

LT

2020

Veiksmingumo ataskaita trumpai

Europos Audito R m ataskaitos ES biud eto
veiksmingumas. Pad tis 2020 m. pabaigoje pristatymas

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Užklausos: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Tviteris: @EUAuditors

Daug papildomos informacijos apie Europos Sąjungą yra internete. Ji prieinama per portalą Europa (<http://europa.eu>).

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2021

PDF	ISBN 978-92-847-7233-9	ISSN 2600-1411	doi:10.2865/21288	QJ-AK-21-002-LT-N
HTML	ISBN 978-92-847-7260-5	ISSN 2600-1411	doi:10.2865/965532	QJ-AK-21-002-LT-Q

LT

2020

veiksmingumo ataskaita trumpai

Europos Audito Rūmų ataskaitos „ES biudžeto veiksmingumas. Padėtis 2020 m. pabaigoje“ pristatymas

Turinys

Ką auditavome ir analizavome?	3
Paskirtis	3
Apimtis	3
1 skyrius. Veiksmingumo sistema	6
Ką analizavome?	6
Ką nustatėme?	7
Ką rekomenduojame?	8
2 skyrius. Konkurencingumas augimui ir darbo vietų kūrimui skatinti	10
Ką analizavome?	10
Ką nustatėme?	11
3 skyrius. Ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda	13
Ką analizavome?	13
Ką nustatėme?	14
4 skyrius. Gamtos ištekliai	16
Ką analizavome?	16
Ką nustatėme?	17
5 skyrius. Saugumas ir pilietybė	19
Ką analizavome?	19
Ką nustatėme?	20
6 skyrius. Europos vaidmuo pasaulyje	22
Ką analizavome?	22
Ką nustatėme?	23
7 skyrius. Atsižvelgimas į rekomendacijas	25
Ką analizavome?	25
Ką nustatėme?	25

Ką auditavome ir analizavome?

Paskirtis

Ši ataskaita yra viena iš dviejų mūsų 2020 finansinių metų metinės ataskaitos dalių. Joje nagrinėjamas ES biudžeto išlaidų programų veiksmingumas 2020 m. pabaigoje. Kitoje dalyje vertinamas ES finansinių ataskaitų patikimumas ir jose atspindimų operacijų teisėtumas ir tvarkingumas.

Savo metinę ataskaitą padalijome į šias dvi dalis vykdydami dvejų metų trukmės bandomąjį projektą, kuris prasidėjo nuo 2019 finansinių metų metinės ataskaitos. Pagrindinis projekto tikslas – teikiant metines ataskaitas daugiau dėmesio skirti rezultatams, pasiektiems naudojant ES biudžetą. Be to, padaliję metinę ataskaitą galėjome atsižvelgti į Komisijos metinę valdymo ir veiklos rezultatų ataskaitą (MVVA) – pagrindinę šios institucijos aukšto lygio ataskaitą dėl ES biudžeto veiksmingumo. Kadangi teisinis galutinis terminas Komisijos MVVA priimti yra n+1 metų birželio mėn. pabaiga, anksčiau neturėjome galimybės jos išnagrinėti savo metinėje ataskaitoje, kuri įprastai skelbiama spalio mėn. pradžioje.

Apimtis

Mūsų ataskaita suskirstyta į septynis skyrius.

1 skyriuje, kaip ir praėjusiais metais, tikrinome konkretų veiksmingumo sistemos aspektą. Šiais metais vertinome, ar ir kaip Komisija ir teisėkūros institucijos pasinaudojo per ankstesnius daugiametės finansinės programos (DFP) laikotarpius įgyta patirtimi (pavyzdžiui, naudodamosi vertinimais, poveikio vertinimais ir auditais), kad pagerintų 2021–2027 m. laikotarpio išlaidų programų rengimą ir veiksmingumą.

2–6 skyriuose analizavome rezultatus, kurių buvo pasiekta į imtį įtrauktose ES programose pagal penkias 2014–2020 m. DFP išlaidų kategorijas. Mūsų tikslas buvo nustatyti, kiek turima informacijos apie veiksmingumą, ir, remiantis šia informacija, įvertinti šių išlaidų programų veiksmingumą.

7 skyriuje analizavome, koku mastu mūsų audituojami subjektai įgyvendino mūsų 2017 m. specialiųjų ataskaitų rekomendacijas.

1 lentelėje pateikiame penkių atrinktų išlaidų programų, kurios aptartos šių metų ataskaitos 2–6 skyriuose, apžvalgą (pagal šias programas iki 2020 m. pabaigos išmokėta

19 % visų mokėjimų), taip pat aštuonių programų, aptartų praėjusių metų ataskaitoje (pagal kurias iki 2019 m. pabaigos išmokėta 74 % visų mokėjimų), apžvalgą.

1 lentelė. 2019 ir 2020 m. ataskaitose atrinktos išlaidų programos

Skirius	DFP išlaidų kategorija	Programų skaičius	Atrinktos išlaidų programos 2019 m. ataskaita	Atrinktos išlaidų programos 2020 m. ataskaita
2	1a. Konkurencingumas augimui ir darbo vietų kūrimui skatinti	23	„Horizontas 2020“ Europos strateginių investicijų fondas (ESIF)	„Erasmus+“
3	1b. Ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda	4	Europos regioninės plėtros fondas (ERPF) Sanglaudos fondas (SF)	Europos socialinis fondas (ESF)
4	2. Tvarus augimas / gamtos ištekliai	5	Europos žemės ūkio garantijų fondas (EŽŪGF) Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai (EŽŪFKP)	Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondas (EJRŽF)
5	3. Saugumas ir pilietybė	11	Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondas (PMIF)	Vidaus saugumo fondas – Sienų ir vizų priemonė (VSF-SV)
6	4. Europos vaidmuo pasaulyje	15	Vystomojo bendradarbiavimo priemonė (VBP) Europos kaimynystės priemonė (EKP)	Pasirengimo narystei paramos priemonė (PNPP II)
Visų atliktų mokėjimų procentinė dalis			74 % iki 2019 m. pabaigos	19 % iki 2020 m. pabaigos.

Šaltinis: Audito Rūmai, remtasi Komisijos duomenimis.

Savo vertinimą grindėme Komisijos paskelbta informacija apie veiksmingumą (pavyzdžiui, 2020 m. MVVA, atitinkamomis 2022 m. biudžeto projekto programų ataskaitomis, 2020 m. metinėmis veiklos ataskaitomis, vertinimais ir pan.). Patikrinome, ar ši informacija yra patikima ir atitinka mūsų pačių nustatytus faktus, bet neatlikome jos patikimumo audito. Komisijos informaciją papildėme naujausiais faktais, kuriuos nustatėme rengdami audito ataskaitas ir apžvalgas.

Kiekvienoje ES išlaidų programoje nustatyta keletas tikslų, kurie priskiriami arba bendriesiems (paprastai platesniems ir strategiškesniems), arba konkrečioms (paprastai siauresniems ir labiau su veikla susijusiems) tikslams. Tikrinome išlaidų programų veiksmingumą atsižvelgdami į tam tikrus mūsų atrinktus tikslus. Įtraukėme visus bendruosius tikslus, jei tokių buvo, ir atrinkome dalį konkrečių tikslų atsižvelgdami į jų reikšmingumą, taip pat į sąsajas su bendruoju tikslu ir aukštesnio lygio ES tikslais.

Atlikdami savo veiksmingumo vertinimą, analizavome Komisijos pateiktą veiksmingumo rodiklių informaciją. Mūsų atliktas vertinimas, ar atitinkamo rodiklio siekiama „pagal planą“, visų pirma susijęs su tikimybe, ar atitinkamam rodikliui nustatyta tikslinė vertė bus pasiekta pagal tvarkaraštį, analize. Mūsų vertinime neatsižvelgiama į rodiklio svarbą programos tikslų ir veiksmų atžvilgiu arba į tai, ar šio rodiklio tikslinė reikšmė yra pakankamai plataus užmojo. Šie rodikliai nebūtinai parodo, ar pasiekti programos tikslai.



1 skyrius. Veiksmingumo sistema

Ką analizavome?

