

LT



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI

**Padėties  
apžvalga**

**Spragos, veiksmų dubliavimas  
ir uždaviniai: ES atskaitomybės  
ir viešojo audito sistemos  
padėties apžvalga**

**2014**

**EUROPOS AUDITO RŪMAI**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Faks. +352 4398-46410

El. paštas: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Tinklavietė: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

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

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2014

ISBN 978-92-872-0962-7  
doi:10.2865/19746

© Europos Sąjunga, 2014  
Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

Norint atgaminti arba platinti 1 diagramą turi būti gautas tiesioginis autorių teisių turėtojo leidimas.

*Printed in Luxembourg*

LT

2014

Padėties  
apžvalga

**Spragos, veiksmų dubliavimas  
ir uždaviniai: ES atskaitomybės  
ir viešojo audito sistemos  
padėties apžvalga**

## Dalis

### Santrumpos

## I–IX Santrauka

### 1–6 Įžanga

2–5 Padėties apžvalgos paskirtis

6 Šios ataskaitos struktūra

## 7–24 I dalis. Atskaitomybė ir viešojo sektoriaus auditas

7–10 Viešojo sektoriaus atskaitomybė

11–14 Viešojo audito indėlis užtikrinant atskaitomybę

15–18 Atskaitomybė už ES biudžetą ir ES biudžeto auditas

19–24 Plačiau negu vien ES biudžetą aprėpianti ES atskaitomybė – subjektų, priemonių, politikos priemonių, įgyvendinimo ir rezultatų tikrinimas

## 25–149 II dalis. ES atskaitomybės ir audito uždaviniai

25–27 Raginimas gerinti ES atskaitomybę

28–29 Pagrindiniai ES atskaitomybės ir audito uždaviniai

30–42 1. Derinami ES ir valstybių narių veiksmai

34–36 Strategijos „Europa 2020“ koordinavimas

37–38 Fiskalinis ir ekonominis koordinavimas per Europos semestrą

39–42 Tarpvyriausybinės priemonės

43–65 2. Lėšos, valdomos sudarius partnerystę su kitais subjektais

45–50 Išorės partnerystės

51–65 Privačiojo sektoriaus finansų dalis

66–76 3. „Skirtingų greičių“ ES ir kintanti politikos struktūra

68–69 Valstybių narių skirtingo lygio integracija įvairiose politikos srityse

70–76 Euro, fiskalinis valdymas ir demokratinė priežiūra

77–114	<b>4. ES institucijų ir įstaigų atskaitomybės sistema</b>
78–82	ES institucijų ir kitų ES įstaigų biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra
83–86	ES institucijos ir įstaigos, kurioms netaikomas Parlamento vykdomas biudžeto įvykdymo patvirtinimo procesas
87–102	Europos Centrinio Banko atskaitomybė ir auditas
103–110	Europos investicijų banko ir Europos investicijų fondo atskaitomybės ir audito sistema
111–114	Neproporcingas mažesnių subjektų ir biudžetų tikrinimas ir auditas
115–139	<b>5. ES finansų valdymo ir kontrolės sistema</b>
116–117	Finansinių ataskaitų patikimumas
118–132	Atspindimų operacijų teisėtumas ir tvarkingumas
133	Patikimas finansų valdymas
134–139	Teisinė ES biudžeto valdymo sistema
140–149	<b>6. ES politikos poveikis ir rezultatai</b>
142–147	ES biudžeto poveikio ir rezultatų išmatavimo uždaviniai
148–149	Reguliavimo priemonių poveikio išmatavimo uždavinys
150–183	<b>III dalis. Su ES atsaku į finansų krizę susiję uždaviniai</b>
151	Įvykių grandinė ir ES atsakas
152–160	Finansų sektoriaus reguliavimas ir priežiūra
161–169	Finansinės paramos valstybėms narėms priemonės
170–183	Pagerinta ekonominė ir fiskalinė priežiūra
172	ES lygmens fiskalinio ir ekonominio koordinavimo priemonių gerinimas
173	Europos semestras
174–183	Patikimos nacionalinės sąskaitos ir statistiniai duomenys
184–186	<b>IV dalis. Išvados ir svarstymai</b>
	<b>Priedas. ES agentūrų sąrašas</b>

