Parlament Europejski
2019–2024

Komisja Kontroli Budżetowej

2023/2122(INI)

18.10.2023

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie przejrzystości i odpowiedzialności organizacji pozarządowych finansowanych z budżetu UE
(2023/2122(INI))

Komisja Kontroli Budżetowej

Sprawozdawca: Markus Pieper

PR_INI

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

UZASADNIENIE 15

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie przejrzystości i odpowiedzialności organizacji pozarządowych finansowanych z budżetu UE
(2023/2122(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 2 i 3 oraz art. 11 ust. 2,

– uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 322 ust. 1 lit. a) i art. 325 ust. 4,

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012[1] („rozporządzenie finansowe”),

– uwzględniając wniosek Komisji z dnia 16 maja 2022 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (COM(2022)0223),

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Budżetowej i Komisji Kontroli Budżetowej z dnia 4 maja 2023 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii,

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013[2],

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej[3],

– uwzględniając komunikat Komisji z dnia 3 grudnia 2020 r. w sprawie europejskiego

[1] Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1.
[2] Dz.U. L 435 z 6.12.2021, s. 187.
[3] Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159.

planu działania na rzecz demokracji (COM(2020)0790),

– uwzględniając sprawozdanie specjalne nr 35/2018 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z dnia 18 grudnia 2018 r. pt. „Przejrzystość procesu wydatkowania środków unijnych przez organizacje pozarządowe – należy dołożyć dalszych starań”,

– uwzględniając badanie pt. „Financing of non-governmental organisations (NGOs) from the EU Budget” [Finansowanie organizacji pozarządowych z budżetu UE], opublikowane przez Dyrekcję Generalną ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej w dniu 25 listopada 2010 r.[4],

– uwzględniając badanie pt. „Democratic accountability and Budgetary Control of non-governmental organisations funded by the EU Budget” [Demokratyczna rozliczalność i kontrola budżetowa organizacji pozarządowych finansowanych z budżetu UE], opublikowane przez Dyrekcję Generalną ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej w dniu 24 stycznia 2017 r.[5], a także jego późniejszą aktualizację z dnia 21 stycznia 2019 r.,

– uwzględniając badanie pt. „Transparency and accountability of EU funding for NGOs active in EU policy areas within EU territory” [Przejrzystość i rozliczalność finansowania unijnego na rzecz organizacji pozarządowych działających w obszarach polityki UE na terytorium UE], opublikowane przez Dyrekcję Generalną ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej w dniu 28 września 2023 r.[6] („badanie dotyczące przejrzystości i rozliczalności”),

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 lutego 2022 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie statusu europejskich stowarzyszeń transgranicznych i organizacji niekomercyjnych[7],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 10 maja 2023 r. zawierającą uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2021, sekcja III – Komisja i agencje wykonawcze[8],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 10 maja 2023 r. zawierającą uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2021, sekcja I – Parlament Europejski[9],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie zaleceń dotyczących reformy przepisów Parlamentu Europejskiego w zakresie przejrzystości, uczciwości,

---

[4] Badanie – „Financing of non-governmental organisations (NGOs) from the EU Budget”, Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Departament Tematyczny D – Sprawy Budżetowe, 15 listopada 2010 r.
[5] Badanie – „Democratic accountability and Budgetary Control of non-governmental organisations funded by the EU Budget”, Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Departament Tematyczny D – Sprawy Budżetowe, 24 stycznia 2017 r.
[6] Badanie – „Transparency and accountability of EU funding for NGOs active in EU policy areas within EU territory”, Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Departament Tematyczny D – Sprawy Budżetowe, 28 września 2023 r.
[7] Dz.U. C 342 z 6.9.2022, s. 225.
[8] Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0137.
[9] Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0138.

odpowiedzialności i walki z korupcją[10],

– uwzględniając wytyczne operacyjne Komisji dla beneficjentów finansowania unijnego dotyczące wykorzystania symbolu UE w kontekście programów unijnych na lata 2021–2027, opublikowane w marcu 2021 r.,

– uwzględniając opinie przedstawione przez Komisję Spraw Zagranicznych oraz Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych,

– uwzględniając art. 54 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej (A9-0000/2023),

A. mając na uwadze, że UE opracowała mechanizmy przejrzystości i rozliczalności, aby zagwarantować, że unijne środki finansowe przyznawane organizacjom pozarządowym są wykorzystywane w sposób skuteczny, efektywny i zgodny z celami, polityką i przepisami finansowymi UE zapisanymi m.in. w rozporządzeniu finansowym, w którym określono przejrzystość jako jedną z przewodnich zasad budżetowych, zobowiązującą Komisję do udostępniania w odpowiedni sposób i w odpowiednim czasie informacji na temat funduszy UE;

B. mając na uwadze, że jak dotąd jedynie środki przyznawane bezpośrednio organizacjom pozarządowym podlegały monitorowaniu i zgłaszaniu przez Komisję;

C. mając na uwadze, że system przejrzystości finansowej Komisji stanowi główne źródło publicznie dostępnych danych na potrzeby szeroko zakrojonej analizy dotacji i zamówień zarządzanych bezpośrednio przez Komisję;

