasutatakse selliste programmide rahastamise puhul nagu „Erasmus+“, „Loov Euroopa“, „Kodanike Euroopa“, Euroopa vabatahtlik humanitaarabikorpus ja „Horisont 2020“.

DG ENV-is esitavad taotlejad oma projektid, kasutades veebipõhist vahendit eProposal või taotlusvormi (teatavat liiki projektide, sh valitsusväliste organisatsioonide kasutatavate toetuste puhul).

22. Kuna nimetatud süsteemid ei ole omavahel ühendatud, peavad valitsusvälised organisatsioonid end eraldi registreerima igas peadirektoraadis, millega nad soovivad asju ajada.

23. Komisjon töötab hetkel välja ühtse elektrooniliste andmete vahetuse projekti (SEDIA), mis peaks looma taotlejatele, kandideerijatele ja pakkujatele ühtse kontaktpunkti andmete vahetamiseks komisjoni osakondadega. Seda kasutatakse nii hanke- kui ka toetuste andmise menetlustes.

Komisjon kontrollib vaid piiratult, kas juriidilised isikud on nõuetekohaselt valitsusvälise organisatsioonina registreeritud

24. Kui registreeritud rahastuse taotleja sõlmib komisjoniga esmakordselt lepingu, põhineb tema esitatav teave tema enda kinnitusel. Komisjon kontrollib taotleja esitatud teavet eri registreerimissüsteemides ning avab tekkepõhises arvestussüsteemis juriidilisele isikule registrilehe.

25. Tekkepõhises arvestussüsteemis saab juriidilise isiku liigitada valitsusväliseks organisatsiooniks. Selleks et organisatsioon saaks vastavalt liigitatud, peab see end mõnes süsteemis registreerides valitsusvälise organisatsioonina määratlema. Valitsusvälise organisatsioonina märkimise eelduseks on see, et juriidiline isik peaks olema liigitatud erasektori mittetulundusorganisatsiooniks. Komisjoni valideerimistalitus kontrollib seda liigitust. Peale selle mingit täiendavat kontrolli organisatsiooni liigituse kohta valitsusväliseks



organisatsiooniks ei toimu, välja arvatud juhul, kui peadirektoraadid seavad selle projektikonkursil osalemise tingimuseks<sup>13</sup>.

26. Tõsiasi, et valitsusvälise organisatsiooni staatust ei kontrollita, muudab komisjoni teabe valitsusvälistele organisatsioonidele eraldatavate vahendite kohta ebausaldusväärseks. Näiteks mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi 1.1 „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks“ puhul on tekkepõhises arvestussüsteemis valitsusvälise organisatsioonidena märgitud suurimad toetusesaajad peamiselt teadusasutused ja ülikoolid ning üks ühistu. Seda tüüpi juriidilisi isikuid ei saa alati lugeda valitsusvälisteks organisatsioonideks. Kuigi termineid „valitsusvälised organisatsioonid“ ja „kodanikuühiskonna organisatsioonid“ kasutatakse sageli samatähenduslikena, on valitsusvälised organisatsioonid kodanikuühiskonna alamliik ning kodanikuühiskonna organisatsioonid hõlmavad laiemat organisatsioonide rühma nagu mh teadusasutused või ühistud<sup>14</sup>.

27. Kuna valitsusvälise organisatsiooni väli ei ole tekkepõhises arvestussüsteemis kohustuslik, ei määratle komisjon kõiki valitsusväliseid organisatsioone oma teabesüsteemides järjepidevalt valitsusvälise organisatsioonidena. Näiteks kahes meie auditeeritud projektis<sup>15</sup> olid kaks projektis osalevat valitsusvälist organisatsiooni valitsusvälise organisatsioonidena registreeritud küll taotlejate registreerimissüsteemis (PADOR), kuid mitte tekkepõhises arvestussüsteemis.

---

<sup>13</sup> Näiteks DG DEVCO suunised projektikonkursil osalevatele taotlejatele nõuavad valitsusväliselt organisatsioonilt asutamisdokumendi või põhikirja ja toetavate dokumentide esitamist. Hindamiskomisjonid kontrollivad, kas ametlikud dokumendid vastavad asjaomase juriidilise isiku liigile.

<sup>14</sup> Komisjoni 12. septembri 2012. aasta teatise COM(2012) 492 final „Demokraatia ja säästva arengu juured: Euroopa koostöö kodanikuühiskonnaga välissuhete valdkonnas“ liigitatakse kodanikuühiskonna organisatsioonide alla muu hulgas valitsusvälised organisatsioonid, kogukonnapõhised organisatsioonid, usuorganisatsioonid, sihtasutused, teadusasutused, ühistud, ameti- ja ärialased ühendused.

<sup>15</sup> Projektid nr 7 ja 16.

***Välitegevuse valdkonnas oli valitsusväliste organisatsioonide juhitavate projektide valik üldiselt läbipaistev, kuid kolmandate poolte puhul esines puudusi***

**Komisjon oli valitsusväliste organisatsioonide juhitavad projektid üldiselt välja valinud läbipaistvalt**

28. Kontrollikoda auditeeris valimit valitsusväliste organisatsioonide juhitud välitegevuse poliitikavaldkonna projektidest, mida komisjon haldas otsese eelarve täitmise raames (vt ***I lisa***). Hindasime valikuprotsesside läbipaistvust, kontrollides, kas elluviidud tegevused ja seatud eesmärgid olid kooskõlas strateegiatega ning kas valikumenetlused olid usaldusväärsed, põhjalikult dokumenteeritud ning põhinesid selgetel valikukriteeriumidel, tuginedes asjakohaselt valitsusväliste organisatsioonide eelnevatele kogemustele. Hinnangu kokkuvõtte on esitatud ***III lisas***.

29. Arenguabi valdkonnas läbi vaadatud valikuprotsessid olid peamiselt seotud projektikonkurssidega<sup>16</sup>. Need olid kooskõlas finantsmääruses ja komisjoni strateegiates sätestatud nõuetega, tuginesid üldiselt selgetele valikukriteeriumidele, mis edastati kõikidele huvitatud osapooltele, ning tagasid taotlejate võrdse kohtlemise.

30. Läbipaistvuse osas leidsime puudusi DG ECHO-s kontrollitud valikuprotsessides, mis toimusid 2014., 2015. ja 2016. aastal. Ka ühes varasemas kontrollikoja auditis<sup>17</sup> tuvastati probleeme valikuprotsessi dokumenteerimisega. Selle tulemusel võttis DG ECHO parandusmeetmeid, mille alusel töötati 2017. aastaks välja tegevuskava ja uus kokkuvõttev hindamisvorm, mis vaadati 2018. aastal uuesti läbi, et paremini tutvustada konkreetset hindamist iga valikukriteeriumi põhjal.

31. Taotleja tegevussuutlikkus on üks kriteeriumidest, mida DG DEVCO ja DG NEAR oma valikumenetlustes kasutavad. Hindamiskomisjonid hindavad seda suutlikkust, tuginedes

---

<sup>16</sup> Projekt nr 4 valiti välja otselepingu sõlmimise menetluse teel.

<sup>17</sup> Eriaruanne nr 15/2016: „Kas komisjon haldas mõjusalt humanitaarabi konfliktidest mõjutatud elanikkonnale Ida-Aafrika järvede piirkonnas?“, punktid 27–29 (<https://eca.europa.eu>).

taotlejate poolt välja toodud eelnevale kogemusele, kuid tõendeid küsitakse sellega seoses harva. DG ECHO peab samuti eelnevat kogemust oluliseks hindamiskriteeriumiks.