**AAI:** Aukščiausioji audito institucija

**Audito Rūmai:** Europos Audito Rūmai

**BPM:** Bendras priežiūros mechanizmas

**BSP:** Bendra strateginė programa

**BVP:** Bendrasis vidaus produktas

**CRIS:** Bendroji išorės santykių informacinė sistema

**CTBTO:** Visuotinio branduolinių bandymų uždraudimo sutarties organizacija

**DAS:** *Déclaration d'assurance* (Patikinimo pareiškimas)

**DEVCO GD:** Vystymosi ir bendradarbiavimo generalinis direktoratas – *EuropeAid*

**DFP:** Daugiametė finansinė programa

**DKP IV:** Direktyva dėl kapitalo poreikio IV

**EB:** Europos bendrija

**EBI:** Europos bankininkystės institucija

**ECB:** Europos Centrinis Bankas

**ECBS:** Europos centrinių bankų sistema

**ECFIN GD:** Ekonomikos ir finansų reikalų generalinis direktoratas

**ESK:** Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas  
**EFSF:** Europos finansinio stabilumo fondas

**EFPI:** Europos finansų priežiūros institucijų sistema

**EFSM:** Europos finansinės padėties stabilizavimo mechanizmas

**EGA:** Europos gynybos agentūra

**EIB:** Europos investicijų bankas

**EIOPA:** Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija

**EIVT:** Europos išorės veiksmy tarnyba

**EP:** Europos Parlamentas

**EPA:** Europos priežiūros institucija

**EPS:** Ekonominė ir pinigų sąjunga

**ERPF:** Europos regioninės plėtros fondas

**ES:** Europos Sąjunga

**ESF:** Europos socialinis fondas

**ESM:** Europos stabilumo mechanizmas

**ESMA:** Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija

**ESRV:** Europos sisteminės rizikos valdyba

**ESSTI:** Europos Sąjungos saugumo studijų institutas

**ETT:** Europos Teisingumo Teismas

**EUSC:** Europos Sąjungos palydovų centras

**EVSAS:** Europos viešojo sektoriaus apskaitos standartai

**FP:** Finansinė priemonė

**FPR:** Finansinis pagrindų reglamentas

**FR:** Finansinis reglamentas (taikomas bendrajam Sąjungos biudžetui, taip pat jo taikymo taisyklės)

**FST:** Finansinio stabilumo taryba

**GPD:** Gaivinimo ir pertvarkymo direktyva

**ISSAI:** Aukščiausiųjų audito institucijų tarptautiniai audito standartai

**IT:** Informacinės technologijos

**JAV:** Jungtinės Amerikos Valstijos

**JT:** Jungtinės Tautos

**JTBKKK:** Jungtinių Tautų bendroji klimato kaitos konvencija

**JTSTR Nr. 1540:** Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos rezoliucija Nr. 1540

- KKP:** Konvergencijos ir konkurencingumo priemonė
- MBM:** Mokėjimų balanso mechanizmas
- MDP:** Makroekonominio disbalanso procedūra
- MNG:** Masinio naikinimo ginklai
- MP:** Mišri priemonė
- MTTP:** Moksliniai tyrimai ir technologinė plėtra
- MVĮ:** Mažosios ir vidutinės įmonės
- NAI:** Nacionalinė audito institucija
- NPI:** Nacionalinės priežiūros institucijos
- NRP:** Nacionalinė reformų programa
- OPV:** Oficiali parama vystymuisi
- PB:** Pasaulio bankas
- RAL:** *Reste á Liquidier* (nejvykdyti įsipareigojimai)
- RK:** Regionų komitetas
- RKP:** Reglamentas dėl kapitalo poreikio
- SESV:** Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo
- SMART:** Konkretūs, išmatuojami, pasiekiami, svarbūs, su laiko nuoroda
- SSKV:** Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje
- TAS:** Tarptautiniai audito standartai
- TATENA:** Tarptautinė atominės energijos agentūra
- TVF:** Tarptautinis valiutos fondas  
**TVSAS:** Tarptautiniai viešojo sektoriaus apskaitos standartai
- VN:** Valstybė narė
- VPP:** Verslumo plėtros programa
- VPSP:** Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė

**I** Tai pirmoji Europos Audito Rūmų (Audito Rūmų) parengta padėties apžvalga. Padėties apžvalgos yra nauja Audito Rūmų leidinių rūšis. Jos yra pagrįstos Audito Rūmų tyrimais ir sukaupta patirtimi ir apima plačias temas, susijusias su klausimais, tiesiogiai patenkančiais į Audito Rūmų kompetencijos sritį. Ši padėties apžvalga yra susijusi su ES atskaitomybės ir audito sistema, antroji padėties apžvalga, susijusi su rizika ES bendrajam biudžetui, bus paskelbta per ateinančius mėnesius.