D. mając na uwadze, że z analizy danych z systemu przejrzystości finansowej wynika, że dotacje przyznane z budżetu UE na rzecz organizacji pozarządowych, po wyłączeniu programów UE w dziedzinie kształcenia i badań naukowych, wyniosły co najmniej 2,6 mld EUR w 2022 r. w ramach zarządzania bezpośredniego oraz wszystkich programów i funduszy UE; mając na uwadze, że całkowita kwota dotacji przyznanych na rzecz organizacji pozarządowych jest prawdopodobnie wyższa ze względu na brak definicji organizacji pozarządowych lub wyraźnego rozróżnienia między organizacjami pozarządowymi a organizacjami nienastawionymi na zysk w systemie przejrzystości finansowej[11];

E. mając na uwadze, że w unijnym rejestrze służącym przejrzystości w kategorii „Organizacje pozarządowe, platformy i sieci itp.” zarejestrowanych jest 3 377 podmiotów[12];

F. mając na uwadze, że organizacje pozarządowe są zobowiązane do prowadzenia dokładnej i przejrzystej dokumentacji finansowej, w tym dotyczącej wykorzystania funduszy UE, ponieważ są one odpowiedzialne przed swoimi członkami, darczyńcami, partnerami i beneficjentami za podejmowane działania, źródła finansowania, w tym

[10] Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0292.
[11] Całkowita kwota dotacji przyznanych na rzecz organizacji pozarządowych z budżetu UE w 2022 r., na podstawie analizy danych z systemu przejrzystości finansowej, wynosi około 3,7 mld EUR.
[12] Źródło: Unijny rejestr służący przejrzystości, dostęp w dniu 22 września 2023 r.

fundusze UE, oraz decyzje podejmowane w imieniu zainteresowanych stron;

Uwagi ogólne

1. z zadowoleniem przyjmuje kluczową rolę, jaką odgrywają organizacje pozarządowe w łączeniu społeczeństwa obywatelskiego z politycznym procesem decyzyjnym we wszystkich obszarach polityki UE; podkreśla w szczególności ich rolę w wykonywaniu budżetu UE i reprezentowaniu społeczeństwa obywatelskiego;

2. zwraca uwagę, że obszary polityki społecznej, polityki ochrony środowiska i pomocy rozwojowej wymagają wsparcia publicznego wykraczającego poza darowizny od podmiotów prywatnych;

3. podkreśla, że organizatorom wolontariatu i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego należą się najwyższy szacunek i wdzięczność za codzienną pracę, jaką wykonują, aby pomagać ludziom w społeczeństwie, szczególnie jeśli wspierają na przykład działalność społeczną, zaangażowanie kulturalne, edukację sportową, pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych; uznaje miliony godzin nieodpłatnej pracy w ramach wolontariatu wykonywanej codziennie przez tysiące wolontariuszy w całej Europie i potwierdza, że te organizacje pozarządowe działające w ramach wolontariatu zasługują na najwyższe uznanie i wsparcie;

4. zwraca w szczególności uwagę na kluczową rolę, jaką agencje pomocowe odgrywają w codziennym ratowaniu i poprawie życia, na przykład pracę Czerwonego Krzyża, ochotniczych straży pożarnych, organizacji zajmujących się zarządzaniem sytuacjami wyjątkowymi, organizacji pomocy humanitarnej i organizacji opieki społecznej, oraz podkreśla, jak ważne jest zaspokajanie potrzeb finansowych i innych potrzeb tych organizacji;

5. uznaje ważną rolę, jaką organizacje pozarządowe odgrywają jako fundament społeczeństwa w Europie, polegającą na zapewnianiu bardzo potrzebnego wsparcia społecznościom w różnych obszarach, w tym między innymi w obszarze pomocy społecznej, edukacji, działalności charytatywnej, pracy integracyjnej, zapewniania wsparcia zdrowotnego osobom starszym i osobom z niepełnosprawnościami, w dziedzinach kultury, sprzątania, ochrony i odbudowy środowiska oraz badań naukowych i innowacji;

6. zwraca uwagę, że w przepisach i procesie ustawodawczym często pomija się opinie lokalnych, regionalnych i krajowych organizacji pozarządowych, a jednocześnie promuje się priorytety dużych organizacji pozarządowych, oraz że priorytety i potrzeby mniejszych lokalnych i regionalnych organizacji pozarządowych są często pomijane lub uwzględniane w mniejszym stopniu, mimo że te mniejsze i regionalne grupy często wykonują większość pracy; podkreśla, że praca małych i regionalnych organizacji zasługuje na najwyższy szacunek, ponieważ reprezentują one prawdziwą różnorodność i wszechstronność pracy wolontariuszy wykonywanej w całej Europie;

7. pochwala kluczową rolę, jaką organizacje pozarządowe w UE i w krajach trzecich odgrywają w obronie praworządności i promowaniu poszanowania praw człowieka i demokracji; przypomina, że w krajach o systemach autorytarnych lub niedemokratycznych organizacje pozarządowe często stanowią ostatnią linię obrony

demokracji; podkreśla, jak ważne jest zapewnianie odpowiedniego finansowania unijnego dla organizacji pozarządowych działających w tych obszarach;

8. jest przekonany, że zasadnicze znaczenie dla organizacji pozarządowych ma przejrzystość publiczna, dzięki której mogą one prezentować swoją cenną pracę, zdobywać uznanie i budować wiarygodność;