32. Komisjon ei kontrolli alati eelneva kogemuse kohta esitatud kinnituste õigsust, sest ta juhtimisinfosüsteemid ei sisalda kogu asjakohast teavet valitsusväliste organisatsioonide saadud rahastuse ja elluviidud tegevuste kohta. Sellepärast kasutatakse kõnealust teavet valiku tegemisel pigem piiratud.

33. Leidsime, et kahe auditeeritud projekti<sup>18</sup> väljaajalimisel oli komisjon kinnitanud vasturääkivad ja ebaõiged andmed eelneva kogemuse kohta.

### **Vahendite eraldamine kolmandatest pooltest valitsusvälistele organisatsioonidele ei olnud alati läbipaistev**

34. Uurisime, kui läbipaistvalt valitsusväliseid organisatsioone välja valiti, kui valikut ei teinud otseselt komisjon. Kaalusime, kas komisjoni eri osakonnad kohaldasid menetlusi ühtselt, et tagada alltoetuse saajatest valitsusväliste organisatsioonide valiku läbipaistvus. Peale selle hindasime, kas osakonnad olid valitsusväliste organisatsioonide valikuga seoses taganud taotlejate võrdse kohtlemise ning kas nad olid parema valiku saavutamiseks tuginenud eelnevale kogemusele ja hinnanud valitsusväliste organisatsioonide piisavat suutlikkust rahastatavaid meetmeid ellu viia.

#### Komisjoni eri osakonnad ei kohalda alltoetuse eraldamise menetlusi ühtemoodi

35. Kui komisjon sõlmib otsese eelarve täitmise korral toetuslepingu ja võtab töövõtjaga, sealhulgas valitsusväliste organisatsioonidega vastu otsused, tekib kahe poole vahel õiguslik suhe. Mõnikord antakse aga ELi vahendeid alltoetusena kolmandatele pooltele. Alltoetuse andmisele kehtivad eritingimused ja läbipaistvuse kriteerium<sup>19</sup> – näiteks on kolmandale

---

<sup>18</sup> Projektid nr 16 ja 17.

<sup>19</sup> Sätestatud finantsmääruse artiklis 137 ja kohaldamiseeskirjade artiklis 210.

poolele makstava summa ülempiiriks kehtestatud 60 000 eurot, välja arvatud juhul, kui meetme põhieesmärk on rahaline toetus<sup>20</sup>.

36. Kui enamik auditeeritud komisjoni osakondadest<sup>21</sup> kohaldab finantsmääruse üldisi eeskirju ja eelarve peadirektoraadi välja antud suuniseid toetuste kohta, siis DG ECHO lähtub teistsugusest tõlgendusest. Osutades vajadusele võtta arvesse humanitaarabi erivajadusi ja -omadusi, peab DG ECHO kõikide rakendamises osalevate partnerite toetatavate meetmete põhieesmärgiks finantstoetuse andmist kolmandatele pooltele. See tähendab, et tegelikult ei kohaldagi DG ECHO 60 000 euro piirmäära, sest kõik alltoetused loetakse ülalnimetatud erandi alla kuuluvaks.

37. Selle tõlgenduse tulemusena on võimalik alltoetuse eraldamine piiramatus lepingusummas või piiramatul arvul täiendavatel rakendamise tasanditel. Asjaomaste piirangute puudumine DG ECHO-s mõjutab alltoetuse eraldamise läbipaistvust.

#### ÜRO organite kasutatavad valitsusväliste organisatsioonide valiku menetlused ei olnud alati läbipaistvad

38. Kaudse eelarve täitmise puhul peab ELi vahendeid rakendav ÜRO organ tõendama komisjoniga võrdväärset finantsjuhtimise suutlikkust ja võimekust kaitsta ELi finantshuve. Seda tehes võib ÜRO organ valida rakendamises osalevad partnerid (alltoetused) oma eeskirjade ja menetluste kohaselt<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Siinkohal tuleb märkida, et 2018. aasta finantsmääruses on nende eeskirjade sõnastust muudetud ja artiklis 204 on sätestatud, et „kolmandatele isikutele maksta võidava rahalise toetuse maksimumsumma [---] ei ületa 60 000 eurot [---]. ülemmäära võib ületada, kui meetme eesmärkide saavutamine oleks vastasel korral võimatu või ülemäära keeruline.“

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

<sup>22</sup> Finantsmääruse artikli 60 lõike 2 punktis d on sätestatud, et volitatud üksused kohaldavad asjakohaseid eeskirju ja menetlusi, kui liidu vahenditest rahastamine toimub toetuste, hangete ja rahastamisvahendite kaudu. Seda kontrollitakse eelhindamisel (samba hindamine), mille teeb sõltumatu audiitor vastavalt iga peadirektoraadi välja töötatud pädevustingimustele.

39. Leidsime, et kaudse eelarve täitmise raames rakendatud projektidest poolte puhul, mille olime auditiks välja valinud (vt II lisa), ei olnud ÜRO organite poolt valitsusväliste organisatsioonide valikuks kasutatud menetlused läbipaistvad. Seda vaatamata asjaolule, et komisjon oli neile andnud positiivse hinnangu. Neil kolmel juhul<sup>23</sup> olid ÜRO organid andnud valitsusvälistele organisatsioonidele alltoetust ilma oma asutusesiseseid menetlusi järgimata (vt 4. selgitus).

**4. selgitus. Näide kolmanda poole valikuprotsessi kohta, kus ei järgitud asutusesiseseid valikueeskirju**

Ühe ÜRO organi poolt ellu viidava projekti nr 20 eesmärk oli parandada karjakasvatajate vastupanusuutlikkust paremate veterinaarteenuste osutamise teel Etioopia karjakasvatuspriirkondades. Kaks alltoetuse saajast valitsusvälist organisatsiooni viisid ellu selle projekti eri osi. ÜRO organ rakendas valikumenetlusena mõlemal juhul lepingu otse sõlmimise menetlust.

Vastavalt ÜRO organi asutusesisestele suunistele saab lepinguid otse sõlmida vaid teatavatel tingimustel. Nende juhtumite puhul kasutati lepingu otse sõlmimise põhjendamiseks tingimust, et toetust saav valitsus oli juba andud kõnealustele valitsusvälistele organisatsioonidele volituse teenust osutada. Valitsusvälised organisatsioonid olid aga piirkondliku valitsusasutusega rakenduslepingu sõlminud pärast seda, kui ÜRO organ oli nad välja valinud. Sellest tulenevalt ei olnud otsese valiku tingimus täidetud.

***Komisjon ei kogu ega kontrolli valitsusväliste organisatsioonide rakendatavate ELi vahenditega seotud teavet alati nõuetekohaselt***

40. Hindasime, kas komisjon teadis, milleks valitsusväliste organisatsioonide poolt rakendatud ELi vahendeid kasutati ja kas sellekohast teavet koguti ja kontrolliti nõuetekohaselt. Selles selguse saamiseks kontrollisime, kas komisjonil oli olemas põhjalik teave kõikide rahastatud valitsusväliste organisatsioonide, sealhulgas elluviidud meetmete ja

---

<sup>23</sup> Projektid nr 9, 18 ja 20.

saadud vahendite kohta, ning kas kõnealuse teabe kogumiseks olid olemas asjakohased süsteemid. Uurisime ka, kas see teave võimaldas komisjonil teatatud kulusid kontrollida.