ES įgyvendina savo išlaidų programas septynerių metų ciklais arba DFP laikotarpiais. Pastaraisiais metais vyko intensyvūs pasirengimo dabartinei DFP, kuri pradėta 2021 m. ir bus įgyvendinama iki 2027 m., darbai.

ES parengė principus, kuriais siekiama padėti užtikrinti, kad jos teisės aktai (įskaitant DFP) būtų aukštos kokybės. Šie principai visų pirma išdėstyti Parlamento, Tarybos ir Komisijos sudarytame Tarpinstituciniame susitarime dėl geresnės teisėkūros ir Komisijos geresnio reglamentavimo gairėse ir priemonių rinkinyje (t. y. gairių, patarimų ir geriausios patirties rinkinyje). Abiejuose dokumentuose pripažįstama, kad teisės aktų kokybė, kuri DFP atveju turi įtakos išlaidų programų rengimui ir būsimam veiksmingumui, priklauso nuo kelių pagrindinių elementų, pavyzdžiui, vertinimų ir poveikio vertinimų naudojimo.

Šiame skyriuje nagrinėjome, ar ir kaip Komisija, taip pat Parlamentas ir Taryba pasinaudojo per ankstesnius DFP laikotarpius įgyta patirtimi (pavyzdžiui, naudodamiesi vertinimais ir poveikio vertinimais), kad pagerintų 2021–2027 m. laikotarpio išlaidų programų rengimą ir veiksmingumą.

Tai darėme remdamiesi šešiais pasiūlymais dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, susijusiais su penkiomis 2021–2027 m. laikotarpiui nustatytomis išlaidų programomis, kurioms tenka 60 % viso laikotarpio biudžeto. Taip pat aptarėme patį DFP reglamentą.

Pagrindiniai mūsų atrankos kriterijai buvo finansinis reikšmingumas ir tai, kad esame paskelbę nuomonių dėl Komisijos pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, susijusių su šiomis programomis.

Ką nustatėme?

Geresnio reglamentavimo metodas padeda Komisijai nustatyti patirtį, anksčiau įgytą įgyvendinant politiką ir programas, ir ją pasinaudoti siekiant didesnio veiksmingumo ateityje

Nustatėme, kad:

- Komisija iš esmės laikėsi principo „pirmiausia įvertinti“ mūsų tikrintose teisėkūros procedūrose, o tai reiškia, kad patirtis, įgyta vertinant ankstesnius ES veiksmus, iš esmės buvo prieinama ir ja buvo remiamasi nuo pat pradžių atliekant poveikio vertinimą, ir kad buvo prieinami atitinkami su vertinimais susiję įrodymai. Tačiau Komisija neatliko Bendrųjų nuostatų reglamento, kuriame išdėstytos svarbios su veiksmingumu susijusios nuostatos, taikomos ERPF, SF ir kitoms šešioms programoms, poveikio vertinimo. Be to, dėl bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP) pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų rinkinio pažymėtina, kad tuo metu, kai buvo rengiamas poveikio vertinimas, nebuvo prieinamas išsamus naujausių vertinimų, apimančių visus svarbius BŽŪP aspektus, rinkinys.
- Vertinimų ir poveikio vertinimų paskelbimas suteikia svarbią galimybę bendradarbiauti su suinteresuotaisiais subjektais ir plačiąja visuomene, o vertinimuose nustatytų faktų sklaida yra būtina sąlyga aktyvioms diskusijoms. Poveikio vertinimai ir vertinimai bei juos pagrindžiantys tyrimai yra skelbiami, tačiau nėra vieno bendro prieigos prie jų taško.
- Mūsų tikrintuose vertinimuose iš esmės buvo aiškiai nustatyta įgyta patirtis. Tačiau Komisija savo paskelbtuose valdymo planuose aiškiai nenustatė susijusių atitinkamų tolesnių veiksmų.
- Poveikio vertinimuose politikos galimybės turėtų būti lyginamos atsižvelgiant į jų ekonominį, socialinį poveikį ir poveikį aplinkai, be to, visas atitinkamas poveikis turi būti vertinamas kokybiškai ir, jei įmanoma, kiekybiškai. Mūsų patikrintuose poveikio vertinimuose pateiktos įvairios atitinkamų išlaidų programų struktūros galimybės, tačiau juose buvo mažai kiekybiškai įvertintos informacijos, kuri sudarytų palankias sąlygas palyginti pateiktas galimybes.
- Reglamentavimo patikros valdyba, kurią Komisija įsteigė 2016 m. siekdama įvertinti visų poveikio vertinimų ir pagrindinių vertinimų kokybę prieš jai pateikiant pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, atlieka svarbų darbą. Ji peržiūri visus poveikio vertinimus ir atrinktus vertinimus ir akivaizdžiai prisideda prie jų kokybės gerinimo.

Komisija parengė savo pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų atsižvelgdama į įgytą patirtį

Nustatėme, kad septyniuose mūsų patikrintuose pasiūlymuose dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų Komisija iš esmės atsižvelgė į patirtį, įgytą atliekant atitinkamus vertinimus ir auditus, nors ne visada visapusiškai ir kai kuriais atvejais tik ribotai. Vienas pavyzdys, kai Komisijos pasiūlyme dėl teisėkūros procedūra priimamo akto tik iš dalies atsispindėjo įgyta patirtis, buvo susijęs su BŽŪP indėlio į klimato politiką vertinimu. Nustatėme, kad norint realistiškiau įvertinti tiesioginių išmokų ūkininkams indėlį į klimato politiką, reikėtų atsižvelgti tik į paramą, sumokėtą už vietas, kuriose ūkininkai iš tiesų taiko klimato kaitą padedančią mažinti praktiką.

DFP teisės aktų projektų pakeitimai buvo iš dalies pagrįsti Komisijos poveikio vertinimais, bet papildomų Parlamento arba Tarybos parengtų vertinimų nėra

Nustatėme, kad:

- Pagrindinis veiksnys, turintis įtakos DFP išlaidų programų veiksmingumui, yra jų savalaikis įgyvendinimas. Su 2021–2027 m. DFP susijusių teisės aktų priėmimas užtruko ilgiau nei ankstesniu laikotarpiu (per trejus metus, palyginti su 2,5 metų – ir BŽŪP atveju procedūra tebevyksta), todėl vėluojama pradėti įgyvendinti naujas išlaidų programas. Iš dalies taip atsitiko dėl COVID-19 pandemijos.
- Parlamentas ir Taryba pristatė daugybę Komisijos pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, kuriuos tikrinome, pakeitimų ir kai kurie iš šių pakeitimų, mūsų manymu, buvo svarbūs programos veiksmingumui. Dauguma jų pakeitimų galėtų būti susiję su patirtimi, įgyta atliekant vertinimus arba poveikio vertinimus. Tiek Parlamentas, tiek Taryba nusprendė nesinaudoti Tarpinstituciniame susitarime dėl geresnės teisėkūros numatyta galimybe patys atlikti poveikio vertinimus.

Ką rekomenduojame?

Komisijai rekomenduojame, kad ji:

- rengdama kitą DFP užtikrintų, kad poveikio vertinimuose būtų išnagrinėti pagrindiniai esminiai kelias programas apimančių teisės aktų (pavyzdžiui, Bendrųjų nuostatų reglamento) aspektai ir planuotų savo vertinimus dėl visų išlaidų programų, įskaitant vertinimus, kuriuose nagrinėjami konkretūs tokių programų teminiai aspektai, kad jų rezultatai būtų prieinami norint juos panaudoti atitinkamuose poveikio vertinimuose;

- tęstų ir įgyvendintų savo planus sukurti patogų naudoti prieigos tašką visiems poveikio vertinimams, vertinimams ir pagrindiniams tyrimams;
- aiškiai nustatytų atitinkamus tolesnius veiksmus, susijusius su vertinimais, pateikdama juos savo metiniuose valdymo planuose arba bet kuriuose kituose viešai prieinamuose dokumentuose, turinčiuose lygiavertį statusą;
- įtrauktų daugiau kiekybinės informacijos, visų pirma sąnaudų ir naudos bei ekonominio veiksmingumo analizes, pateikdama galimybes poveikio vertinimuose.