**II** Šioje apžvalgoje yra nagrinėjama atskaitomybės ir audito sistema, apimanti Europos Sąjungos (ES) politiką, priemones, subjektus ir susijusius viešuosius finansinius išteklius, taip pat susijusius uždavinius. Šiuo tikslu atskaitomybė yra daugiausia siejama su demokratine (ypač parlamentine) viešojo sektoriaus institucijų politikos ir veiklos priežiūra, o viešojo sektoriaus auditas siejamas su politikos sričių ir susijusių viešųjų lėšų finansiniais bei veiklos auditais ir jų sąjasa su atskaitomybės procesu.

**III** Šia apžvalga siekiama geriau informuoti apie ES atskaitomybės ir audito sistemą ir skatinti apmąstyti šioje srityje išskylančius uždavinius. Todėl šiuo atveju nėra pateikta „audito rekomendacijų“, vietoj jų apžvalgoje yra nurodyti klausimai, kuriuos turėtų spręsti Europos politikos formuotojai, teisėkūros institucijos ir audito bendruomenė.

**IV** Šį dokumentą sudaro keturios susijusios dalys. **I dalyje** apibūdinti atskaitomybės ir viešojo audito ryšiai. Joje išskirti šeši pagrindiniai griežtos atskaitomybės ir audito grandinės elementai. **II dalyje** aprašytos šešios svarbios sritys, kuriose ES lygmeniu kyla su atskaitomybe ir viešuoju auditu susijusių uždavinių. **III dalis** skirta įvairių naujų ES ir tarpvyriausybinių priemonių, skubiai sukurtų reaguojant į finansų krizę, atskaitomybės ir audito sistemai. Paskutinėje dalyje pateiktos šios apžvalgos **išvados**.

**V** Šeši stiprios atskaitomybės ir audito grandinės elementai yra šie:

- i) aiškiai apibrėžtos pareigos ir atsakomybė;
- ii) valdymo pareiškimas, susijęs su politikos tikslų įvykdymu (finansinės ir veiklos ataskaitos);
- iii) išsami demokratinė priežiūra;
- iv) įdiegtas grįžtamojo ryšio ciklas, kad būtų galima imtis taisomųjų arba tobulinimo veiksmų;
- v) tvirtas įgaliojimas atlikti nepriklausomą išorės auditą sąskaitoms, atitikčiai ir veiklai patikrinti;
- vi) audito rekomendacijų įgyvendinimas ir tolesni veiksmai.

Šiais elementais apibūdinamas atskaitomybės ir viešojo sektoriaus audito vaidmens ryšys ir remiamas platesnis procesas. Jie gali būti naudingi ateityje imantis projekto, kuriuo būtų siekiama išbandyti naują atskaitomybės ir audito sistemą.

**VI** Šešios svarbios ES lygmens sritys, kuriose kyla atskaitomybės uždavinių, yra šios:

- i) **ES ir valstybių narių derinami veiksmai** įgyvendinami pasitelkiant ES teisinės sistemos priemones arba priemones, grindžiamas tarpvyriausybiniiais susitarimais, taip pat tos priemonės gali būti tarpusavyje derinamos. Tokios struktūros atsiranda dėl įvairių priežasčių, ir jų parlamentinio tikrinimo ir viešojo sektoriaus audito sistema nėra vientisa;
- ii) **ES lėšos valdomos sudarius partnerystę su kitais subjektais**, pavyzdžiui, tarptautinėmis organizacijomis, trečiosiomis valstybėmis ir privačiais partneriais. Tokiais atvejais negali būti taikomas toks pats ir tokio pat masto ES demokratinis ir audito procesas, kaip taikoma tiesioginių ES biudžeto išlaidų atveju. Tiems skirtumams kompensuoti, pačių partnerių atskaitomybės ir audito sistemos privalo būti pakankamos ir patikimos;