### **Komisjoni süsteemid ei fikseeri alati teavet kõikide lepinguga seotud toetusesaajate saadud vahendite kohta**

41. Leidsime, et meie auditeeritud komisjoni osakonnad haldasid toetusi erinevate süsteemide kaudu, mis andsid erineval hulgal teavet toetusesaajatele antud vahendite kohta (vt 5. selgituses toodud nelja näidet).

#### **5. selgitus. Komisjoni eri süsteemides kogutav teave**

DG RTD kasutatav toetuste haldamise süsteem võimaldab koguda ja töödelda teavet iga osaleja saadud vahendite kohta.

Sarnaselt dokumenteerib ka EACEA kasutatav süsteem vahendite jaotuse kõikide osalevate organisatsioonide puhul, kes on selle teabe taotlusvormil esitanud. Riiklike asutuste hallatavate projektide toetuste haldamise süsteem sisaldab muu hulgas teavet iga toetusesaajast organisatsiooni saadud vahendite kohta.

DG ENV-i puhul on mitme toetusesaajaga toetuste<sup>24</sup> puhul teave iga rahastust saanud partneri vahendite jaotuse kohta kättesaadav programmi LIFE toetuste haldamise süsteemis, kuid ainult paberkujul, mistõttu ei ole võimalik seda teavet analüüsida ja töödelda.

DG ECHO süsteemis esitatav teave hõlmab andmeid iga rakendamises osaleva partneri eelarveosa kohta. Kuid alltoetuse korras edasi antavad summad süsteemis ei kajastu.

DG DEVCO ja DG NEAR-i kasutatav finantsaruandluse vorm võimaldab projekti tasandil koondaruandlust, milles on esitatud jaotus kululiikide kaupa. Siiski puudub jaotus vahendite kohta, mille iga toetusesaaja on toetuslepingu raames saanud.

42. Komisjoni eri süsteemides kogutav teave ei ole seega ühtne ning ei võimalda alati saada teavet kõikidele lepinguga seotud toetusesaajatele eraldatud vahendite kohta.

---

<sup>24</sup> Tegevustoetused keskkonna- ja kliimavaldkonna valitsusväliste organisatsioonide toetamiseks eraldatakse alati ühele toetusesaajale.

### **Välitegevuse valdkonnas puudub komisjonil põhjalik teave kõikide toetatud valitsusväliste organisatsioonide kohta**

43. Tuvastasime nii otsese kui ka kaudse eelarve täitmise puhul oma valimis mitu projekti, kus komisjon omas rahastatud meetmeid ellu viivate eri osalejate kohta ebaõiget teavet. Enamasti puudutas see rahvusvaheliste valitsusväliste organisatsioonide võrgustikke, mille kohta komisjoni süsteemid sisaldasid rakendavate üksuste struktuuri andmeid, milles ei kajastunud aga tegelik ülesehitus.

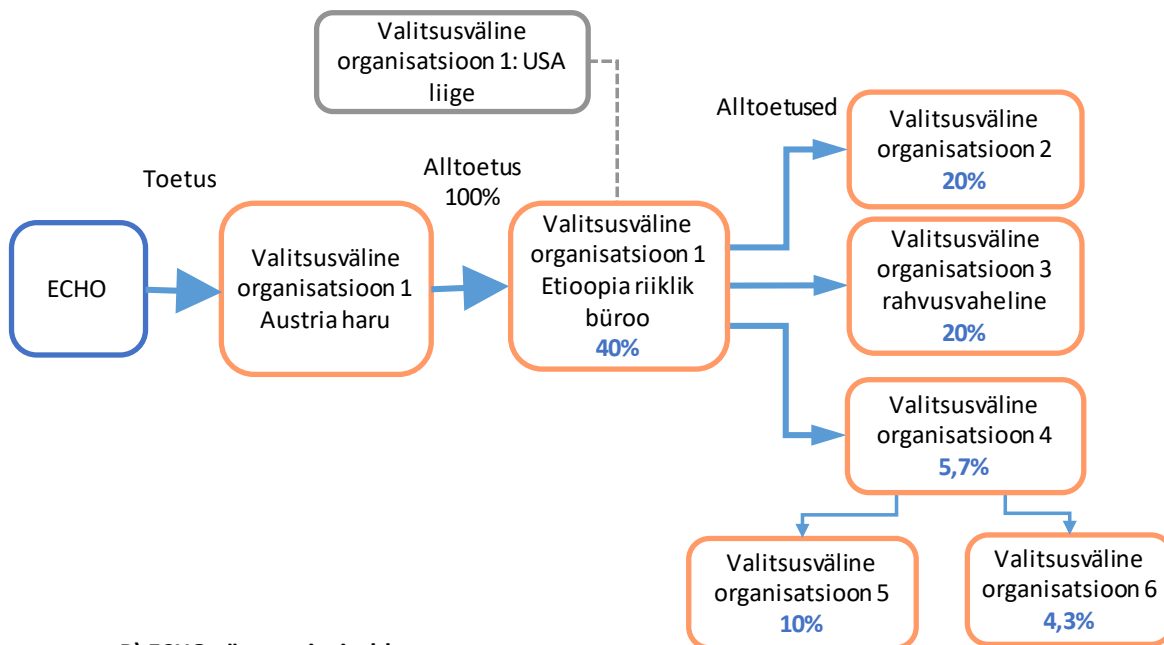
44. Leidsime, et kontrollitud 14-st otsese eelarve täitmise raames rakendatud projektist nelja puhul<sup>25</sup> olid toetuslepingu sõlminud valitsusvälised organisatsioonid projekti rakendamise andnud alltoetuse korras teistele sama võrgustiku üksustele, ilma seda teavet komisjoni süsteemides dokumenteerimata (vt ***joonis 3***).

---

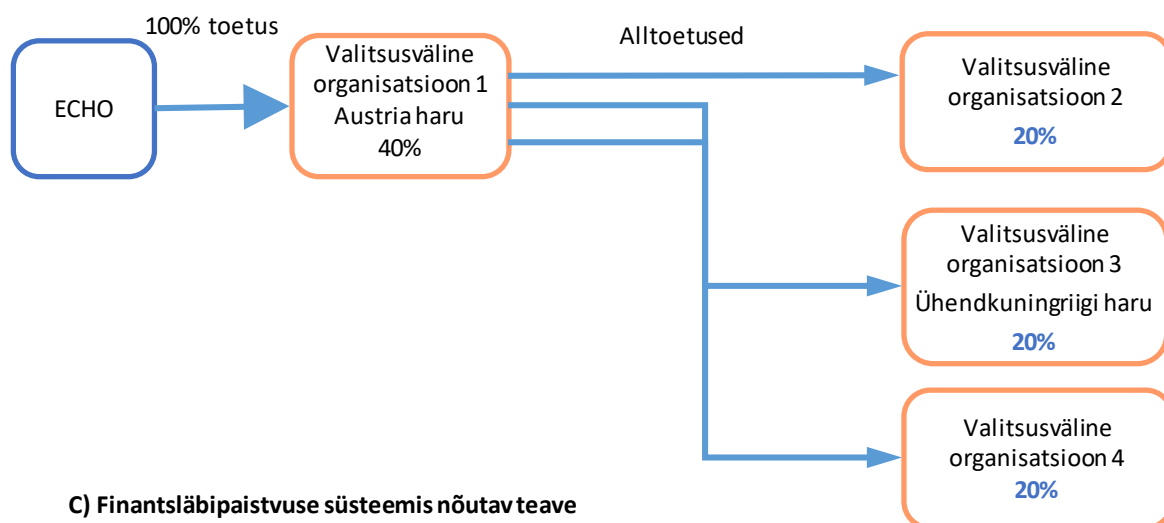
<sup>25</sup> Projektid nr 4, 11, 12, ja 13.