9. uważa, że sprawie dotyczącej zarzutów korupcyjnych zwanej „Katargate" i roli, jaką odegrały w niej niektóre organizacje pozarządowe, można było zapobiec poprzez konsekwentne egzekwowanie istniejących wymogów przejrzystości i zobowiązanie organizacji pozarządowych do ujawniania źródeł finansowania i ich wewnętrznych struktur; z zaniepokojeniem zauważa, że powiązane ze sprawą organizacje pozarządowe korzystają z finansowania unijnego od 2015 r.; uważa za niedopuszczalne, że wykorzystanie środków finansowych i transfery do innych organizacji nie są w pełni identyfikowalne; ostrzega przed zagrożeniem związanym z faktem, że pieniądze unijnych podatników mogą ostatecznie zostać wykorzystane w kręgach korupcyjnych; podkreśla znaczenie „przejrzystości beneficjenta końcowego" w kontekście środków unijnych przyznawanych organizacjom pozarządowym;

10. przypomina, że przedstawione poniżej ustalenia i zalecenia zostały sformułowane w oparciu o wnioski z badania dotyczące przejrzystości i rozliczalności i dotyczą dalszych uchybień w korzystaniu ze środków unijnych przez organizacje pozarządowe;

Definicja organizacji pozarządowych

11. przypomina o fundamentalnym znaczeniu zaufania społecznego do organizacji pozarządowych oraz ich wspierania; zwraca uwagę, że terminy używane do opisania tych organizacji są różnie interpretowane przez prawo i ogół społeczeństwa;

12. podkreśla, że termin „organizacja pozarządowa" ma szeroki zakres obejmujący wiele różnych rodzajów organizacji: od dużych organizacji międzynarodowych po małe organizacje regionalne lub lokalne, od organizacji prowadzonych głównie przez profesjonalistów po organizacje tworzone głównie przez wolontariuszy; zwraca uwagę, że kwestie poruszane przez organizacje pozarządowe i metody wdrażania mogą się znacznie różnić, na przykład niektóre organizacje pozarządowe mogą wykonywać pracę o charakterze wysoce teoretycznym (na przykład praca niektórych ośrodków analitycznych) lub politycznym (na przykład politycznie powiązane organizacje pozarządowe), podczas gdy inne mogą zajmować się kwestiami praktycznymi (na przykład codzienną pracą, w którą angażują się organizacje pozarządowe zajmujące się gaszeniem pożarów w całej Europie); w związku z tym podkreśla, że przy analizowaniu poziomów przejrzystości i skuteczności należy rozróżniać różne rodzaje organizacji pozarządowych oraz że należy ustanowić lepszą definicję organizacji pozarządowych na szczeblu UE;

13. ponawia apel o opracowanie wspólnej definicji organizacji pozarządowych zawarty w zaleceniach przedstawionych w rezolucji w sprawie udzielenia Komisji absolutorium za rok 2021[13]; apeluje o opracowanie wspólnej definicji organizacji pozarządowych na szczeblu UE, w szczególności w odniesieniu do organizacji pozarządowych

[13] Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0137.

otrzymujących finansowanie unijne; uważa, że w ramach tej definicji należy określić minimalne wspólne warunki określania organizacji pozarządowych; jest zdania, że takie minimalne warunki muszą obejmować formę organizacji, jej cele, poziom formalnego lub instytucjonalnego istnienia, odpowiedzialność jej struktur przed członkami lub darczyńcami, jej poziom niezależności od rządu, innych organów publicznych, partii politycznych lub organizacji komercyjnych oraz cele komercyjne lub zawodowe, jakie realizuje w imieniu swoich członków;

14. podkreśla korzyści płynące z ustanowienia wspólnej definicji dla współpracy UE z organizacjami pozarządowymi, obejmującej bezpośrednie kontakty o charakterze konsultacyjnym, politycznym i finansowym; dostrzega korzyści płynące z zapewnienia wspólnego zrozumienia roli tych partnerów w odniesieniu do UE i jej organów w różnych kontekstach, wykraczających poza kwestię wsparcia finansowego; uważa, że wartością dodaną przyjęcia wspólnej ogólnounijnej definicji jest zwiększenie przejrzystości, rozliczalności i przewidywalności wobec instytucji Unii, państw członkowskich, organizacji pozarządowych i unijnych podatników;

15. zwraca uwagę, że grupa organizacji pozarządowych otrzymujących finansowanie unijne obejmuje szeroki zakres struktur, sposobów funkcjonowania, źródeł finansowania i obszarów zainteresowania, co przekłada się na różnorodność projektów finansowanych z pieniędzy podatników; zwraca uwagę, że Komisja używa terminów „organizacje pozarządowe” i „organizacje nienastawione na zysk”, choć nie są one jasno zdefiniowane w systemie przejrzystości finansowej; wyraża ubolewanie, że skutkuje to brakiem publicznej przejrzystości w przydzielaniu i monitorowaniu środków unijnych i może prowadzić do braku zaufania publicznego;