- iii) kelių ES valstybių narių pogrupiai taiko skirtingas politines priemones („**skirtingų greičių**“ **Euro-pa**). Sudėtingos politinės struktūros ir valdymo sistemos, kurioje dalyvauja ne visos ES valstybės narės, pavyzdys – euro zona;
- iv) **ES institucinę struktūrą** sudaro vis daugiau subjektų. ES subjektų grupėms taikomos skirtingos atskaitomybės ir audito sistemos, tai priklauso, pavyzdžiui, nuo pajamų šaltinių. Dėl apskaitos, audito ir biudžeto įvykdymo patvirtinimo sistemos skirtumų gali atsirasti neproporcingo lygmens tikrinimas, spragos ir veiksmų dubliavimas;
- v) **ES biudžeto finansiniam ir veiklos valdymui** taikomos plačios parlamentinio tikrinimo ir audito nuostatos. Uždaviniai tebėra tie patys – modernizuoti pirmųjų linijų valdymą, atskaitomybę ir valstybių narių lygmeniu atliekamo audito – ir pajamų, ir, ypač, išlaidų, kai taikomas pasidalijamasis valdymas – procesus. Pirminio lygmens kontrolė kai kuriose valstybėse narėse tebėra silpna ir, nepaisant brangiai atsieinančio dubliuojamo audito, klaidos nenustatomos ir neištaisomos;
- vi) **politikos produktai, poveikis ir rezultatai yra pagrįsti nebiudžetinėmis priemonėmis**. ES biudžetas – tai tik viena sudedamoji išteklių, naudojamų siekiant ES politikos iniciatyvų rezultatų, dalis (kitos dalys – finansavimas iš valstybių narių nacionalinio biudžeto ir privatus finansavimas). Be to, politikos sritys taip pat gali būti grindžiamos vien teisinėmis ir reguliavimo priemonėmis. Išsami į rezultatus sutelkta audito ir atskaitomybės sistema turi užtikrinti visų šių sudedamųjų politikos dalių vertinimą kartu.

## VII

**ES atsakas į finansų krizę** paspartino naujų ES arba tarpvyriausybinių priemonių, kuriomis nustatyta specifinė atskaitomybės ir audito sistema, rengimą. Tam tikros tarpvyriausybines priemones yra tiesiogiai finansuojamos valstybių narių (ECB, EIB, ESM, BPM), ir, nors lyginant su iš ES biudžeto finansuojamomis priemonėmis, jos yra mažiau svarbios, tinkamu lygmeniu turi būti užtikrintas išsamus jų demokratinis tikrinimas ir viešojo sektoriaus auditas, atsižvelgiant į tokių priemonių tarpusavio ryšį ir tam tikrų ES institucijų ir įstaigų pareigas ir funkcijas, tokiomis viršnacionalinėmis priemonėmis valdomų viešųjų lėšų lygį ir jų sąsają su ES tikslais ir sisteme rizika.

## VIII

**Tam tikros bendros išvados**, kaip ES lygmeniu pagerinti atskaitomybę ir viešojo sektoriaus auditą:

- koordinuojamoms arba tarpvyriausybiniams priemonėms gali reikėti ES ir valstybių narių **bendradarbiavimu labiau grindžiamos tikrinimo sistemos** (parlamentinė priežiūra ir viešojo sektoriaus auditas);
- **reikia nuoseklesnio ir išsamesnio priemonių rinkinio**, kad būtų aprėptos visos ES politikos sritys, priemonės ir ES institucijų ir įstaigų valdomos lėšos. Parlamentai ir viešojo sektoriaus auditoriai turi gebėti įvertinti visus patikimo finansų valdymo aspektus, susijusius su jų veikla, ir visus viešuosius finansus ir išteklius, už kuriuos yra atsakingi;
- **geresnės valdymo ir kontrolės sistemos**, susijusios su ES veikla ir lėšomis, yra būtina skaidrumo, gero valdymo ir atskaitomybės sąlyga. Norint pagerinti atskaitomybę už ES biudžetą, būtina geriau įvardyti tikslus, kontroliuoti, kaip laikomasi taisyklių, geriau vertinti produktus ir rezultatus ir patobulinti susijusių vidaus kontrolės ir atskaitų sistemą. Spręsti šį uždavinį turi visos šalys, dalyvaujančios valdant ir kontroliuojant ES lėšas, visų pirma valstybės narės, atsakingos už išleistas ES lėšas (visų pirma, kai taikomas pasidalijamasis valdymas);