**Joonis 3. Projekt nr 12: näide rahvusvaheliste valitsusväliste organisatsioonide võrgustiku abiga rakendatud projektist**

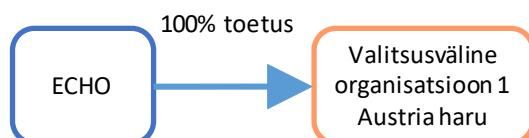
**A) Rakendamise tegelik struktuur**



**B) ECHO süsteemis sisalduv teave**



**C) Finantslõbipaistvuse süsteemis nõutav teave**



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.



45. Neist 14 projektist kolme puhul<sup>26</sup> tuvastasime ühtlasi, et partnerite määratlus oli komisjoni süsteemides kas segadust tekitav või siis osutas hoopis muudele juriidilistele isikutele samast rahvusvaheliste valitsusväliste organisatsioonide võrgustikust. Sellepärast ei olnud olemasolev teave selle kohta, millised juriidilised isikud meetmeid ellu viisid ja millised said rahastust, selge.

46. Peale selle ei võimaldanud kontrollitud kuuest kaudse eelarve täitmise raames rakendatud projektist viie puhul<sup>27</sup> teave, mille ÜRO organid olid komisjonile edastanud, kindlaks teha, millist rahastust milline alltoetuse saajast valitsusväline organisatsioon sai või milliseid meetmeid milline organisatsioon ellu viis (vt **III lisa**).

47. Neist viiest projektist kahe puhul oli komisjon küsinud ÜRO organitelt täiendavat teavet ja selgitusi, kuid saadud vastused olid kas mitterahuldavad või korduvate päringute tulemusena saadetud alles siis, kui projekti meetmed olid juba lõpule viidud<sup>28</sup>.

#### **Kaudse eelarve täitmise puhul ei võimaldanud teabe puudumine komisjonil deklareeritud kulusid kontrollida**

48. Komisjoni poolt kaudse eelarve täitmise raames rakendatavate projektide puhul on lepingutega seotud üldeelarvesse üldjuhul kaasatud üldkulude rahastamismäär, milleks on ette nähtud maksimaalselt 7%. Tuvastasime kuuest projektist viie puhul<sup>29</sup>, et üldkulusid oli deklareeritud rakendamise eri tasanditel: kõigepealt volitatud üksuse ning seejärel alltoetuse saajast valitsusväliste organisatsioonide tasandil<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Projektid nr 11, 12 ja 15.

<sup>27</sup> Projektid nr 8, 9, 10, 18 ja 19.

<sup>28</sup> Projekt nr 8. ÜRO organ andis DG ECHO poolt kolmandat korda saadetud teabepäringule rahuldava vastuse pärast audiitorite kohapealset külastust.

<sup>29</sup> Projektid nr 8, 9, 18, 19 ja 20.

<sup>30</sup> Kontrollikoda on juhtinud tähelepanu ohule, et kolmandatest pooltest valitsusväliste organisatsioonide kaudu kaudse eelarve täitmise raames rakendatavate projektide kaudsed kulud topelthüvitatakse, juba oma eriaruandes nr 4/2018: „Eli abi Myanmarile/Birmale“. Vt ka

**6. selgitus. Näide kaudsete kulude ülemäärasesest hüvitamisest**

Projektis nr 20 andis ÜRO organ teatavate meetmete elluviimiseks alltoetust kahele valitsusvälisele organisatsioonile. Mõlema sõlmitud lepingu puhul sisaldas eelarve kindlaksmääratud hüvitamismääraga 7% üldkulude rida. Peale selle sisaldasid need üldkulud ÜRO organi poolt komisjonile deklareeritud otseste kulude üldsummas, mida kasutati taotletavate 7% üldkulude arvestuse alusena. Seetõttu hüvitati valitsusväliste organisatsioonide elluviidud meetmete kuludega seotud üldkulud liiga suures summas.

49. Kuna alltoetuse saajatest valitsusväliste organisatsioonide deklareeritud kulude kohta puudus piisav teave, ei olnud komisjonil alati võimalik kõikide rahastatud valitsusväliste organisatsioonide deklareeritud kulusid kontrollida. See takistas komisjonil ülemäärase hüvitamise võimalike juhtumite tuvastamist.

***Valitsusväliste organisatsioonide rakendatavate ELi vahendite kohta avaldatakse teavet mitme süsteemi kaudu, kuid avalikustatav teave on piiratud***

50. Hindasime, kas komisjon oli avalikustanud meie auditeeritud poliitikavaldkondades valitsusvälistele organisatsioonidele eraldatud vahendite kohta põhjalikku ja õigeaegset teavet. Välistegevuse valdkonnas kontrollisime, kas komisjon järgis valitsusväliste organisatsioonide ELi vahendite rakendamise kohta teavet avaldades rahvusvahelise abi läbipaistvuse standardeid. Uurisime, kas komisjon oli kontrollinud ELi vahendeid kasutavate alltoetuse saajatest valitsusväliste organisatsioonide avaldatud teabe piisavust, mis puudutab kolmandaid pooli. Lisaks kontrollisime auditeeritud projektide puhul erinevates läbipaistvuse portaalides avalikustatud andmete ühtsust.

**Finantslõbipaistvuse süsteemis avaldatakse teavet valitsusväliste organisatsioonidega sõlmitud lepingute kohta, kuid see teave ei ole täielik**

51. Komisjon avaldab igal aastal kõikides poliitikavaldkondades otsese eelarve täitmise raames ELi toetuse saajate kohta andmed oma finantslõbipaistvuse süsteemis<sup>31</sup> (vt **7. selgitus**). Finantslõbipaistvuse süsteemis ELi vahendite saajate kohta järelteavet avaldades järgib komisjon finantsmääruses sätestatud nõudeid<sup>32</sup>.

**7. selgitus. Komisjoni finantslõbipaistvuse süsteemis sisalduv teave**

Komisjon avaldas finantslõbipaistvuse süsteemis alljärgnevad andmed:

- vahendeid saav(ad) toetusesaaja(d);
- kulu eesmärk;
- toetusesaaja asukoht;
- kulu summa ja liik (ainult kohustused);
- rahastust eraldav vastutav talitus;
- ELi eelarve osa, millest rahastust antakse;
- aasta, millal summa komisjoni raamatupidamisarvestuses broneeriti.

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

52. Finantslõbipaistvuse süsteem ei anna siiski põhjalikku teavet valitsusväliste organisatsioonide rahastuse kohta, sest

- tegelike maksete kohta teavet ei avalikustata;

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

<sup>32</sup> Liidu üldeelarve suhtes kohaldatava finantsmääruse artikkel 35 ja selle kohaldamise eeskirjade artikkel 21: „Vahendite saajaid käsitleva ja muu teabe avaldamine“.

- valitsusvälise organisatsiooni toetusesaaja liik võeti kasutusele alles 2016. aastal ja seda ei kasutata järjepidevalt, sest puuduvad valitsusväliste organisatsioonide määratlemise kriteeriumid; ning
- alltoetuse kaudu rahastatavaid toetusesaajaid ei avalikustata.