2 skyrius. Konkurencingumas augimui ir darbo vietų kūrimui skatinti

Ką analizavome?

Pagal DFP išlaidų kategoriją „Konkurencingumas augimui ir darbo vietų kūrimui skatinti“ finansuojamos **23 programos**, kuriomis siekiama skatinti įtraukią visuomenę, augimą, mokslinius tyrimus, technologinę plėtrą bei inovacijas ir kurti darbo vietas ES. 2014–2020 m. DFP laikotarpiu pagal šią kategoriją suplanuotų išlaidų suma yra 142 milijardai eurų, iš jų 104,6 milijardo eurų buvo sumokėta iki 2020 m. pabaigos.

Šių metų ataskaitoje pasirinkome programą „Erasmus+“, t. y. ES programą, įgyvendinamą švietimo ir mokymo, jaunimo ir sporto srityse. Kartu su praėjusiais metais atrinktomis programomis („Horizontas 2020“ ir ESIF) tai sudaro daugiau nei 70 % visų mokėjimų, atliktų pagal šią DFP išlaidų kategoriją iki 2020 m. pabaigos.

Programoje „Erasmus+“ nustatyti šie tikslai:

vienas bendras tikslas, kurį aptarėme. Šiuo tikslu prisidedama prie įvairių aukšto lygmens tikslų, įskaitant strategiją „Europa 2020“ ir Europos bendradarbiavimo švietimo ir mokymo srityje strateginę sistemą;

trylika konkrečių tikslų, tarp kurių yra mūsų išnagrinėti keturi tikslai, kuriems skiriamas didžiausias finansavimas:

- judumas švietimo ir mokymo tikslais,
- bendradarbiavimas švietimo ir mokymo srityje,
- išorės veiksmai švietimo ir mokymo srityje,
- jaunimo judumas.

Išnagrinėjome veiksmingumo rodikliuose, kuriais remiantis įvertinama, ar pirmiau minėti tikslai buvo pasiekti ir kokia pažanga padaryta jų siekiant, ir kuriuos Komisija praneša „Erasmus+“ [programos ataskaitoje](#)¹, pateiktą informaciją. Remdamiesi atitinkama prieinama informacija apie veiksmingumą, įvertinome „Erasmus+“

¹ 2022 m. biudžeto projekto programų ataskaitos.

veiksmingumą ir patikrinome šios informacijos patikimumą atsižvelgdami į savo pačių faktus, nustatytus atlikus naujausius auditus² ir apžvalgą³.

Ką nustatėme?

Apskritai programa „Erasmus+“ yra populiari programa, ypač naudinga pavieniems dalyviams. Mūsų atliktas pažangos, susijusios su programos **bendrojo tikslo** rodikliais, vertinimas maždaug atitinka Komisijos vertinimą ir iš jo matyti, kad rodiklių, atsižvelgiant į tikslines reikšmes, siekiama pagal planą. Supaprastinus programą, palyginti su ankstesnėmis programomis, buvo padidintas jos efektyvumas. Joje visų pirma sujungiamos ankstesnės programos, todėl jos struktūra tapo paprastesnė ir ja užtikrinama didesnė darba. Tačiau dar yra ką tobulinti, pavyzdžiui, reikėtų sumažinti IT priemonių skaičių, supaprastinti programos vadovą ir paraiškų teikimo procedūrą ir spręsti lyčių lygybės klausimus programavimo ir ataskaitų teikimo etapuose.

Programą „Erasmus+“ vertina ir visuomenė, ir suinteresuotieji subjektai. Nors faktas, kad šios programos paklausa yra didelė, patvirtina jos populiarumą, tačiau jos trūkumas yra tai, kad ne visus pasiūlymus galima finansuoti.

Pirmas konkretus tikslas, kurį analizavome, yra susijęs su **judumo švietimo ir mokymo tikslais skatinimu** finansuojant studentų, stažuotojų ir darbuotojų judumą. Šiam konkrečiam tikslui skirtas didžiausias finansavimas (2020 m. numatyta 1 630,7 milijono eurų, t. y. 54,1 % visos programos lėšų). Susidomėjimas šios rūšies judumu kasmet didėjo 10 % nuo to laiko, kai 2014 m. buvo pradėta įgyvendinti programa „Erasmus+“. Tačiau dėl kelionių ir kontaktinio švietimo apribojimų, kurie buvo nustatyti reaguojant į COVID-19 pandemiją, 2020 m. gerokai sumažėjo judumo veiklos mastas (apytiksliai 60 % sumažėjimas arba 500 000 mažiau pavienių judumo veiksmų). Tai taip pat paaiškina, kodėl siekiant aukštojo mokslo studentų ir stažuotojų rodiklio šiek tiek atsiliekiama nuo besimokančiųjų aukštosiose mokyklose dalyvavimo tikslo. Pagal programą remiamu judumu sukuriama įvairios ir daugiau papildomos vertės, nei ta, kuri buvo numatyta „Erasmus+“ reglamente (pavyzdžiui, skatinant daugiakalbystę arba chartijų sistemą, kuri padeda didinti institucijų reputaciją).

Antru konkrečiu tikslu, susijusiu su **paramą gaunančių organizacijų bendradarbiavimu švietimo ir mokymo srityje**, siekiama įdiegti inovatyvią praktiką vietos, regioniniu, nacionaliniu ar Europos lygmeniu. Šis konkretus tikslas yra reikšmingas biudžeto atžvilgiu – 2020 m. jam skirta 782,4 milijono eurų. Paramą gaunančių organizacijų

² Specialiosios ataskaitos Nr. 22/2018 ir Nr. 10/2021.

³ Apžvalga Nr. 3/2021.

manymu, tai yra labai svarbu, taigi konkurencija dėl finansavimo yra didelė, tačiau didesnę patirtį ir daugiau lėšų turinčios šalys ir institucijos yra pranašesnės ir turi daugiau galimybių pritraukti finansavimą. Įgyvendinant partnerystes pasiektas inovacijų lygis yra santykinai žemas, palyginti su ankstesniais veiksmais, ir dažnai nepakankamas, kad būtų daromas koks nors poveikis ne tik paramą gaunantioms organizacijoms. Šiam konkrečiam tikslui nustatyti du rodikliai. Atsižvelgiant į tai, kad nėra duomenų nuo 2016 m., neįmanoma nustatyti, ar jų siekiama pagal planą.

Išorės veiksmai švietimo ir mokymo srityje apima projektus, kuriais siekiama, pavyzdžiui, stiprinti gebėjimus aukštojo mokslo srityje ir daugiau dėmesio skirti visų pirma ES kaimyninėms šalims partnerėms. Taip pat remiamas studentų ir darbuotojų judumas iš šalių partnerių ir į jas. Šis konkretus tikslas palengvina kvalifikacijų pripažinimą ES šalyse partnerėse kartu skatinant judumą mokymosi srityje tarp šalių; juo prisidedama prie švelniosios diplomatijos. Iš mūsų peržiūrėtų rodiklių matyti, kad, vertinant studentų ir darbuotojų, atvykstančių iš šalių partnerių ir vykstančių į jas, skaičių, šio konkreto tikslo yra siekiama pagal planą.

Pagal **konkretų jaunimo judumo** tikslą finansuojamais projektais siekiama sudaryti sąlygas organizacijoms nustatyti jaunimo ir jaunų darbuotojų mainų tvarką, kurią taikant jaunimo grupės vyktų į užsienį, kad bendrautų su kitų šalių jaunimu. Jis iš esmės turi teigiamą poveikį dalyviams, pavyzdžiui, užsienio kalbų mokėjimo įgūdžiams, ir sustiprina svarbiausius gebėjimus. Konkurencija dėl projektų yra palyginti didelė, ir programa laikoma labiau pritaikyta didesnėms organizacijoms, dirbančioms su jaunimu susijusioje veikloje, nes jos paprastai turi žinių ir išteklių, kad paraiškos būtų sėkmingos. Manome, kad abiejų mūsų peržiūrėtų rodiklių, susijusių su didesniais svarbiausiais gebėjimais ir remiamuose judumo veiksmuose dalyvaujančio jaunimo skaičiumi, siekiama pagal planą.