Kontrola i monitorowanie

16. wyraża zaniepokojenie z powodu przypadków nadużyć i nieprawidłowości, zwłaszcza w sytuacjach, w których organizacje pozarządowe będące członkami różnych międzynarodowych sieci lub platform otrzymujących finansowanie unijne są narażone na ryzyko konfliktu interesów, podwójnego finansowania, korupcji lub prania pieniędzy; wyraża zaniepokojenie brakiem publicznie dostępnych danych na temat przypadków nadużyć finansowych dotyczących organizacji pozarządowych; wzywa Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), aby zebrał takie dane i przekazał je Parlamentowi oraz Trybunałowi Obrachunkowemu, a także aby sporządził wykaz organizacji pozarządowych, które dopuściły się naruszenia przepisów;

17. wyraża zaniepokojenie faktem, że można obejść wymogi dotyczące przejrzystości publicznej, zwłaszcza gdy środki finansowe są przekazywane w ramach łańcucha i wykorzystywane do realizacji celów innych darczyńców; podkreśla, że system przejrzystości finansowej nie zapewnia żadnych informacji o tym, w jaki sposób środki unijne przyznawane w ramach zarządzania pośredniego i dzielonego są rozdzielane między organizacje pozarządowe, na jakiej podstawie i w jakim celu; uważa, że jest to bardzo problematyczne, ponieważ w ramach zarządzania pośredniego i dzielonego przekazywane są znaczne kwoty finansowania; wzywa Komisję, aby zapewniła weryfikację przenoszenia środków i ich wykorzystania przez beneficjentów końcowych poprzez nałożenie odpowiednich wymogów w zakresie sprawozdawczości i publikacji zgodnie z rocznymi sprawozdaniami państw członkowskich i Komisji dotyczącymi

wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych;

18. z ubolewaniem stwierdza, że brak przejrzystości umożliwia wpływowym podmiotom zakładanie, finansowanie lub pozyskiwanie do współpracy organizacji pozarządowych finansowanych ze środków UE w wielu państwach członkowskich w celu propagowania fałszywej narracji, w tym poprzez dezinformację, jak się wydaje, aby wywierać wpływ na politykę UE za pośrednictwem różnych podmiotów, jak miało to miejsce w przypadku afery „Katargate”; podkreśla, że budżet UE nie może być wykorzystywany do lobbowania przeciwko demokratycznym zasadom i wartościom UE; powtarza, że zagraniczna ingerencja w kształtowanie polityki UE może odbywać się za pośrednictwem organizacji pozarządowych; wzywa Komisję, aby zobowiązała organizacje pozarządowe otrzymujące dotacje z UE do publikowania szczegółowych informacji na temat wszelkich środków finansowych otrzymanych z innych źródeł w związku z projektami współfinansowanymi przez UE w okresie pięciu lat[14];

19. apeluje, aby krajowe przepisy dotyczące rejestru lobbystów zawierały również wymóg dotyczący ujawniania darczyńców i ich międzynarodowych łańcuchów finansowych;

20. przypomina, że niektóre organizacje, które prowadzą nielegalną działalność i działają wbrew wartościom UE, zostały zarejestrowane i funkcjonują w państwach członkowskich; uważa, że krajowe organy administracji, które działają na bardziej lokalnym szczeblu, muszą przyjąć odpowiedzialność jako pierwsze skuteczne ogniwo, które może powstrzymać organizacje działające nielegalnie i z naruszeniem przepisów UE;

21. wzywa organy krajowe, aby wprowadziły środki prawne i administracyjne, które ułatwią podejmowanie działań na szczeblu UE oraz umożliwią Komisji sprawniejsze i szybsze wprowadzanie takich organizacji do systemu wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES) oraz pozbawianie ich możliwości otrzymywania finansowania unijnego; wzywa do uwzględnienia takiego wymogu wobec państw członkowskich we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie organizacji pozarządowych;

22. wyraża ubolewanie, że publikacja danych w systemie przejrzystości finansowej z opóźnieniem wynoszącym 6–18 miesięcy ma negatywny wpływ na przejrzystość publiczną; wzywa Komisję, aby publikowała informacje o dotacjach UE przyznanych organizacjom pozarządowym nie później niż 6 miesięcy od daty przyznania dotacji[15], z uwzględnieniem środków otrzymanych z innych źródeł, takich jak fundacje; wzywa Komisję do opracowania i wdrożenia narzędzi kontroli poprawności danych w celu zapewnienia, aby proces kontroli poprawności danych w systemie przejrzystości finansowej był automatyczny, ciągły i szybszy oraz wymagał mniejszej ilości zasobów[16];

23. krytycznie ocenia sytuacje, gdy z budżetu UE przyznawane są znaczne środki na współfinansowanie organizacji pozarządowych, w oczywisty sposób i w przeważającej mierze finansowanych przez państwa, sieci lub fundacje spoza UE i prowadzących badania, których wyniki regularnie wywierają negatywny wpływ na europejski

[14] Zob.: badanie dotyczące przejrzystości i rozliczalności, zalecenie 2.
[15] Zob.: badanie dotyczące przejrzystości i rozliczalności, zalecenie 5.
[16] Zob.: badanie dotyczące przejrzystości i rozliczalności, zalecenie 7.

przemysł i dostawców usług transportowych; wzywa Komisję do monitorowania przepływu środków finansowych od pierwszego darczyńcy, aby zapobiegać szkodom dla gospodarki UE;