- **dėmesį reikia sutelkti į ES politikos poveikio ir rezultatų vertinimą**, kai ES biudžetui tenka palyginti menkas vaidmuo, bet ES lygmeniu yra svarbios reguliavimo arba teisėkūros nuostatos. Todėl, siekiant atskaitomybės už ES politiką, reikia, kad parlamentai ir ES, ir nacionaliniu lygmeniu išsamiai tikrintų Europos priemones. Tam gali reikėti glaudesnio bendradarbiavimo, nenumatyto esamoje ES atskaitomybės ir audito struktūroje ir tarpvyriausybiniams susitarimams grindžiamose Europos priemonėse;
- norint **sumažinti brangiai kainuojantį dubliuojamą auditą**, susijusį su ES politikos sritimis ir lėšomis, reikia ištirti visas galimybes išvengti brangaus audito dubliavimo, pirmiausia užtikrinant, kad kiekvieno lygmens auditoriai galėtų atsižvelgti į kitų auditorių darbą. Audito Rūmų ir valstybių narių viešojo sektoriaus audito institucijos turi glaudžiau bendradarbiauti, kad būtų galima pasiekti šį tikslą.

## IX

Šioje apžvalgoje išryškinama galimo dialogo tema ir toliau plėtojami galimi ateities sprendimai.

## 01

Europos Audito Rūmai (Audito Rūmai) – Europos Sąjungos (ES) nepriklausomas išorės auditorius – siekia padėti užtikrinti ES valdymo skaidrumą ir atskaitomybę. Šis įsipareigojimas yra svarbiausias Audito Rūmams atliekant įprastus ES pajamų ir išlaidų auditus. Finansų krizei praėjus, dabar palankus metas įvertinti esamą ES atskaitomybės ir audito sistemą, kad ateityje ją būtų galima dar sustiprinti.

## Padėties apžvalgos paskirtis

## 02

Padėties apžvalga – tai naujos rūšies Audito Rūmų leidinys. Padėties apžvalgos yra grindžiamos Audito Rūmų tyrimais ir sukauptomis žiniomis bei patirtimi ir aprėpia plačias temas.

## 03

Ši apžvalga – viena iš dviejų pirmųjų padėties apžvalgų. Joje nagrinėjama ES atskaitomybės ir audito sistema, o kitoje – su ES biudžeto finansiniu valdymu susijusi rizika.

## 04

Apžvalgos yra svarbus dokumentas tuo požiūriu, kad jomis gali būti paremtos konsultacijos bei dialogas su Audito Rūmų suinteresuotaisiais subjektais ir būsimas Audito Rūmų audito darbas. Apžvalgos Audito Rūmams suteikia galimybę pateikti pastabas klausimais, kurie nebūtinai susiję su auditu *per se*, bet vis tiek yra svarbūs viešojo sektoriaus atskaitomybei ir Audito Rūmų audito užduotims.

## 05

Vertinant dabartinę ES viešojo sektoriaus atskaitomybės ir audito sistemą ir nustatant susijusius uždavinius, šia apžvalga siekiama skatinti toliau svarstyti temą, kuri tikrai svarbi ES institucinės sistemos demokratinio teisėtumo požiūriu, ir diskutuoti šia tema. Todėl joje nepateikta jokių konkrečių audito rekomendacijų, bet yra daug nuorodų į klausimus, kuriuos turėtų kelti ir spręsti Europos politikos formuotojai, teisėkūros institucijos ir audito bendruomenė.

## Šios ataskaitos struktūra

### 06

Šią ataskaitą sudaro keturios dalys.

- **I dalyje** apibūdinti esminiai atskaitomybės sistemos bruožai, viešojo audito vaidmuo gerinant atskaitomybę ir ES lygmeniu dabar įdiegta atskaitomybės ir audito sistema.
- **II dalis** yra susijusi su viešosiomis diskusijomis, kaip sustiprinti ES lygmens atskaitomybę, joje įvardyti Audito Rūmų nustatyti pagrindiniai kylantys viešojo sektoriaus atskaitomybės ir audito uždaviniai. Tai gali apimti atskaitomybę ir auditą šiose srityse: ES valstybių narių tarpvyriausybės veiklos, ES politikos poveikio ir pasiektų rezultatų, bendradarbiavimo su išorės partneriais, viešąsias investicijas papildančio privataus finansavimo dalies, naujų ES subjektų ar atsakomybės.
- **III dalyje** aprašyti uždaviniai, kylantys dėl finansų krizės ir ES atsakas iki šių dienų, visų pirma siekiant užtikrinti finansinį stabilumą, sugriežtinti finansų sektoriaus priežiūrą ir pagerinti fiskalinę ir ekonominę priežiūrą.
- **IV dalyje** pateikta uždavinių santrauka ir būtini svarstymai apie ateitį.