3 skyrius. Ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda

Ką analizavome?

Išlaidos pagal šią DFP išlaidų kategoriją yra orientuotos į skirtumų, susijusių su ES valstybių narių regionų vystymosi lygiu, mažinimą. Pagal šią išlaidų kategoriją finansuojamų **keturių pagrindinių programų** bendros suplanuotos išlaidos 2014–2020 m. laikotarpiu sudaro 371 milijardą eurų, iš kurių 194,8 milijardo eurų išmokėta iki 2020 m. pabaigos.

Šiais metais analizavome **Europos socialinį fondą (ESF)**, t. y. programą, kuria siekiama skatinti užimtumą ir socialinę įtrauktį, nepalankioje padėtyje esančių asmenų integravimą į visuomenę ir teisingesnių gyvenimo galimybių užtikrinimą. Kartu su praėjusiais metais atrinktomis programomis (ERPF ir SF) jai teko daugiau nei trys ketvirtadaliai visų mokėjimų, atliktų pagal šią DFP išlaidų kategoriją iki 2020 m. pabaigos.

ESF nustatyti **penki konkretūs tikslai**. Analizavome keturis tikslus, susijusius su:

- tvariu ir kokybišku užimtumu ir darbuotojų judumu,
- socialine įtrauktimi, kova su skurdu ir diskriminacija,
- švietimu, mokymu ir profesiniu mokymu siekiant lavinti įgūdžius ir mokymąsi visą gyvenimą.

Tvaraus ir kokybiško užimtumo ir darbuotojų judumo srityje nagrinėjome veiksmų, kuriais siekiama patenkinti 15–24 metų nedirbančio, nesimokančio ir mokymuose nedalyvaujančio jaunimo (NEET) poreikius, veiksmingumą. Šie veiksmai remiami ESF (įskaitant paramą struktūrinėms priemonėms, pavyzdžiui, instituciniams gebėjimams ir paramos sistemoms) ir Jaunimo užimtumo iniciatyvos (JUI), kuri buvo pradėta vykdyti 2013 m. ir yra orientuota į asmenis, lėšomis.

Išnagrinėjome veiksmingumo rodikliuose, kuriais remiantis vertinama, ar pirmiau minėti tikslai buvo pasiekti ir kokia pažanga padaryta jų siekiant, ir kuriuos Komisija praneša ESF [programos ataskaitoje](#)⁴, pateiktą informaciją. Remdamiesi atitinkama prieinama informacija apie veiksmingumą, įvertinome išlaidų programų veiksmingumą

⁴ 2022 m. biudžeto projekto programų ataskaitos.

ir patikrinome šios informacijos patikimumą atsižvelgdami į savo pačių faktus, nustatytus atlikus naujausius auditus⁵ (įskaitant vieną auditą, kurį atlikome paraleliai su Europos Sąjungos valstybių narių aukščiausiosiomis audito institucijomis⁶), parengus apžvalgas⁷ ir nuomones⁸.

Ką nustatėme?

Nustatėme, kad veiksmingumo sistema yra gerai parengta: ji apima tarpines ir tikslines reikšmes, nustatytas dėl kiekvienos ESF ir JUI veiksmų programų prioritetinės krypties.

Sistema gerokai padidino informacijos apie veiksmingumą prieinamumą, joje dėmesys ir toliau sutelkiamas į finansinius indėlius ir išdirbius, o ne į pasiektus rezultatus.

Peržiūrėjome 13 bendrų ESF rodiklių ir manome, kad 12 rodiklių tikslinių reikšmių siekiama pagal planą. Tačiau penkių iš jų siekiama pagal planą tik dėl to, kad Komisija 2021 m. programos ataskaitoje sumažino jų tikslines vertes, o vienas rodiklis vis dar neįgyvendinamas pagal planą, nepaisant jo sumažintos tikslinės vertės.

Konkretus tikslas, susijęs su **tvariu ir kokybišku užimtumu ir darbo jėgos judumu**, padėjo pasiekti tikslinę reikšmę – iki 2020 m. bent iki 75 % padidinti 20–64 metų amžiaus gyventojų užimtumo lygį. Nustatėme, kad įgyvendinimas yra lėtesnis, nei planuota, o skirtumai tarp valstybių narių yra dideli: 2014–2020 m. laikotarpiu 39,8 milijardo eurų buvo skirta šiam tikslui, o nuo 2021 m. birželio mėn. valstybės narės išleido vidutiniškai 54 % turimo finansavimo – nuo 24 % Maltoje iki 90 % Kipre. 2014–2020 m. laikotarpiu 20–64 m. amžiaus grupės užimtumo lygiai padidėjo (iki 73,1 % 2019 m.), tačiau tai neatitinka ES tikslinės reikšmės ir iš esmės taip yra dėl COVID-19 pandemijos. ESF lėšų priemonėms, skirtoms kitiems struktūriniais klausimams (pavyzdžiui, lyčių lygybei, vyresnių žmonių aktyvumui ir darbo rinkos institucijų modernizavimui) spręsti, dalis buvo palyginti nedidelė, o įgyvendinimas buvo lėtesnis, nei tikėtasi. Galiausiai, tuo tarpu, kai nedarbingo ir neaktyvaus jaunimo dalis ES mažėjo, neaktyvių NEET dalis išliko pastovi, t. y. 6 %. Tai rodo, kad juos sudėtinga pasiekti ir sutelkti.

⁵ Specialiosios ataskaitos Nr. 14/2016, Nr. 16/2016, Nr. 2/2017, Nr. 5/2017, Nr. 15/2017, Nr. 6/2018, Nr. 16/2018, Nr. 21/2018, Nr. 5/2019, Nr. 20/2020 ir Nr. 24/2021.

⁶ 2017 m. ataskaita dėl paralelinio audito, susijusio su Struktūrinių fondų indėlių įgyvendinant strategiją „Europa 2020“ užimtumo ir (arba) švietimo srityse.

⁷ Apžvalgos Nr. 4/2018, Nr. 5/2018, Nr. 8/2019 ir Nr. 2/2021.

⁸ Nuomonės Nr. 1/2017 ir Nr. 6/2018.

Antras mūsų nagrinėtas konkretus tikslas yra susijęs su **socialine įtrauktimi, kova su skurdu ir diskriminacija** ir jis yra orientuotas į įvairias grupes, pavyzdžiui, žemos kvalifikacijos suaugusiuosius, ilgalaikius bedarbius ir migrantų ar užsienio kilmės asmenis. Šiam tikslui buvo skirta apytiksliai 33,3 milijardo eurų (27 % viso ESF biudžeto). Nustatėme, kad nors iki 2019 m. pabaigos asmenų, kuriems gresia skurdas ar socialinė atskirtis, skaičius ES apskritai sumažėjo, tik maždaug pusė valstybių narių pasiekė savo 2020 m. tikslus. Tikėtina, kad po to ekonominiai COVID-19 krizės padariniai prisidėjo prie poveikio populiacijai, kuriai gresia skurdas. Todėl mažai tikėtina, kad bus pasiektas strategijos „Europa 2020“ skurdo mažinimo ir didesnės socialinės įtraukties tikslas. Be to, dėl stebėsenos duomenų trūkumo sudėtinga įvertinti 2014–2020 m. ESF finansavimo, skirto konkrečioms tikslinėms grupėms, veiksmingumą (pavyzdžiui, dėl kiekybinių duomenų trūkumo buvo neįmanoma įvertinti ES finansavimo indėlio į labiausiai skurstančių asmenų socialinę įtrauktį).

Galiausiai, 37,8 milijardo eurų buvo skirta **švietimui, mokymui ir profesiniam mokymui siekiant lavinti įgūdžius ir mokymąsi visą gyvenimą**. Pagal šiam konkrečiam tikslui nustatytą tikslinę reikšmę buvo siekiama sumažinti švietimo ir mokymo įstaigų nebaigusių asmenų dalį iki mažiau kaip 10 % ir padidinti aukštąjį ar lygiavertį išsilavinimą įgijusių 30–34 m. populiacijos dalį bent iki 40 %. Iš esmės daroma pažanga šių tikslinių reikšmių siekiant pagal planą, tačiau abiejų tikslų atveju lyčių nelygybė yra didelė – vyrų rezultatai yra prastesni nei moterų. Galiausiai, sudėtinga nustatyti ESF indėlį siekiant tikslinių reikšmių, nes jis vidutiniškai sudaro tik apytiksliai 1 % valstybių narių švietimo biudžeto ir dėl to, kad veiksmų ir rezultatų sąsajas būtų galima paaiškinti išsamiau.