53. Komisjoni osakonnad kajastavad finantslõbipaistvuse süsteemis vahendite eraldamist erinevalt. DG RTD, DG ENV ja DG EAC (EACEA kaudu) avalikustavad mitme toetusesaajaga lepingut sõlmides kõikide toetusesaajate nimed ja vahendite jaotuse. DG ECHO avaldab vahendite summa ja selle valitsusvälise organisatsiooni nime, kellega komisjon on toetuslepingu sõlminud, jättes avaldamata teabe kõikide teiste rakendamises osalevate partnerite kohta, kes viivad meetmeid kas osaliselt või täielikult ellu (vt **joonis 3**). DG NEAR ja DG DEVCO avalikustavad nende valitsusväliste organisatsioonide nimed, kellega komisjon on sõlminud toetuslepingu, ning samuti kaastaotlejate nimed. Toetuse summa on aga täielikult seotud projekti juhtiva partneriga, jaotus toetusesaajate kaupa puudub.

54. Kõigi 14 otsese eelarve täitmise raames rakendatud ja lõbivaadatud projekti puhul tuvastasime, et finantslõbipaistvuse süsteemis avaldatud summad olid kooskõlas toetuslepingutes sätestatud summadega. Viiel juhul<sup>33</sup> olid siiski mõned andmed, mis esitati tegevuse liigi, geograafilise asukoha või vastutava talituse kohta, mittetäielikud või valed.

Lisateave, sealhulgas tulemusi käsitlev teave, avalikustatakse erinevates abi lõbipaistvuse portaalides

55. Peale finantslõbipaistvuse süsteemi avalikustab komisjon rahastatud meetmete kohta teavet mitmetes eri poliitikavaldkondadele suunatud platvormides. Näiteks teadusuuringute valdkonnas avalikustab komisjon vahendite eraldamisega seotud teavet CORDISE kaudu, mis on avalik andmebaas ja portaal ELi rahastatud teadusprojektide ja nende tulemuste kohta<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Projektid nr 1, 2, 5, 14 ja 15.

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

56. Välistegevuse valdkonnas avalikustab komisjon valitsusväliste organisatsioonide rahastamise kohta teavet mitmete abi läbipaistvust käsitlevate veebiportaalide kaudu: ELi abi teejuht<sup>35</sup>, Euroopa hädaolukordadele reageerimise infosüsteem (EDRIS)<sup>36</sup> ja rahastamise järelevalve teenistus<sup>37</sup>. Auditeeritud projektide kohta avaldatud teave oli neile tegelikult eraldatud vahenditega üldjoontes kooskõlas.

### **Humanitaar- ja arenguabiga seotud teave on üldiselt avalikustatud kooskõlas rahvusvaheliste läbipaistvuse standarditega**

57. Komisjon avaldab humanitaar- ja arenguabiga seotud andmeid selleks, et täita rahvusvahelise abi läbipaistvuse tagamise kohustust. Komisjon annab kooskõlas rahvusvaheliste ühiste standarditega aru OECD kreditoride teavitussüsteemi<sup>38</sup>, OECD tuleviku abikulude uuringu<sup>39</sup> ja rahvusvahelise abi läbipaistvuse algatuse (IATI) registri<sup>40</sup> kaudu.

Komisjon avaldas humanitaar- ja arenguabi kohta teavet kooskõlas rahvusvahelise abi läbipaistvuse algatuse ühiste standarditega, kuid mõned neist andmetest olid puudulikud

58. Komisjon avaldab humanitaar- ja arenguabi kohta teavet, järgides ühist standardset aruandlusraamistikku, mis on välja töötatud IATI<sup>41</sup> ehk ülemaailmse algatuse raames, millega püütakse suurendada arengukoostöö läbipaistvust ja tulemuslikkust.

---

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

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

<sup>37</sup> <https://fts.unocha.org/>, mida haldab Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni humanitaarabi koordineerimise amet (UNOCHA).

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

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

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

<sup>41</sup> IATI loodi 2008. aastal pärast abi tõhusust käsitlevat kolmandat kõrgetasemelist foorumit, mis toimus Accras.

59. Komisjon avaldab üldiselt teavet kooskõlas IATI standardiga. Leidsime siiski, et IATI andmete aruandlus ei sisalda andmeid ELi usaldusfondide ja rahastatud projektide tulemuste kohta<sup>42</sup>.

60. Võrdlesime valimisse kuulunud projektide kohta IATI kasutajasõbralikus veebiportaalis avaldatud teavet tegelike andmetega. Teave oli avaldatud kõikide auditeeritud projektide kohta, kuid leidsime mitmeid vigu seoses eraldatud summade<sup>43</sup>, väljamaksete<sup>44</sup> ning projektide lõpukuupäevadega<sup>45</sup> (vt **8. selgitus**).

#### **8. selgitus. Näiteid IATI arenguportaalis avaldatud vigaste andmete kohta**

Projekti nr 11 puhul IATI-s (arenguportaalis) esitatud teave väljamakstud summa kohta oli vale. Väljamakstud summaks oli märgitud 14 000 000 eurot, kuid tegelik summa oleks pidanud olema 11 200 000 eurot, sest viimast makset ei olnud veel tehtud (seisuga 2. märts 2018).

Projekti nr 15 puhul oli IATI arenguportaalis avaldatud lepingusumma null eurot, kuigi tegelik eraldatud summa oli 2 000 000 eurot, ning projekti lõpukuupäev oli vale, sest see oli ajakohastamata ega kajastanud antud kolmekuulist pikendust.

#### **ÜRO organid avaldasid valitsusväliste organisatsioonidega sõlmitud lepingute kohta ebapiisavat teavet**

61. Komisjon volitab kaudse eelarve täitmise raames projektide rakendamise kolmandale poolele. Neil juhtudel vastutab ELi vahenditest saadud toetuste avalikustamise eest volitatud üksus<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> 2018. aasta veebruaris edastas DEVCO IATI-le esimese osa teavet enam kui 700 projekti tulemuste kohta.

<sup>43</sup> Projektid nr 4, 5, 6, 7, 14, 15, 16 ja 17.

<sup>44</sup> Projektid nr 1, 2, 11, 12, 13.

<sup>45</sup> Projektid nr 7, 14 ja 15.

<sup>46</sup> Komisjoni ja volitatud üksuste vahel sõlmitavaid lepinguid reguleerivate üldiste tingimuste kohaselt on volitatud üksused kohustatud avaldama oma veebilehel või süsteemis üksikasjaliku teabe ELi rahastatud toetuste kohta. Nad peavad avalikustama lepingu/projekti nimetuse,

62. Kontrollisime volitatud ÜRO organite avaldatud andmeid valimisse kuulunud kuue kaudse eelarve täitmise raames rakendatava projekti kohta (vt II lisa). Tuvastasime viiel juhul, et ÜRO organid kas ei olnud üldse avaldanud<sup>47</sup> või siis olid avaldanud vaid osaliselt<sup>48</sup> teavet valitsusvälistele organisatsioonidele ELi vahenditest toetuse eraldamise kohta (vt 9. selgitus). Lisaks ei kontrollinud komisjon, kas ÜRO organid olid seda nõuet täitnud.

**9. selgitus. Näiteid selle kohta, kuidas ÜRO organid ei olnud avaldanud teavet valitsusvälistele organisatsioonidele alltoetusena eraldatud ELi vahendite kohta**

Komisjon andis ÜRO organile volituse rakendada projekti nr 18 seoses sularahaabi ja pagulaste tuvastamisega Etioopias. ÜRO organ andis mõned tegevused alltoetuse korras edasi valitsusvälisele organisatsioonile, kuid oma veebilehel ta selle alltoetuse andmise kohta teavet ei avaldanud.