# I dalis. Atskaitomybė ir viešojo sektoriaus auditas

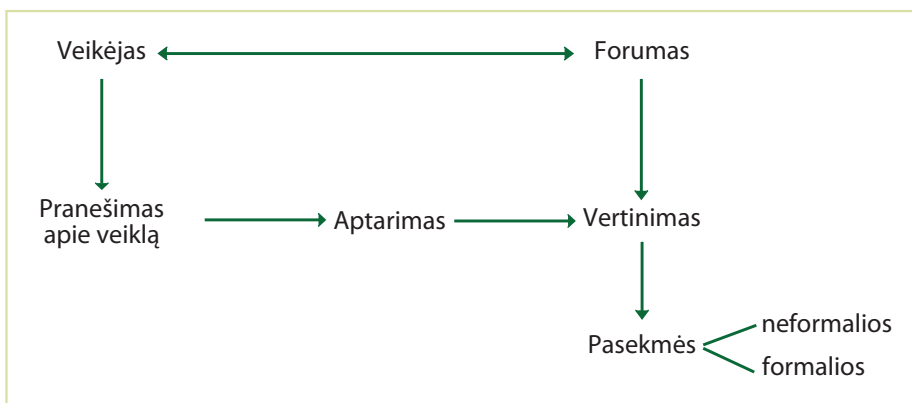
## Viešojo sektoriaus atskaitomybė

### 07

Bendrajame modelyje (žr. **1 diagramą**) atskaitomybė yra apibūdinama kaip „veikėjų“ ir „forumo“ ryšys, kai veikėjai forumą informuoja apie savo elgesį ir veiklos rezultatus. Be to, forumui suteikti įgaliojimai vertinti veikėjus ir reikalauti, kad prireikus jie imtųsi taisomųjų veiksmų.

#### 1 diagrama

### Atskaitomybė, kaip socialinis ryšys: pagrindiniai aspektai



© Prof. Mark A.P. Bovens (žr. 1 diagramą, „Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework“ („Atskaitomybės analizė ir vertinimas: konceptuali sistema“), *Europos teisės žurnalas*, 13 tomas, Nr. 4, 2007 m. liepos mėn., p. 454).

### 08

Šis modelis padeda įvertinti kai kuriuos svarbius uždavinius, susijusius su atskaitomybės struktūra apskritai:

- veikėjai, veikiantys viešosiose institucijose, gali susidurti su problema, kylančia dėl to, kad valdymą sudaro daug sluoksnių ir aspektų, o veiksmus stebi daugelis forumų, kitaip sakant, yra daug priežiūros „akių“;
- parlamentai ir kitos valdžios institucijos, atsakingos už viešųjų įstaigų tikrinimą, susiduria su uždaviniu, kylančiu dėl to, kad vykdomąsias struktūras sudaro daugelis šalių arba daugelis sluoksnių, dėl to sunku nustatyti, kas turėtų būti laikomas atsakingu. Tai dažnai vadinama „daugelio rankų“ problema;
- dar vienas kylantis uždavinys yra susijęs su tuo, už ką reikia atsiskaityti. Parlamentams gali tekti rinktis – svarbesniu laikyti indėlių (ypač, finansinių indėlių) tikrinimą ar daugiau dėmesio skirti poveikiui ir rezultatams;
- galiausiai, su atskaitomybės užtikrinimu susijęs uždavinys apima gerokai daugiau negu tik teisės aktų nustatytą ir parlamentinį tikrinimą. Viešiesiems subjektams kyla uždavinys valdyti ryšius su visuomene apskritai, taip pat su savo darbuotojais, pagrindiniais klientais ir kitais suinteresuotaisiais subjektais.