Apskritai ESF atitinka pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo ES skatinimo strategiją „Europa 2020“ ir prie jos prisideda. Iš valstybių narių ir Komisijos praneštos informacijos apie veiksmingumą matyti, kad nemažai ES piliečių pasinaudojo ESF finansavimu, kad pagerintų savo įgūdžius, galimybes įsidarbinti ir karjeros perspektyvas. Tačiau dėl duomenų trūkumo ir dėl to, kad mūsų audito metu daugelis veiksmų vis dar buvo vykdomi, bendros išvados dėl faktinio ESF išlaidų veiksmingumo 2014–2020 m. laikotarpiu padaryti dar negalime.



4 skyrius. Gamtos ištekliai

Ką analizavome?

Šią DFP išlaidų kategoriją sudaro **penkios programos**, apimančios išlaidas, susijusias su tausaus gamtos išteklių naudojimo politika. Pagal šią kategoriją finansuojama bendra žemės ūkio politika, bendra žuvininkystės politika (BŽP) ir aplinkos bei klimato politikos veiksmai. 2014–2020 m. laikotarpiu bendros suplanuotos išlaidos sudarė 420 milijardų eurų, iš kurių 367 milijardai eurų buvo sumokėta iki 2020 m. pabaigos.

Šių metų ataskaitoje pasirinkome **Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondą (EJRŽF)**. Kartu su dviem praėjusiais metais nagrinėtomis programomis (EŽŪGF ir EŽŪFKP) šiam fondui teko beveik 85 % visų mokėjimų, iki 2020 m. pabaigos atliktų pagal šią DFP išlaidų kategoriją.

Pagrindinis EJRŽF tikslas – užtikrinti, kad žvejybos ir akvakultūros veikla būtų aplinkos atžvilgiu tvari ilguoju laikotarpiu ir būtų valdoma taip, kad būtų gauta ekonominė ir socialinė nauda, taip pat nauda užimtumo srityje, ir būtų prisidedama prie maisto tiekimo užtikrinimo. EJRŽF nustatyti **keturi konkretūs tikslai**, iš kurių analizavome du tikslus, kuriems skirta 84 % EJRŽF biudžeto:

- skatinti konkurencingą, aplinkosaugos požiūriu tvarią, ekonomiškai gyvybingą ir socialiai atsakingą žvejybą ir akvakultūrą,
- skatinti BŽP įgyvendinimą.

Analizavome veiksmingumo rodikliuose, kuriais remiantis įvertinama, ar pirmiau minėti tikslai buvo pasiekti ir kokia pažanga padaryta jų siekiant, ir kuriuos Komisija praneša EJRŽF [programos ataskaitoje](#)⁹ pateiktą informaciją. Remdamiesi atitinkama turima informacija apie veiksmingumą, įvertinome EJRŽF veiksmingumą ir patikrinome šios informacijos patikimumą atsižvelgdami į **savo pačių nustatytus faktus dviejose naujausiose audito ataskaitose**¹⁰.

⁹ 2022 m. biudžeto projekto programų ataskaitos.

¹⁰ Specialiosios ataskaitos Nr. 26/2020 ir Nr. 08/2017.

Ką nustatėme?

Apskritai nustatėme, kad Komisijos informacija apie veiksmingumą, atsižvelgiant į tai, kaip ji pateikta programos ataskaitose ir MVVA, iš esmės yra orientuota veikiau į EJRŽF finansinį indėlį siekiant BŽP tikslų, o ne į rezultatus. Kadangi nėra aiškaus ryšio tarp EJRŽF indėlio ir nurodytų laimėjimų, sudėtinga nustatyti abiejų šių elementų priežastinį ryšį, taigi ir įvertinti programos poveikį bendram politikos veiksmingumui.

Komisija parengė papildomų konkrečiai su EJRŽF susijusių rodiklių rinkinį ir renka atitinkamus duomenis. Informacija apie šiuos rodiklius yra pagrįsta valstybių narių informacija, kurią jos pateikia savo metinėse įgyvendinimo ataskaitose, ir sudaro sąlygas išsamiau apžvelgti EJRŽF įgyvendinimą. Tačiau jose taip pat daugiausia dėmesio skiriama veikiau išlaidoms, o ne rezultatams.

Pirmas mūsų nagrinėtas konkretus tikslas buvo „**skatinti konkurencią, aplinkosaugos požiūriu tvarią, ekonomiškai gyvybingą ir socialiai atsakingą žvejybą ir akvakultūrą**“. Išlaidos šiam tikslui, pavyzdžiui, gali apimti išlaidas, susijusias su žvejybos įrankiais, kuriais užtikrinamas geresnis žuvų dydžio selektyvumas, siekiant sumažinti nepageidaujamo laimikio kiekį, arba akvakultūros srityje jie gali būti naudojami siekiant stiprinti įmonių konkurencingumą. Iš turimos informacijos matyti, kad apskritai ES žvejybos laivynas yra pelningas ir kad laivynai, žvejojantys tausiai naudojamus išteklius, žvejams yra naudingi. Pažanga didinant ES akvakultūros gamybą ne tokia didelė, nes pastaruoju metu ji nekito. EJRŽF turėtų būti skatinama ekologiškai tvari žuvininkystė. Nors buvo įdiegta jūrų aplinkos apsaugos sistema, ES veiksmais, įskaitant valstybių narių veiksmus, nebuvo atkurta gera jūrų aplinkos būklė. Išlieka tokios problemos kaip saugomų rūšių priegauda. Net jeigu nepageidaujamo laimikio išmetimas į jūrą būtų uždraustas (taikant tam tikras nukrypti leidžiančias nuostatas), šios praktikos toliau laikomasi, tačiau atitinkamas rodiklis programos ataskaitoje nesuteikia duomenų, o EJRŽF metinėje įgyvendinimo ataskaitoje esantys duomenys laikomi nepatikimais. Apskritai nustatėme, kad Komisijos veiksmingumo informacijoje, pateiktoje EJRŽF programos ataskaitoje ir MVVA, beveik nėra duomenų apie EJRŽF rezultatus, susijusius su BŽP aplinkosaugos tikslų rėmimu.

Antras mūsų nagrinėtas konkretus tikslas („**skatinti BŽŪP įgyvendinimą**“) yra orientuotas į žuvininkystės išteklių išsaugojimo valdymą gerinant mokslines žinias ir žuvininkystės kontrolę. Viena iš ES turimų valdymo priemonių, numatytų BŽP, kuria siekiama užtikrinti tausų žvejybos lygį, – komercinių žuvų išteklių bendro leidžiamo sužvejoti kiekio nustatymas. Vis dėlto, mažai tikėtina, kad bus pasiekta BŽP tikslinė reikšmė iki 2020 m. pasiekti norimą visų žuvų išteklių išsaugojimo būklę, o pagrindinis rodiklis, kuris buvo nustatytas pažangai šioje srityje stebėti, neatspindi pakankamai informacijos, iš kurios būtų matyti, kokia pažanga daroma siekiant tikslinės reikšmės. Pereikvojamų išteklių šiaurės rytų Atlante dalis sudaro beveik 40 % ir 83 % Viduržemio

jūroje ir Juodojoje jūroje. Pagrindinis peržvejavimo veiksnys yra žvejybos laivyno perteklinis pajėgumas. Nors ES laivyno pajėgumas iš lėto mažėja, per daug laivyno segmentų daugumoje valstybių narių vis dar gerokai neatitinka žvejybos galimybių. Pagal EJRŽF remiamas mokslinių duomenų rinkimas, kuris yra labai svarbus, nes jį reikėtų atsižvelgti priimant pagrindinius sprendimus, susijusius su žvejybos kvotomis. Nustatėme, kad dėl duomenų trūkumo nebuvo mokslinių rekomendacijų dėl daugelio žuvų išteklių, visų pirma Viduržemio ir Juodojoje jūrose. Galiausiai BŽP sėkmė glaudžiai susijusi su žuvininkystės kontrolės sistemos veiksmingumu. EJRŽF lėšomis teikiamas finansavimas nacionalinių kontrolės sistemų, kurios yra būtinos siekiant užtikrinti taisyklių laikymąsi, veiksmingumui pagerinti. Tačiau nėra jokių rodiklių, susijusių su EJRŽF indėliu siekiant veiksmingos kontrolės sistemos tikslo.