24. wyraża ubolewanie, że systemy Komisji nie są wystarczająco przejrzyste i że zawierają różne dane, co utrudnia porównywanie informacji pochodzących z różnych publicznie dostępnych portali i baz danych Komisji, ponieważ stosują one różne metody identyfikacji beneficjentów projektów i dotacji; zaleca, aby Komisja ustanowiła zharmonizowane zasady i ustandaryzowała układ i funkcje baz danych dotyczących poszczególnych programów;

25. wzywa Komisję do stosowania wspólnego niepowtarzalnego elementu, takiego jak niepowtarzalny kod identyfikacyjny uczestnika, oraz kluczy identyfikacyjnych projektu we wszystkich portalach i bazach danych, w tym na stronach internetowych beneficjentów, aby ułatwić porównywanie publicznie dostępnych informacji udostępnianych za pośrednictwem różnych systemów i stron internetowych; wzywa Komisję, aby zapewniła wszystkim beneficjentom dotacji dla organizacji pozarządowych kod, który umożliwia pobranie danych dotyczących finansowania z pięcioletniego okresu bezpośrednio z systemu przejrzystości finansowej i który zawiera linki do odpowiednich wpisów dotyczących projektów w bazach danych programów Komisji[17];

26. dostrzega niespójności w treści i zakresie informacji zamieszczanych na stronach internetowych dotyczących projektów i zwraca uwagę na brak wystarczającej przejrzystości po stronie organizacji pozarządowych w zakresie podziału dotacji między partnerów i powiązań z odpowiednimi bazami danych Komisji; wzywa organizacje pozarządowe, aby przyjęły bardziej aktywne podejście w odniesieniu do przejrzystości publicznej, wykraczające poza obecne minimalne wymogi dotyczące finansowania z dotacji UE[18]; wzywa, aby na stronach internetowych organizacji pozarządowych i stronach internetowych projektów finansowanych ze środków UE w bardziej przejrzysty i systematyczny sposób przedstawiane były informacje na temat dotacji z UE i innych źródeł otrzymanych zarówno na konkretne projekty, jak i w ujęciu ogólnym, a także na temat celów, rezultatów i skutków projektów;

27. zwraca uwagę, że chociaż wprowadzenie systemu cyfrowego zarządzania dotacjami (e-dotacje) jako wspólnego narzędzia zarządzania dotacjami i systemu rejestracji wnioskodawców we wszystkich służbach Komisji przyczyniło się do poprawy jakości i kompletności danych w systemie przejrzystości finansowej, należy podjąć dalsze starania w celu zwiększenia wiarygodności tych danych; wyraża zaniepokojenie, że w istniejących portalach i systemach przejrzystości Komisji nadal występują niedociągnięcia w zakresie spójności; wzywa ponadto do stworzenia bardziej przyjaznego dla użytkownika systemu przejrzystości finansowej, który byłby powiązany z rejestrem służącym przejrzystości i kompatybilny z bazami danych poszczególnych programów, oraz podkreśla, że system ten powinien obejmować płatności końcowe i precyzyjną definicję organizacji pozarządowych, co umożliwi identyfikację beneficjentów według kategorii; zwraca się do Komisji o przygotowanie wniosku dotyczącego dalszych działań administracyjnych do dnia 1 czerwca 2024 r.;

[17] Zob.: badanie dotyczące przejrzystości i rozliczalności, zalecenie 19.
[18] Zob.: badanie dotyczące przejrzystości i rozliczalności, zalecenie 17.

28. z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący utworzenia, na podstawie art. 36 rozporządzenia finansowego, jednolitego, interoperacyjnego systemu informatycznego do eksploracji danych i oceny ryzyka w celu zwiększenia skuteczności wewnętrznej kontroli wykonania budżetu; podkreśla, że system ten musi zawierać nie tylko dane odbiorców, ale także dane beneficjentów rzeczywistych zgodnie z dyrektywą (UE) 2015/849[19]; wzywa do uwzględnienia w tym systemie wskaźników ryzyka opartych na danych z EDES w ramach wszystkich trybów zarządzania;

29. nalega, aby w wytycznych dotyczących korzystania z usług ekspertów zewnętrznych, w tym przez grupy polityczne, położono większy nacisk na to, że do finansowania kwalifikują się wyłącznie organizacje prowadzące działalność w oparciu o możliwe do zweryfikowania fakty; domaga się, aby odbiorcy podejmowali odpowiednie dobrowolne zobowiązanie przed otrzymaniem finansowania oraz aby Komisja i Trybunał Obrachunkowy przeprowadzały odpowiednie wyrywkowe kontrole; sprzeciwia się finansowaniu organizacji, które w oczywisty sposób rozpowszechniają fałszywe informacje lub których cele są sprzeczne z podstawowymi wartościami i uznanymi zasadami społecznej gospodarki rynkowej UE;