Etioopias volitas komisjon ÜRO organi ellu viima projekti nr 19, millega toetati inimkaubanduse ohvrite taasintegreerimist. Teatavaid projekti tegevusi viisid ellu kaks kohalikku valitsusvälist organisatsiooni. ÜRO organ avaldas oma veebilehel vaid piiratud teavet nende valitsusväliste organisatsioonidega sõlmitud lepingute kohta ning jättis avalikustamata eraldatud summad.

## JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

63. Oma auditi käigus kontrollisime, kas ELi vahendite rakendamine valitsusväliste organisatsioonide kaudu oli läbipaistev. Muu hulgas uurisime, kas komisjonipoolne juriidiliste isikute määratlemine valitsusväliste organisatsioonidena oli usaldusväärne ning kas valitsusväliste organisatsioonide valik ELi rahastatavate meetmete elluviimiseks oli läbipaistev. Kontrollisime ka valitsusväliste organisatsioonidega seotud teabe kogumise, kontrollimise ja avalikustamise nõuetekohasust. Vaatlesime peamisi poliitikavaldkondi, kus valitsusvälised organisatsioonid ELi vahendeid rakendavad, keskendudes iseäranis kõige ulatuslikumale rahastamisvaldkonnale ehk välistegevusele.

---

iseloomu ja eesmärgi, toetusesaaja nime ja asukoha ning eraldatud summa. Mitme rahastajaga meetmete puhul toimub avalikustamine volitatud üksuse eeskirjade järgi.

<sup>47</sup> Projektid nr 9, 18 ja 20.

<sup>48</sup> Projektid nr 8 ja 19.

64. Jõudsime järeldusele, et komisjoni tegevus ei ole valitsusväliste organisatsioonide poolset ELi vahendite rakendamist silmas pidades piisavalt läbipaistev.

65. Enamasti ei sõltu ELi vahendite saamise võimalus sellest, kas tegemist on valitsusvälise organisatsiooniga. Asjaolu, et komisjoni arvestussüsteemis omistatakse valitsusvälise organisatsiooni staatus organisatsiooni enda kinnituse põhjal, samuti komisjoni kohaldatav piiratud kontroll olid tegurid, mis muutsid juriidiliste isikute liigitamise valitsusvälisteks organisatsioonideks ebausaldusväärseks (vt **punktid 18–27**).

66. Vahendite taotlejate registreerimiseks puudus komisjoniülene süsteem. Lisaks ei olnud vahendite taotlejate, sealhulgas valitsusväliste organisatsioonide registreerimiseks kasutatavad süsteemid omavahel ühendatud (vt **punkt 22**).

### **1. soovitus. Suurendada valitsusväliseid organisatsioone käsitleva teabe usaldusväärset**

Komisjon peaks parandama oma tulemuslikkust ning ELi meetmeid rakendavaid valitsusväliseid organisatsioone puudutava aruandluse läbipaistvust. Selleks peaks komisjon saama asjakohast teavet ning suurendama valitsusväliste organisatsioonide kohta sisalduva teabe usaldusväärset oma arvestussüsteemis järgmiselt:

- a) kaasama oma asutusesisestesse suunistesse juriidiliste isikute heakskiitmise kohta selged kriteeriumid valitsusväliste organisatsioonide tähistamiseks tekkepõhises arvestussüsteemis;
- b) kaasama ühtsesse registreerimissüsteemi ELi vahendite taotlejate jaoks nõude (või turvalisuse pärast muret tundvate valitsusväliste organisatsioonide puhul võimaluse) registreerida end valitsusvälise organisatsioonina, avalikustades kriteeriumid, mille alusel organisatsioon loetakse valitsusväliseks organisatsiooniks.

Tähtaeg: 2020. aasta lõpp.

67. Välistegevuse valdkonnas oli komisjon valitsusväliste organisatsioonide juhivad projektid kontrollikoja hinnangul üldjoontes läbipaistvalt välja valinud. Teatavatel juhtudel esines siiski puudusi (vt **punktid 28–33**).



68. Leidsime, et komisjoni eri osakonnad ei kohaldanud alltoetuse eraldamise menetlusi ühtemoodi. DG ECHO tõlgendas kolmandatele pooltele antava finantsabi eeskirju teistest peadirektoraatidest laiemalt, võimaldades mitmetasandilist rakendamist ilma alltoetuse piirmääradeta (vt **punktid 35 ja 37**).

69. Auditeeritud ÜRO organite valitsusväliste organisatsioonidega seotud valikumenetlused ei olnud alati läbipaistvad (vt **punktid 38 ja 39**).

## 2. soovitus. Kontrollida alltoetuse andmise eeskirjade kohaldamist

Kui meetme elluviimine otsese eelarve täitmise raames eeldab alltoetuse andmist, peaks komisjon

- a) tagama finantsmääruse kohaldatavate eeskirjade järjepideva tõlgendamise eri talitustes, võttes arvesse valdkondlikke eripärasid. Eeskätt juhul, kui meetme elluviimine eeldab finantstoetuse andmist kolmandale poolele, peaksid kõnealuse toetuse tingimused olema kindlaks määratud toetuslepingus kooskõlas 2018. aasta finantsmääruse sätetega.

Kui ÜRO organid valivad kaudse eelarve täitmise raames toetusesaajaid, peaks komisjon

- b) kontrollima, et ÜRO organid kohaldavad rakendamisega seotud partnerite valimisel nõuetekohaselt oma eeskirju ja menetlusi.

Tähtaeg: alates 2019. aasta keskpaigast.

70. Komisjon ei kogunud ega kontrollinud valitsusväliste organisatsioonide kohta teavet alati nõuetekohaselt. Kõnealused süsteemid ei võimaldanud alati kõikide lepinguga seotud toetusesaajate saadud vahendite kohta andmete dokumenteerimist (vt **punktid 41–42**).

71. Välistegevuse valdkonnas puudus komisjonil põhjalik teave kõikide rakendusasutuste saadud vahendite ja tegevuste kohta. Eriti oli seda näha rahvusvaheliste valitsusväliste organisatsioonide võrgustike ja kaudse eelarve täitmisega projektide puhul. Peale selle ei võimaldanud teabe puudumine kaudse eelarve täitmise puhul komisjonil deklareeritud kulusid kontrollida (vt **punktid 43–49**).

### 3. soovitus. Parandada valitsusväliste organisatsioonide rakendatavaid vahendeid puuduvat teavet

Komisjon peaks parandama rahastatud valitsusväliste organisatsioonide kohta kogutud teavet järgmiselt:

- a) erinevad toetuse haldamise süsteemid peaksid võimaldama dokumenteerida teavet kõikide ELiga lepingu sõlminud toetusesaajate, mitte ainult peamise toetusesaaja saadud vahendite kohta, ning tegema asjaomase teabe analüüsiks ja töötlemiseks kasutatavaks.

Välitegevuse valdkonnas peaks komisjon parandama vahendite jälgitavust:

- b) rahvusvaheliste valitsusväliste organisatsioonide võrgustike ellu viidud meetmete puhul peaks komisjon oma süsteemides kindlaks tegema need juriidilised isikud, kes rahastatud meetmeid realselt ellu viivad;
- c) ÜRO organite kaudu kaudse eelarve täitmise raames rakendatavate projektide puhul peaks komisjon kontrollima, et rahastatavate valitsusväliste organisatsioonidega seotud kaudsete kulude kohta esitatakse piisavalt teavet, mille põhjal saab kõikide rakendusasutuste deklareeritud kulusid hinnata.

Tähtaeg: 2021. aasta keskpaik.