5 skyrius. Saugumas ir pilietybė

Ką analizavome?

Išlaidos pagal DFP išlaidų kategoriją „Saugumas ir pilietybė“ yra susijusios su politikomis sritimis, kuriomis siekiama sustiprinti Europos pilietybės koncepciją sukuriant laisvės, teisingumo ir saugumo erdvę be vidaus sienų. Ši išlaidų kategorija apima finansavimą, be kita ko, suderintam sienų valdymui, vizų politikai, prieglobsčiui ir migracijai. 2014–2020 m. DFP laikotarpiu pagal šią kategoriją suplanuotų išlaidų suma buvo 22,4 milijardo eurų, iš jų 17,5 milijardo eurų buvo sumokėta iki 2020 m. pabaigos.

Šių metų ataskaitoje iš **11 programų**, finansuojamų pagal šią išlaidų kategoriją, pasirinkome Vidaus saugumo fondo sienų ir vizų kryptį (**VSF-SV**). Kartu su praėjusiais metais atrinkta programa (PMIF) tai sudaro daugiau nei ketvirtadalį visų mokėjimų, atliktų pagal šią DFP išlaidų kategoriją iki 2020 m. pabaigos.

VSF-SV tikslai:

vienas bendras tikslas, kuriuo siekiama užtikrinti aukšto lygio saugumą ES. Šiam tikslui nustatytas vienas rodiklis, kuris yra apibrėžtas programos ataskaitoje;

du konkretūs tikslai:

- o parama bendrai vizų politikai,
- o parama integruotam sienų valdymui.

Išnagrinėjome visus šiuos tikslus. Analizavome veiksmingumo rodikliuose, kuriais remiantis įvertinama, ar pirmiau minėti tikslai buvo pasiekti ir kokia pažanga padaryta jų siekiant, ir kuriuos Komisija praneša VSF [programos ataskaitoje](#)¹¹ pateiktą informaciją. Remdamiesi atitinkama turima informacija apie veiksmingumą, įvertinome VSF-SV veiksmingumą ir patikrinome šios informacijos patikimumą atsižvelgdami į savo pačių nustatytus faktus dviejose naujausiose audito ataskaitose¹².

¹¹ 2022 m. biudžeto projekto programų ataskaitos.

¹² Specialiosios ataskaitos Nr. 20/2019 ir Nr. 8/2021.

Ką nustatėme?

Pagal VSF-SV buvo teikiama esminė parama (iki šiol 2014–2020 m. laikotarpiu 1,4 milijardo eurų) bendram tikslui užtikrinti aukšto lygio saugumą ES vykdant vieningą ir aukšto lygmens sienų kontrolę ir veiksmingai nagrinėjant prašymus išduoti Šengeno vizas. Bendras poveikio rodiklis, apibrėžtas vertinant šį tikslą, yra „prie ES išorės sienų sulaikyti neteisėti migrantai“. Nors VSF sienų ir vizų priemonės lėšomis ir veikla galima padėti sulaikyti neteisėtus migrantus prie ES išorės sienų, migrantų skaičius priklauso nuo labai nepastovių išorės veiksnių, kurių ES negali kontroliuoti. Todėl net jeigu šio rodiklio siekiama pagal planą, neaišku, koku mastu programa padėjo pasiekti jos bendrą tikslą prisidėti prie aukšto lygio saugumo ES.

Iki 2020 m. pabaigos buvo išmokėta tik 55 % nacionalinių programų asignavimų. Labai skyrėsi valstybių narių VSF sienų ir vizų priemonės finansavimo įsisavinimo lygis, kuris svyravo nuo 18 % iki 79 %. Lėšas buvo vėluojama įsisavinti dėl, pavyzdžiui, vėluojančių viešųjų pirkimų, kuriuos lėmė ribotas pareiškėjų skaičius arba sudėtingos konkurso specifikacijos, arba COVID-19 pandemijos poveikis. Todėl tikėtina, kad po 2020 m. bus pasiekta daug rezultatų, kurių dar negalima įvertinti. Be to, informacijoje apie programos veiksmingumą esama tam tikrų trūkumų, atsižvelgiant į tai, kad du pagal programą finansuojami veiksmai (veiksmai ES lygmeniu ir pagalba ekstremaliosios situacijos atveju, kurių bendra vertė – 553 milijonai eurų), neatsispindi veiksmingumo stebėsenos sistemoje.

MVVA paskelbta informacija apie veiksmingumą leidžia susidaryti optimistinį vaizdą apie VSF-SV. Komisija pateikia rodiklius, rodančius didelę pažangą siekiant VSF sienų ir vizų priemonės tikslų, tačiau nepateikia mažiau vilčių teikiančių rodiklių, susijusių su konsulatų ir sienos apsaugos pareigūnų mokymu ir gebėjimų stiprinimu. Be to, kadangi paskelbtais veiksmingumo rodikliais apibendrinami valstybių narių pranešti rezultatai, išskirtiniai kai kurių šalių pasiekti rezultatai leidžia susidaryti bendrą teigiamą vaizdą ir optimistiškai vertinti padarytą pažangą. Pavyzdžiui, specializuotų konsulinių darbuotojų pareigybių trečiojoje šalyse skaičius, kurio tikslinė reikšmė buvo 395. Iš 759 specializuotų konsulinių darbuotojų pareigybių, apie kurias pranešta, apie 679 pareigybes duomenis pateikė tik keturios šalys (Vokietija, Graikija, Nyderlandai ir Austrija). Be šių keturių šalių iki šiol padaryta pažanga sumažėja nuo 192 % iki 28 %.

Konkrečiu tikslu remti **bendrą vizų politiką** siekiama palengvinti teisėtą keliavimą, užtikrinti aukštos kokybės paslaugas pareiškėjams ir kovoti su neteisėta imigracija. Juo skatinama kurti bendrą politiką, pagal kurią Šengeno erdvėje būtų galima vykdyti tiek ES piliečių, tiek vizą turinčių trečiųjų šalių piliečių nekontroliuojamą keliavimą. Ši bendra politika taikoma tik trumpalaikėms vizoms, o ilgesnės trukmės vizos ir leidimai gyventi vis dar priklauso valstybių narių kompetencijai ir tai reiškia, kad VSF-SV gali būti prisidedama tik prie nuoseklaus ir efektyvaus kai kurių leidimų, naudojamų atvykstant į

ES, nagrinėjimo. Programos finansavimas buvo panaudotas modernizuojant daugiau kaip 2 600 konsulatų (290 %, palyginti su 2020 m. tiksline reikšme) ir plėtoti 430 bendrų konsulinių veiksmų ir bendros vizų politikos IT sistemų, taip skatinant valstybių narių konsulinį bendradarbiavimą ir sukuriant saugesnius ir efektyvesnius prašymų išduoti vizą nagrinėjimo centrus. Tačiau iki šiol nurodytas darbuotojų mokymo bendros vizų politikos klausimais valandų vidurkis yra mažas (trys valandos, palyginti su tiksline reikšme – 16 valandų asmeniui). Tai reiškia, kad programa buvo nepakankamai prisidėta prie nuoseklaus *acquis* (t. y. bendrų teisių ir pareigų, kurios yra privalomos visoms ES valstybėms narėms, rinkinio) taikymo viso mokymo metu.