30. potwierdza, że Komisja zapewnia wsparcie administracyjne i finansowe na potrzeby tworzenia platform informacyjnych dla posłów do PE i ogółu społeczeństwa, ale zastanawia się, w przypadku platformy dotyczącej prawa o odbudowie zasobów przyrodniczych[20], czy termin jej utworzenia i brak monitorowania wiarygodności udostępnianych informacji nie sprzyjały jednostronnemu, stronniczemu wpływowi politycznemu, przez co można było odnieść wrażenie, że władza wykonawcza wywiera naciski na władzę ustawodawczą, co stanowiłoby niewłaściwe wykorzystanie pieniędzy podatników; zwraca się do Komisji o ujawnienie terminów i kwot przepływów pieniężnych związanych z tą platformą do dnia 1 lutego 2024 r. i zwraca się do Trybunału o zbadanie tej sprawy i ustalenie, jakie działania należy podjąć;

31. zwraca uwagę, że w instytucjach Unii może wystąpić konflikt interesów, jeśli władza ustawodawcza będzie pod wpływem władzy wykonawczej; wzywa do nałożenia na Komisję, agencje UE oraz inne podmioty i instytucje Unii wymogu niezwłocznego udostępnienia członkom Komisji Kontroli Budżetowej ich umów i porozumień zawartych z organizacjami pozarządowymi oraz powiązanych programów prac do dnia 1 lutego 2024 r.; wyraża ubolewanie, że wielokrotne wnioski sprawozdawcy o udostępnienie umów zawartych między organizacjami pozarządowymi a agencjami europejskimi nie zostały uwzględnione i że takie wnioski należy składać za pośrednictwem przewodniczącego Komisji Kontroli Budżetowej; wzywa do bezzwłocznego udostępnienia umów członkom Komisji Kontroli Budżetowej;

32. zwraca uwagę, że współistnienie obowiązków sprawozdawczych i praktyk księgowych na poziomie krajowym i unijnym może prowadzić do nieproporcjonalnego obciążenia administracyjnego dla organizacji pozarządowych; wzywa Komisję, aby zapewniła spójność obowiązków sprawozdawczych na szczeblu unijnym i krajowym w celu

[19] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73.
[20] Platforma Biznes i Różnorodność, Komisja Europejska, dostęp w dniu 29 września 2023 r.

zagwarantowania łatwiejszego monitorowania wypełniania obowiązków, zwłaszcza w przypadku mniejszych organizacji pozarządowych; wzywa Komisję, aby opracowała wspólny system monitorowania służący identyfikacji beneficjentów końcowych, analogiczny do systemu stosowanego już w polityce regionalnej; zaleca, aby podstawą takiego systemu były zasady monitorowania w ramach zarządzania dzielonego, które mają zastosowanie do państw członkowskich UE;

33. zwraca się do Komisji o przedstawienie kompleksowej analizy dotyczącej tego, czy zapewnia ona szkolenia dla lobbystów, w tym organizacji pozarządowych, poświęcone rozporządzeniu finansowemu i budżetowi UE, oraz jakie środki finansowe na ten cel przeznacza; zwraca się o przedstawienie tej analizy wraz z wykazem odpowiednich szkoleń i nazwiskami beneficjentów do dnia 1 lutego 2024 r.; w stosownych przypadkach zwraca się o upublicznienie treści szkoleń; zwraca się o udostępnienie treści tych szkoleń członkom Komisji Kontroli Budżetowej na ich wniosek;

Unijny rejestr służący przejrzystości

34. wzywa Komisję do dopilnowania, aby wszyscy wnioskodawcy lub beneficjenci finansowania unijnego, w tym organizacje pozarządowe, byli zobowiązani do corocznego publikowania liczby nawiązanych kontaktów lobbingowych, z uwzględnieniem ich charakteru i wartości finansowej; ponownie podkreśla w tym kontekście, że należy przeprowadzić kompleksowy wstępny przegląd finansowy tych podmiotów, zanim zostaną one wpisane do unijnego rejestru służącego przejrzystości; wzywa do ustanowienia stanowiska urzędnika ds. przejrzystości we wszystkich sekretariatach komisji i odpowiednich jednostkach administracyjnych; przypomina, że zgodnie z wytycznymi dotyczącymi rejestru służącego przejrzystości o zmianach w przekazywanych danych należy informować niezwłocznie po ich wystąpieniu, a w każdym razie w ciągu trzech miesięcy; nalega, aby wszelkie zmiany w składzie zarządu lub w kadrze kierowniczej organizacji pozarządowych finansowanych ze środków UE były również odnotowywane w rejestrze służącym przejrzystości;

35. wzywa do ścisłego egzekwowania zasad dotyczących dostępu do budynków Parlamentu i zaproszeń na posiedzenia komisji parlamentarnych, ponieważ warunkiem uzyskania takiego dostępu lub zaproszenia jest dokonanie rejestracji każdej organizacji w rejestrze służącym przejrzystości przez nowego urzędnika ds. przejrzystości, który zostanie zatrudniony w sekretariacie każdej komisji;

36. wzywa Komisję, aby opracowała – w oparciu o obecnie stosowane najlepsze praktyki – scentralizowany system certyfikacji dla organizacji pozarządowych pragnących ubiegać się o finansowanie unijne, które są zarejestrowane w unijnym rejestrze służącym przejrzystości;