72. Valitsusväliste organisatsioonide rakendatavate ELi vahendite kohta avaldatakse teavet mitme süsteemi kaudu, kuid avalikustatav teave on piiratud, välja arvatud välitegevuse valdkonnas (vt **punktid 51–56**).

73. Komisjon avaldas üldiselt humanitaar- ja arenguabi kohta teavet kooskõlas rahvusvaheliste läbipaistvuse standarditega, kuid mõned neist andmetest olid puudulikud (vt **punktid 58–60**).

74. Viiel juhul volitatud ÜRO organid kas ei avalikustanud üldse või siis avalikustasid vaid osaliselt valitsusväliste organisatsioonidega sõlmitud lepinguid ning komisjon ei kontrollinud, kas ÜRO organid olid seda nõuet täitnud (vt **punkt 62**).

#### 4. soovitus. Ühtlustada avaldatavat teavet ja muuta see täpsemaks

Komisjon peaks

- a) kõikides talitustes vastu võtma ühtse lähenemisviisi andmete avaldamise suhtes finantslâbipaistvuse süsteemis, tagades, et kõik ELiga lepingud sõlminud seotud toetusesaajad ja neile eraldatud toetussummad tehakse avalikuks.

Tähtaeg: 2021. aasta keskpaik.

Välistegevuse valdkonnas peaks komisjon

- b) veelgi parandama abi lâbipaistvust käsitlevate rahvusvaheliste standardite järgimist, andes aru rahastatud projektide tulemuste kohta ning esitades andmeid ELi usaldusfondide kohta;
- c) kontrollima, kas ÜRO organid täidavad oma kohustust avaldada piisavalt teavet ELi toetuslepingute kohta.

Tähtaeg: 2021. aasta keskpaik.

V auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Lazaros S. LAZAROU, võttis käesoleva aruande vastu 5. detsembri 2018. aasta koosolekul Luxembourgis.

*Kontrollikoja nimel*

*president*

*Klaus-Heiner LEHNE*

## Auditeeritud projektid otsese eelarve täitmise raames

	Peadirektoraat	Ei	Lepingu viide	Lepingu pealkiri	Lepingu täitja	Summa (eurodes)	Rakendamise kuupäevad
Liibanon	DG ECHO	1	ECHO/SYR/BUD/2016/91034	Mitmeotstarbelise sularahaabi andmine, et rahuldada haavatavas olukorras Süüria pagulaste vajadused Liibanonis	Rahvusvaheline valitsusväline organisatsioon	31 050 000	1.6.2016–31.5.2017
		2	ECHO/SYR/BUD/2014/91020	Süüria kriisist mõjutatud kõige haavatavamatele inimestele suunatud erakorraline sekkumine (4. etapp)	Rahvusvaheline valitsusväline organisatsioon	5 500 000	1.7.2014–31.3.2015
		3	ECHO/SYR/BUD/2016/91024	Erakorralise kaitsega seotud abi konfliktist ja sundrändest mõjutatud pagulastele ja vastuvõtvale elanikkonnale Põhja ja Bekaa kuberneronnas Liibanonis	Rahvusvaheline valitsusväline organisatsioon	1 500 000	1.4.2016–30.4.2017
	DG NEAR	4	2015/364–146	Ohutu veevarustuse ja jäätmekäitluse tagamine Süüria kriisist mõjutatud haavatavale elanikkonnale Lõuna-Liibanonis	Rahvusvaheline valitsusväline organisatsioon	2 110 823	17.9.2015–16.9.2017
		5	2013/282–595	Üldise lähenemisviisi algatamine seoses rändajate toetamise ja mõjuvõimestamisega kogu rändetsükli vältel ning pagulaste toetamise ja mõjuvõimestamisega Liibanonis	Rahvusvaheline valitsusväline organisatsioon	1 914 506	31.7.2013–30.7.2016
		6	2014/350–232	Liibanoni kohtusüsteemi sõltumatus: sotsiaalne prioriteet	Kohalik valitsusväline organisatsioon	1 000 000	16.10.2014–15.5.2018
		7	2015/371–135	Liibanoni kodanikuühiskonna organisatsioonide mõjuvõimu suurendamine Põhja-Liibanoni põllumajanduse ja keskkonna valdkonna kaasava ja säästva arengu saavutamiseks	Rahvusvaheline valitsusväline organisatsioon	470 949	1.2.2016–28.2.2018
Etioopia	DG ECHO	11	ECHO/-HF/EDF/2015/01001	IV hädaolukordadele reageerimise mehhanism Etioopias	Rahvusvaheline valitsusväline organisatsioon	14 000 000	1.1.2016–30.6.2017
		12	ECHO/-HF/EDF/2015/01025	Seemnetega seotud hädaolukorrale reageerimine koostöös Etioopia valitsusega (SERGE)	Rahvusvaheline valitsusväline organisatsioon	5 000 000	26.5.2016–25.3.2017
		13	ECHO/-HF/EDF/2015/01017	Valdkonnaülene hädaolukorrale reageerimine Etioopia Afari osariigi 5 maakonna haavatavates kogukondades	Rahvusvaheline valitsusväline organisatsioon	1 500 000	1.3.2016–31.8.2017

<b>DG DEVCO</b>	14	2014/343–843	Elurikkuse ja ökosüsteemide funktsioonide kaitse ning mägi-aladel ja tasandikel elavate kogukondade heaolu parandamine Bale ököpiirkonnas	Rahvusvaheline valitsusväline organisatsioon	5 000 000	9.7.2014–8.4.2018
	15	2014/340–882	Etiopia Amhara osariigi Wag Hemra piirkonna haavatava elanikkonna vastupanuvõime ja taastumissuutlikkuse suurendamine	Rahvusvaheline valitsusväline organisatsioon	2 000 000	17.4.2014–16.7.2017
	16	2016/376–321	Rändkarjakasvatavate ja paiksete põlluharijate ja karjakasvatavate loodusvarade majandamise ja elatise teenimise algatused (PANRMLI)	Kohalik valitsusväline organisatsioon	197 865	1.7.2016–31.10.2018
	17	2014/341–464	Afari karjakasvatavate kogukondade reproduktiivtervise parandamise projekt	Kohalik valitsusväline organisatsioon	180 000	12.4.2014–11.4.2016

## Auditeeritud projektid kaudse eelarve täitmise raames

	Peadirektoraat	Ei	Lepingu viide	Lepingu pealkiri	Lepingu täitja	Summa (eurodes)	Rakendamise kuupäevad	Alltoetuse saajast valitsusväline organisatsioon
Liibanon	DG ECHO	8	ECHO/SYR/BUD/2016/91010	Liibanonis elavatele pagulastele kaitse tagamine ja humanitaarabi osutamine	ÜRO organ	30 000 000	1.4.2016–31.3.2017	Rahvusvaheline ja kohalik valitsusväline organisatsioon
	DG NEAR	9	2015/367–663	Toetus Süüria kriisist mõjutatud kooliealistele lastele õppimisvõimaluste tagamiseks ning laste, naiste ja hooldajate tervishoiu tagamiseks ja haavatavuse vähendamiseks Liibanonis	ÜRO organ	37 920 556	1.9.2015–31.8.2017	Rahvusvaheline ja kohalik valitsusväline organisatsioon
		10	2015/371–621	Liibanonis asuvate haavatavas olukorras Süüria pagulaste ja Liibanoni kogukondade jaoks parema juurdepääsu tagamine mittenakkuslike haiguste ja vaimse tervisega seotud esmatasandi tervishoiuteenustele	ÜRO organ	2 308 000	1.1.2016–31.3.2017	Kohalik valitsusväline organisatsioon
Etioopia	DG ECHO	18	ECHO/-HF/BUD/2015/91054	Sularahaabi Somaalia, Eritrea, Lõuna-Sudaani ja Sudaani pagulastele ning pagulaste biomeetriline tuvastamine	ÜRO organ	5 000 000	1.4.2015–31.3.2016	Rahvusvaheline valitsusväline organisatsioon
	DG DEVCO	19	2015/358–720	Etioopiasse tagasipöördujate taasintegreerimise toetus	ÜRO organ	5 000 000	1.1.2015–31.12.2018	Kaks kohalikku valitsusvälist organisatsiooni