Pagal antrą konkretų programos tikslą remiamas **integruotas sienų valdymas** siekiant užtikrinti vienodą ir aukštą išorės sienų kontrolės ir apsaugos lygį, taip pat sklandų sienų kirtimą. Pagal VSF-SV teikiama parama vizų ir pasienio kontrolės IT sistemų, įrangos ir infrastruktūros plėtrai ir modernizavimui kuria realią ES pridėtinę vertę. Šios sistemos yra labai svarbios, kad per patikrinimą kertant sieną būtų galima nustatyti grėsmę saugumui keliančius asmenis, kartu sudarant sąlygas teisėtiems keliautojams sklandžiai kirsti sieną. Iki 2020 m. pabaigos naudojant VSF sienų ir vizų priemonės paramą buvo sukurta arba modernizuota 33 516 sienų kontrolės infrastruktūros ir įrangos vienetų (tai gerokai daugiau nei 2020 m. tikslas – 19 902). Jų teikiama nauda taip pat priklauso nuo darbuotojų mokymo, kuris taip pat remiamas pagal programą. Kadangi kai kurios valstybės narės nurodė mokymo valandas, mokymo dienas ir mokymo kursų skaičių pagal tą patį rodiklį, suvestinių šio rodiklio verčių negalima palyginti. Pagal priemonę remiamomis duomenų bazėmis naudojamosi vis dažniau. Iš duomenų matyti, kad trečiųjų šalių piliečių, kuriems nebuvo leista atvykti per išorės sienas, skaičius nuolat didėjo – nuo 297 860 2015 m. iki 689 065 2019 m., o tai rodo, kad sienų valdymo sistemos padeda veiksmingai vykdyti sienų kontrolę. Tačiau sistemai būdingas ribotumas: VIS sistema, kuri sujungia ne ES šalyse esančius konsulatus su visais Šengeno šalių išorės sienų kontrolės punktais, sudaro sąlygas šalims keistis tik duomenimis apie trumpalaikes Šengeno vizas. Todėl nėra jokių konsoliduotų įrašų apie visas išduotas ir patikrintas vizas.



6 skyrius. Europos vaidmuo pasaulyje

Ką analizavome?

Pagal išlaidų kategoriją „Europos vaidmuo pasaulyje“ finansuojama **15 programų**, kurios apima išlaidas visiems išorės veiksams, finansuojamiems iš ES bendrojo biudžeto, pavyzdžiui, veiklai, susijusiai su vystymusi ir bendradarbiavimu, humanitarine pagalba, kaimyninėmis šalimis ir pasirengimo narystei pagalba. 2014–2020 m. DFP laikotarpiu pagal šią kategoriją suplanuotų išlaidų suma iš viso sudarė 66,3 milijardo eurų, iš jų 44,2 milijardo eurų buvo sumokėta iki 2020 m. pabaigos.

Rengdami šių metų ataskaitą pasirinkome **Pasirengimo narystei pagalbos priemonę (PNPP II)**. Kartu su praėjusiais metais atrinktomis programomis (VBP ir EKP) tai sudaro beveik pusę visų mokėjimų, atliktų pagal šią DFP išlaidų kategoriją iki 2020 m. pabaigos.

PNPP II tikslai:

vienas bendras tikslas, kuriuo siekiama remti šalis kandidates ir potencialias kandidates joms vykdant reformas, kad jos atitiktų ES taisykles ir vertybes siekdamos narystės ES tikslo, ir

keturi konkretūs tikslai, tarp kurių yra mūsų išnagrinėti trys tikslai, susiję su:

- politinėmis reformomis,
- ekonominiu, socialiniu ir teritoriniu vystymusi,
- paramos gavėjų gebėjimų vykdyti su naryste Sąjungoje susijusius įsipareigojimus stiprinimu.

Analizavome veiksmingumo rodikliuose, kuriais remiantis vertinama, ar pirmiau minėti tikslai buvo pasiekti ir kokia pažanga padaryta jų siekiant, ir kuriuos Komisija praneša PNPP II [programos ataskaitoje](#)¹³, pateiktą informaciją. Remdamiesi atitinkama turima informacija apie veiksmingumą, įvertinome PNPP II veiksmingumą ir patikrinome šios

¹³ 2022 m. biudžeto projekto programų ataskaitos.

informacijos patikimumą atsižvelgdami į savo pačių nustatytus faktus dviejose naujausiose audito ataskaitose¹⁴.

Ką nustatėme?

Apskritai rodikliai, apie kuriuos Komisija pranešė programos ataskaitoje, rodo, kad PNPP II veiklos rezultatai yra kuklūs. Manome, kad iš visų 19 rodiklių tik penkių siekiama pagal planą, kad būtų pasiektos jų tikslinės reikšmės, tuo tarpu apytiksliai pusės rodiklių (9) nesiekiama pagal planą, o dėl likusių penkių nėra pakankamai informacijos, kad būtų galima aiškiai įvertinti su jais susijusią pažangą.

MVVA Komisija šešis iš šių rodiklių įvardija kaip pagrindinius veiklos rezultatų rodiklius, kurių visų siekiant padaryta pažanga. Tačiau, mūsų manymu, šie atrinkti rodikliai nėra reprezentatyvūs PNPP II veiksmingumo atžvilgiu: keturi iš šešių rodiklių yra poveikio rodikliai ir suteikia informacijos veikiau apie programos kontekstą, o ne jos veiksmingumą, o kiti du yra išdirbio rodikliai, susiję su tarpvalstybinio bendradarbiavimo programomis. Jie neatspindi PNPP II išlaidų. Galiausiai nė vienu iš Komisijos šešių atrinktų rodiklių nevertinama pažanga siekiant konkretaus tikslo, susijusio su politinėmis reformomis, nepaisant to, kad tai yra pagrindinis plėtros aspektas.

PNPP II biudžetas valdomas pagal Komisijos tiesioginio valdymo metodą arba PNPP II paramos gavėjų atitinkamų institucijų, kurioms suteikti atitinkami įgaliojimai, netiesioginio valdymo metodą. Netiesioginis valdymas visų pirma taikomas siekiant parengti šias institucijas ateityje valdyti struktūrinių ir (arba) sanglaudos fondų lėšas. Tačiau nors tai pagerino paramos gavėjų atsakomybę už programą, netiesioginio valdymo naudojimas sukėlė rimtų efektyvumo problemų, susijusių su sistemos trūkumais ir menkais administraciniais gebėjimais. Pavyzdžiui, Turkijoje, dėl nuolatinių vėlavimų taikant šį valdymo metodą laiku neišleista daugiau kaip 600 milijonų eurų PNPP I ir PNPP II lėšų. PNPP II paramos gavėjos ne visada yra suinteresuotos, kad joms būtų taikomas netiesioginio valdymo metodas. Pavyzdžiui, Serbija „teisinės valstybės“ sektoriuje pirmenybę teikė Komisijos tiesioginiam valdymui ir taip iš esmės darė dėl menkų administracinių gebėjimų bei didelės darbuotojų kaitos atsakingose agentūrose.

Pastebėjome tam tikrų PNPP II informacijos apie veiksmingumą spragų. Pirma, NEAR GD skelbia išsamias metines ataskaitas dėl kiekvienos šalies kandidatės ir potencialios šalies kandidatės padėties ir pažangos, susijusios su įvairiais derybų skyriais ir politinių bei ekonominių kriterijų įgyvendinimu. Nors šios ataskaitos, kurias rengti įgaliojimus suteikė Europos Sąjungos Taryba, atitinka savo paskirtį teikti

¹⁴ Specialiosios ataskaitos Nr. 7/2018 ir Nr. 27/2018.

informaciją apie plėtros procesą, jose nenurodomas pažangos mastas (ar pažangos trūkumas), susijęs su PNPP II, ir tai, kiek toks mastas yra susijęs su kitais veiksniais. Taip pat buvo trūkumų, susijusių su pavienių projektų stebėseną. Kai kuriais atvejais vykdant stebėseną dažnai orientuotasi į indėlius, veiklą ir procesus, o ne į rezultatus ir poveikį. Keli mūsų ataskaitose analizuoti rodikliai taip pat neturėjo pradinių reikšmių arba buvo neaiškiai apibrėžti.