37. wyraża ubolewanie z powodu współistnienia różnych wymogów dotyczących ujawniania informacji w odniesieniu do różnych rodzajów organizacji figurujących w rejestrze służącym przejrzystości; wzywa Komisję, aby nałożyła takie same wymogi dotyczące ujawniania informacji na wszystkie rodzaje organizacji zarejestrowanych w rejestrze służącym przejrzystości; zwraca uwagę, że w szczególności wszystkie te organizacje muszą być zobowiązane do ujawnienia swoich dochodów i wszelkich kwot

przeznaczanych na działalność lobbingową[21];

38. przypomina o zaleceniach zawartych w rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie absolutorium za rok 2021[22], w której wezwano do przeglądu unijnego rejestru służącego przejrzystości i zmiany wytycznych dotyczących rejestracji w celu wprowadzenia wymogu ujawniania szczegółowych informacji na temat wszystkich źródeł finansowania przez zarejestrowane organizacje, w tym informacji o udziałach w innych przedsiębiorstwach, oraz zapewnienia możliwości śledzenia finansowania z funduszy UE od bezpośredniego odbiorcy do beneficjenta końcowego, gdy środki są przekazywane między ogniwami łańcucha, w tym gdy środki są przekazywane przez jedną organizację pozarządową lub zainteresowaną stronę innej organizacji pozarządowej lub zainteresowanej stronie;

39. wzywa wszystkie organizacje pozarządowe otrzymujące finansowanie z UE, aby publikowały w internecie informacje na temat wszystkich spotkań z posłami do PE, asystentami posłów do PE lub przedstawicielami innych instytucji, organów lub agencji Unii, jeżeli takie spotkania dotyczą bieżących spraw ustawodawczych UE lub środków unijnych, które organizacje pozarządowe otrzymują lub o które się ubiegają, analogicznie do podobnych obowiązków spoczywających na posłach do PE; wzywa odpowiednie instytucje i organy Unii, aby zapewniły narzędzia niezbędne do publikowania informacji o takich spotkaniach;

Rozporządzenie w sprawie organizacji pozarządowych

40. ponawia swój apel zawarty w rezolucji w sprawie absolutorium dla Komisji za rok 2021[23] o przyjęcie do dnia 1 czerwca 2024 r. rozporządzenia w sprawie organizacji pozarządowych zawierającego zharmonizowane minimalne wymogi dla organizacji pozarządowych obejmujące wszystkie podmioty UE oraz jasną definicję i kategoryzację obszarów działania i wielkości organizacji pozarządowych, a także przewidującego konieczne warunki otrzymywania środków unijnych przez organizacje pozarządowe; podkreśla, że należy wprowadzić wyraźne rozróżnienie między zwykłymi organizacjami pozarządowymi a „organizacjami pozarządowymi użyteczności publicznej”; wzywa Komisję, aby ustanowiła uproszczone procedury dla małych organizacji pozarządowych;

41. zwraca się do Komisji o dopilnowanie, aby podczas przygotowywania wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie organizacji pozarządowych ważne kwestie związane m.in. z jasnymi definicjami, efektem „drzwi obrotowych”, przejrzystością finansowania i darowizn, walką z praniem pieniędzy, ograniczaniem ingerencji zagranicznej, niezależnością od wpływów politycznych i gospodarczych, informowaniem o nieprawidłowościach oraz przejrzystością w zakresie rzeczywistego przywództwa i własności zostały uwzględnione w wystarczająco przejrzysty sposób;

42. ponawia swój apel przedstawiony w rezolucji w sprawie absolutorium dla Komisji za rok 2021[24] o utworzenie publicznej czarnej listy organizacji pozarządowych, które

[21] Zob.: badanie dotyczące przejrzystości i rozliczalności, zalecenie 24.3.
[22] Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0138, pkt 74.
[23] Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0137, pkt 20.
[24] Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0137, pkt 19.

prowadziły działania takie jak nawoływanie do nienawiści, podżeganie do terroryzmu i ekstremizm religijny wspierający lub gloryfikujący przemoc lub które niewłaściwie wykorzystały lub sprzeniewierzyły fundusze Unii i znajdują się w bazie danych EDES, aby zagwarantować, że mają one zablokowany dostęp do instytucji Unii i unijnych programów finansowania; oczekuje, że Komisja przedstawi wniosek w tej sprawie nie później niż 1 lipca 2024 r.;

43. wzywa Trybunał, aby sporządził sprawozdanie specjalne będące kontynuacją ustaleń z 2018 r. w celu przeanalizowania wewnętrznych struktur demokratycznych organizacji pozarządowych, bezpośrednich i pośrednich wpływów i wypływów środków unijnych i innych oraz stopnia, w jakim są one zgodne z prawami demokratycznymi i prawami człowieka oraz wartościami UE; ponadto wzywa Trybunał, aby dodatkowo przeprowadził kompleksową analizę przepisów związanych z widocznością i przejrzystością zawartych w obowiązujących ramach prawnych dotyczących unijnego rejestru służącego przejrzystości i w rozporządzeniu finansowym, a także aby przedstawił dalsze zalecenia dotyczące przejrzystości beneficjenta końcowego i pierwszego sponsora finansowego oraz przeanalizował tę przejrzystość i opracował dodatkowe zalecenia mające na celu jej zwiększenie; oczekuje, że Trybunał przedstawi to sprawozdanie do 1 grudnia 2024 r., i wzywa Trybunał, by w razie potrzeby dostosował swój obecny plan prac;