	20	2014/346–779	Karjakasvatajate vastupanusuutliikkuse saavutamine paremate veterinaarteenuste osutamise teel Etioopia karjakasvatuspriirkondades	ÜRO organ	9 277 294	26.7.2014–25.11.2018	Kaks rahvusvahelist valitsusvälist organisatsiooni
--	----	--------------	---	-----------	-----------	----------------------	--

## Üksikprojektide hindamine – ülevaade

Projekti nr	Komisjoni rakendatav valitsusväliste organisatsioonide projektide valikuprotsess		Kolmandate poolte rakendatav valitsusväliste organisatsioonide valikuprotsess		ELi vahenditega seotud teave		Teabe kasutamine			Avaldamine		
	Valikuprotsessi läbipaistvus	Valitsusväliste organisatsioonide partnerite suutlikkuse hindamine	Valikuprotsessi läbipaistvus	Valitsusvälistest organisatsioonidest partnerite suutlikkuse hindamine	Komisjoni süsteemid näitavad, kes vastutab mille eest valitsusväliste organisatsiooni tegevuses	Komisjoni süsteemid näitavad kõikide valitsusväliste organisatsioonide saadud vahendeid	Teave võimaldab hinnata kulude mõistlikkust	Teavet saab kasutada rakendusala probleemide tuvastamiseks ja parandamiseks	Teavet saab kasutada koordineerimise eesmärgil	Finantsläbipaistvuse süsteem	IATI	Muud portaalid / volitatud üksuste väljaanded
1	Osaliselt	Jah	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Osaliselt	Jah	Jah	Osaliselt	Jah	Osaliselt	Osaliselt	Jah
2	Osaliselt	Ei	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Osaliselt	Osaliselt	Osaliselt
3	Osaliselt	Jah	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah
4	Jah	Jah	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Osaliselt	Osaliselt	Jah	Jah	Jah	Osaliselt	Osaliselt	Osaliselt
5	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Osaliselt	Jah	Jah	Jah	Osaliselt	Osaliselt	Ei
6	Jah	Jah	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Jah	Ei	Jah	Jah	Jah	Osaliselt	Osaliselt	Osaliselt
7	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Osaliselt	Osaliselt	Osaliselt
8	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Jah	Jah	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Osaliselt
9	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Ei	Jah	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Ei
10	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Jah	Jah	Osaliselt	Osaliselt	Ei	Jah	Osaliselt	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Jah
11	Osaliselt	Jah	Jah	Jah	Osaliselt	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Osaliselt	Jah
12	Osaliselt	Jah	Jah	Jah	Osaliselt	Osaliselt	Osaliselt	Jah	Jah	Jah	Osaliselt	Osaliselt
13	Osaliselt	Jah	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Ei	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Osaliselt	Jah
14	Jah	Jah	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Jah	Jah	Osaliselt	Jah	Jah	Osaliselt	Osaliselt	Osaliselt
15	Jah	Jah	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Osaliselt	Jah	Jah	Jah	Jah	Osaliselt	Osaliselt	Osaliselt



16	Jah	Osaliselt	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Jah	Ei	Jah	Jah	Jah	Osaliselt	Osaliselt	Osaliselt
17	Jah	Osaliselt	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Jah	Ei	Jah	Jah	Osaliselt	Osaliselt	Osaliselt	Osaliselt
18	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Ei	Jah	Osaliselt	Ei	Ei	Jah	Osaliselt	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Ei
19	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Jah	Jah	Osaliselt	Ei	Ei	Jah	Osaliselt	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Osaliselt
20	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Ei	Jah	Jah	Osaliselt	Ei	Jah	Osaliselt	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	Ei

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

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

#### **EXECUTIVE SUMMARY**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **INTRODUCTION**

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

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

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

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

### **Box 1 – What is an NGO?**

See reply of the Commission to paragraph 2.

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

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

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

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

### **OBSERVATIONS**

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

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

20. See the Commission reply to paragraph 19.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission intends to provide further clarity as from 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

52.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission refers to its reply to paragraph 62.

### **CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS**

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

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

**The Commission accepts this recommendation.**

(a) The Commission accepts this recommendation.

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

(b) The Commission accepts this recommendation.

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

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

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

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

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

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

**The Commission accepts this recommendation**

---

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

(a) The Commission accepts this recommendation.

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

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

(b) The Commission accepts this recommendation.

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

(c) The Commission accepts this recommendation

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

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

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

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

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

(a) The Commission accepts this recommendation.

(b) The Commission accepts this recommendation.

(c) The Commission accepts this recommendation.

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

<b>Sündmus</b>	<b>Kuupäev</b>
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	9.1.2018
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	15.10.2018
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	5.12.2018
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	EN: 11.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1662-3 1977-5652 doi:10.2865/386180 QJ-AB-18-034-ET-N

HTML ISBN 978-92-847-1655-5 1977-5652 doi:10.2865/8703 QJ-AB-18-034-ET-Q

Valitsusvälistel organisatsioonidel on ELi eelarve täitmises oluline koht. Aastatel 2014–2017 eraldas komisjon valitsusvälistele organisatsioonidele rakendamiseks hinnanguliselt 11,3 miljardit eurot mitmes ELi poliitikavaldkonnas. Kontrollikoja auditis uuriti valitsusväliste organisatsioonide poolt rakendatud ELi vahendite läbipaistvust, pöörates erilist tähelepanu välistegevusele, mis on suurim poliitikavaldkond, kus ELi vahendeid rakendavad valitsusvälised organisatsioonid. Kontrollikoda leidis, et viis, kuidas komisjon üksuseid oma süsteemides valitsusväliste organisatsioonidena määratleb, ei ole usaldusväärne. Kontrollikoja hinnangul oli komisjon valitsusväliste organisatsioonide juhitud projektid üldiselt välja valinud läbipaistvalt. Mõne auditeeritud ÜRO organi puhul ei olnud valitsusväliste organisatsioonide valikumenetlused siiski alati läbipaistvad. Komisjon ei kogu ega kontrolli alati ülevaatlikku teavet kõigi toetust saanud valitsusväliste organisatsioonide kohta. Valitsusväliste organisatsioonide rakendatavate ELi vahendite kohta avaldatakse teavet mitme süsteemi kaudu, kuid avalikustatav teave on piiratud. Kontrollikoda järeltab, et komisjoni tegevus ei olnud valitsusväliste organisatsioonide poolset ELi vahendite rakendamist silmas pidades piisavalt läbipaistev, ning selle parandamiseks tuleb võtta täiendavaid meetmeid. Kontrollikoda esitab mitu soovitus selle kohta, kuidas parandada valitsusväliste organisatsioonide rakendatavate ELi vahendite läbipaistvust.



EUROOPA  
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: [eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx)  
Veebisait: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Euroopa Liit, 2018

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.