Antra, PNPP II programos ataskaitoje pateikiami poveikio ir išdirbio rodikliai, bet nėra juos susiejančių rezultato rodiklių. Rezultato rodikliai yra labai svarbūs siekiant suprasti, kaip programa prisidėta prie pažangos siekiant jos tikslų.

Vienas iš konkrečių PNPP II tikslų yra „**remti politines reformas**“. Nors kai kurie PNPP II paramos gavėjai padarė pažangą, visi programos ataskaitoje nurodyti rodikliai, susiję su politinėmis reformomis, pablogėjo, palyginti su jų pradinėmis reikšmėmis, ir nėra nė vieno rodiklio, kurio tikslinės reikšmės būtų siekiama pagal planą. Pavyzdžiui, iš rodiklių, kuriais matuojamas korupcijos suvokimas, spaudos laisvė, vyriausybės veiksmingumas, teisinės valstybės principas, reguliavimo kokybė ir atstovavimas bei atskaitomybė, matomas bendras regresas ir jie vis dar nesiekia pradinių reikšmių lygio. Vienas naudingas rodiklis, kurį naudojant stebimas pilietinės visuomenės dalyvavimas reformų procesuose, nebetaikomas. Pagrindinė tokios lėtos pažangos priežastis yra ta, kad kai kuriais atvejais trūksta politinės valios, tačiau taip pat yra įrodymų, kad ES parama buvo veiksmingesnė skatinant šias reformas, o ne užtikrinant jų įgyvendinimą.

Kitas konkretus PNPP II tikslas yra remti „**ekonominį, socialinį ir teritorinį vystymąsi**“. Su šiuo konkrečiu tikslu susiję naudojami rodikliai daugiausia suteikia informacijos apie ekonomines aplinkybes, kuriomis PNPP II taikoma, ir apie tai, kaip ji prisideda prie žemės ūkio maisto produktų ir kaimo plėtros sektorių. Tačiau nėra rodiklių, kuriais būtų matuojamas PNPP II indėlis į socialinį ir teritorinį vystymąsi. Programos lėšomis prisidėta prie žemės ūkio maisto produktų ir kaimo plėtros sektorių modernizavimo. Septynių iš 11 rodiklių, kuriais vertinama šios srities pažanga, tikslinės reikšmės arba nepasiektos, arba nėra aišku, ar jos bus pasiektos.

Trečias mūsų analizuotas konkretus tikslas yra padėti PNPP II paramos gavėjams suderinti savo teisės aktus su ES **acquis**. Apskritai jų derinimas prie ES padidėjo. Tačiau, kadangi naujausioje programos ataskaitoje nenustatyta rodiklio, pagal kurį vertinama šios srities pažanga, tikslinė reikšmė, sunku įvertinti, ar derinimo tempas yra pakankamas. Šis konkretus tikslas taip pat yra susijęs su **paramos gavėjų parengimu valdyti ES fondus**. Tačiau nėra jokių susijusių rodiklių apie paramos gavėjų pasirengimą šiuo atžvilgiu.



7 skyrius. Atsižvelgimas į rekomendacijas

Ką analizavome?

Kasmet peržiūrime, koku mastu mūsų audituojami subjektai ėmėsi veiksmų, reaguodami į mūsų rekomendacijas. Kad tai padarytume, stebime, kaip laikomasi prieš trejus metus paskelbtose specialiosiose ataskaitose pateiktų rekomendacijų.

Šių metų tolesnių veiksmų analizė apėmė 161 rekomendaciją, pateiktas 20 iš 23 specialiųjų ataskaitų, kurios buvo paskelbtos 2017 m. Tai, kaip laikomasi arba bus laikomasi trijose likusiose specialiosiose ataskaitose pateiktų rekomendacijų, bus nagrinėjama atliekant atskirus auditus. Kaip ir anksčiau, valstybėms narėms skirtos rekomendacijos nepatenka į tikrinimo, kaip buvo atsižvelgta į šią tolesnių veiksmų analizę, aprėptį.

Pastaruosius kelerius metus mes nustatėme savo specialiosiose ataskaitose pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo terminus. Šiais metais pirmą kartą analizavome taisomųjų veiksmų, kurių ėmėsi mūsų audituojami subjektai, savalaikiškumą.

Ką nustatėme?

Apskritai nustatėme, kad mūsų audituojami subjektai laiku įgyvendino daugumą mūsų specialiųjų ataskaitų rekomendacijų (68 % rekomendacijų).

Iš 161 rekomendacijos, kurių laikymąsi tikrinome, 149 rekomendacijos buvo skirtos Komisijai, o likusios 12 – Europos išorės veiksmų tarnybai. 77 % rekomendacijų mūsų audituojami subjektai visiškai pritarė, 16 % rekomendacijų iš dalies pritarė, o 7 % rekomendacijų nepritarė.

Iš 149 rekomendacijų, skirtų Komisijai, 100 rekomendacijų buvo visiškai įgyvendintos (67 %), 17 rekomendacijų įgyvendinta dauguma atžvilgių (12 %), 14 rekomendacijų įgyvendinta kai kuriais atžvilgiais (9 %), o 16 (11 %) rekomendacijų nebuvo įgyvendintos. Dviem atvejais (1 %) mūsų nuomone, rekomendacijos nebeaktualios.

Visos 12 rekomendacijų, skirtų EIVT, buvo visiškai įgyvendintos.

Pastebėjome, kad mūsų rekomendacijų įgyvendinimo lygis yra susijęs su tuo, ar mūsų audituojami subjektai joms pritaria. Palyginti su ankstesniais metais, visiškai arba

dauguma atžvilgių įgyvendintų rekomendacijų dalis (80 %) išliko palyginti stabili. Dėl neįgyvendintų, kai kuriais atžvilgiais ar dauguma atžvilgių įgyvendintų rekomendacijų dar galima imtis papildomų veiksmų siekiant jas įgyvendinti. Atlikus analizę matyti, kad, kai audituojami subjektai pritaria audito rekomendacijoms, yra lengviau užtikrinti, kad būtų imtasi tinkamų tolesnių priemonių trūkumams, apie kuriuos pranešta, pašalinti.

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2021 m.

Europos Audito Rūmų (EAR) pakartotinio naudojimo politika įgyvendinama pagal [Europos Audito Rūmų sprendimą Nr. 6–2019](#) dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis EAR turinys yra licencijuojamas pagal [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) licenciją. Tai reiškia, kad pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi padaryti pakeitimai. Pakartotinai naudojantis subjektas negali iškreipti pirminės dokumentų prasmės ar minties. EAR nėra atsakingi už bet kokius pakartotinio naudojimo padarinius.

Jūs privalote išsiaiškinti papildomas teises, jeigu tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, EAR darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikti trečiųjų asmenų kūriniai. Kai gaunamas leidimas, juo panaikinamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, EAR pakartotinio naudojimo politika netaikoma ir leidimai dėl jų jums nesuteikiami.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. EAR jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktas privatumo ir autorių teisių politikas.

Europos Audito Rūmų logotipo naudojimas

Europos Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Europos Audito Rūmų sutikimo.

Apie dokumentą „2020 m. veiksmingumo ataskaita trumpai“

Dokumente „2020 m. veiksmingumo ataskaita trumpai“ apžvelgiama mūsų „ES biudžeto veiksmingumo ataskaita. Padėtis 2020 m. pabaigoje“, kurioje nagrinėjome konkretų ES veiksmingumo sistemos aspektą, analizavome įimtį įtrauktų ES išlaidų programų pasiektus rezultatus ir apžvelgėme, kokių mastu mūsų audituojami subjektai įgyvendino mūsų 2017 m. specialiųjų ataskaitų rekomendacijas.

Visas ataskaitas galima peržiūrėti svetainėje eca.europa.eu.

Europos Audito Rūmai yra nepriklausomas ES išorės auditorius. Mes įspėjame apie riziką, teikiame patikinimą, nurodome trūkumus bei gerą patirtį ir teikiame gaires ES politikos formuotojams ir teisės aktų leidėjams, kaip pagerinti ES politikos ir programų valdymą. Savo darbu užtikriname, kad ES piliečiai žinotų, kaip leidžiami jų pinigai.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Europos Sąjungos
leidinių biuras