44. wzywa Komisję i Trybunał, aby systematycznie przekazywały Parlamentowi, jako organowi udzielającemu absolutorium, informacje pochodzące z opartych na analizie ryzyka kontroli na miejscu w organizacjach pozarządowych, przeprowadzanych przez Komisję i Trybunał; wzywa Komisję, aby wyszła poza minimalne wymogi i zwiększyła liczbę organizacji pozarządowych poddawanych kontroli; nalega, aby takie informacje były podawane do wiadomości publicznej;

45. wyraża ubolewanie z powodu faktu, że OLAF nie ma możliwości uzyskania informacji na temat nadużyć finansowych popełnianych przez poszczególne organizacje pozarządowe; wzywa Komisję, aby zwiększyła uprawnienia OLAF-u w zakresie dostępu; oczekuje, że rozwój systemu monitorowania ułatwi identyfikację organizacji dopuszczających się nadużyć, wskazywanie ich i prowadzenie dochodzeń w ich sprawie oraz nakładanie odpowiednich sankcji;

°

° °

46. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu.

UZASADNIENIE

Organizacje pozarządowe odgrywają kluczową rolę w łączeniu społeczeństwa obywatelskiego z politycznym procesem decyzyjnym we wszystkich obszarach polityki UE. Odgrywają one również ważną rolę w wykonywaniu budżetu UE, gdy otrzymują środki unijne jako bezpośredni beneficjenci dotacji UE przyznawanych przez Komisję albo gdy otrzymują środki unijne pośrednio od beneficjentów i partnerów, którzy mają stosunek prawny z Komisją, w ramach wszystkich trybów zarządzania budżetem. Jak wynika z danych opublikowanych w systemie przejrzystości finansowej Komisji, kwota dotacji przyznanych na podstawie umów z budżetu UE na rzecz organizacji pozarządowych, po wyłączeniu programów UE w dziedzinie kształcenia i badań naukowych, wyniosła co najmniej 2,6 mld EUR w 2022 r. w ramach zarządzania bezpośredniego oraz wszystkich programów i funduszy UE. Całkowita kwota dotacji przyznanych na rzecz organizacji pozarządowych jest jednak prawdopodobnie wyższa (około 3,7 mld EUR w 2022 r.) ze względu na brak definicji organizacji pozarządowych oraz brak wyraźnego rozróżnienia między organizacjami pozarządowymi a organizacjami nienastawionymi na zysk w systemie przejrzystości finansowej.

Chociaż przejrzystość i rozliczalność są podstawowymi zasadami zapisanymi w przepisach finansowych regulujących wykonanie budżetu UE i ważnymi czynnikami budującymi zaufanie publiczne, analiza okoliczności związanych z wykonaniem budżetu UE przez organizacje pozarządowe ujawnia poważne niedociągnięcia w zakresie przejrzystości i rozliczalności publicznej. Ponieważ tylko środki finansowe bezpośrednio przyznane organizacjom pozarządowym podlegają monitorowaniu i zgłaszaniu przez Komisję, trudno jest monitorować środki unijne przenoszone w formie dotacji w systemie kaskadowym, podwykonawstwa lub podziału w ramach konsorcjum i nie są one publikowane na publicznych stronach internetowych, takich jak system przejrzystości finansowej. W rezultacie wdrożenie mechanizmów kontroli mających na celu zapewnienie skutecznego, efektywnego i zgodnego z celami, polityką i przepisami finansowymi UE wykorzystania środków unijnych jest utrudnione albo wręcz niemożliwe.

Z myślą o zapobieganiu nadużyciom finansowym i ich zwalczaniu oraz dopilnowaniu, aby środki unijne nie były wykorzystywane w sposób sprzeczny z wartościami UE, należy zaostrzyć wymogi dotyczące przejrzystości i rozliczalności publicznej. Kwestią najwyższej wagi jest dopilnowanie, aby środki unijne, będące przedmiotem umów, można było prześledzić aż do beneficjentów końcowych w sposób systematyczny i zharmonizowany na platformach informacyjnych i platformach służących przejrzystości na poziomie UE oraz na poziomie organizacji pozarządowych w państwach członkowskich. W szczególności unijny rejestr służący przejrzystości powinien zapewniać identyfikowalność źródeł finansowania, w tym funduszy UE, oraz większą przejrzystość informacji o zarejestrowanych organizacjach, dzięki czemu możliwe będzie unikanie sytuacji takich jak afera „Katargate”. Należy ponadto zapewnić przejrzystość finansowania organizacji pozarządowych od samego źródła.

Zgodnie z zaleceniami zawartymi w rezolucjach w sprawie absolutorium budżetowego z poprzednich lat przyjęcie rozporządzenia w sprawie organizacji pozarządowych ustanawiającego minimalne wymogi dla organizacji pozarządowych w całej UE (definicja, dostęp do finansowania, ujawnianie źródeł finansowania, niezależność od wpływów

politycznych i ingerencji spoza Europy itp.) zapewniłoby solidniejsze ramy kontroli budżetowej, co z kolei pozwoliłoby organizacjom pozarządowym na osiąganie pozytywnych wyników przy zachowaniu najwyższego poziomu przejrzystości i rozliczalności.