## 09

ES lygmeniu šie klausimai ir susijusios problemos dar sudėtingesnės. Kaip matyti iš II ir III dalių, Europos Sąjungos instituciškai sudėtingose sistemose uždaviniai kyla tada, kai nebeaiškūs tampa vaidmenys, dubliuojamos funkcijos, atsiranda tikrinimo ir kontrolės spragos.

## 10

Neseniai paskelbtų Aukščiausiųjų audito institucijų tarptautinių standartų (ISSAI) Nr. 12 preambulėje atskaitomybė apibūdinta taip: „Demokratinėje valstybėje kuriamos struktūros ir išrinkti atstovai įgaliojami vykdyti žmonių valią ir, pasitelkdami teisėkūros ir vykdomąsias institucijas, veikti jų vardu. Su demokratinės valstybės viešojo sektoriaus institucijomis susijusi rizika, į kurią reikia atkreipti dėmesį, yra ta, kad įgaliojimai ir išteklių gali būti blogai valdomi arba jais gali būti piktnaudžiaujama, dėl to mažėja pasitikėjimas ir tai gali kelti pavojų pačiai demokratinės sistemos esmei. Todėl labai svarbu, kad šalies piliečiai iš savo atstovų galėtų reikalauti atskaitomybės. Atskaitomybės iš demokratiškai išrinktų atstovų galima reikalauti tik tuo atveju, jeigu jie, savo ruožtu, gali reikalauti atsakomybės iš tų, kas įgyvendina jų sprendimus“.

## Viešojo audito indėlis užtikrinant atskaitomybę

## 11

Viešojo audito institucijos – svarbi sudedamoji atskaitomybės dalis. Jų pagrindinis tikslas – užtikrinti nepriklausomą, veiksmingą ir patikimą viešųjų išteklių naudojimo tikrinimą<sup>2</sup>.

## 12

Viešojo audito vaidmuo atskaitomybės požiūriu ISSAI 12 paaiškintas taip: „Viešasis auditas, atliekamas aukščiausiųjų audito institucijų (AAI), yra svarbus veiksnys siekiant piliečių gyvenime svarbių pokyčių. AAI atliekamas valdžios ir viešojo sektoriaus subjektų auditas turi teigiamą poveikį visuomenės pasitikėjimui, nes verčia viešųjų išteklių saugotojus atkreipti dėmesį į tai, ar gerai tuos išteklius jie naudoja. Tokiu suvokimu stiprinamos pageidaujamos vertybės ir palaikomi atskaitomybės mechanizmai, taigi priimami geresni sprendimai. AAI audito rezultatus viešai paskelbus, piliečiai iš viešųjų išteklių saugotojų gali reikalauti atskaitomybės. Taip AAI skatina viešojo administravimo veiksmingumą, atskaitomybę, rezultatyvumą ir skaidrumą. Todėl nepriklausoma, veiksminga ir patikima AAI yra esminė sudedamoji demokratinės sistemos, kurioje būtinos stabilios demokratinės valstybės dalys yra atskaitomybė, skaidrumas ir sąžiningumas, dalis“<sup>3</sup>.

- 1 ISSAI 12. Aukščiausiųjų audito institucijų vertė ir nauda. Siekiant piliečių gyvenime svarbių pokyčių. INTOSAI, 2013 m. kovo mėn., preambulės 2 dalis.
- 2 ISSAI 1. Limos deklaracija.
- 3 ISSAI 12. Aukščiausiųjų audito institucijų vertė ir nauda. Siekiant piliečių gyvenime svarbių pokyčių. Preambulės 1 dalis. Patvirtina 2013 m. Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos XXI-ame kongrese (XXI INCOSAI).

## 13

Kadangi ES valdymo struktūra yra daugiasluoksnė, būtinas ES ir valstybių narių, taip pat smulkesnių valdžios lygmenų pačiose valstybėse narėse, bendradarbiavimas ir veiksmų derinimas. Taip pat būtinas atitinkamas parlamentų ir viešojo sektoriaus auditorių bendradarbiavimas ir veiksmų derinimas visais lygmenimis. Toks bendradarbiavimas turėtų apimti nuodugnų viešųjų finansinių išteklių tikrinimą, įskaitant finansinių sąskaitų tikslumo užtikrinimą, tikrinimą, ar operacijos atitinka galiojančias taisykles, ir pasiektų rezultatų vertinimą (ekonomiškumas, veiksmingumas ir rezultatyvumas).

## 14

Audito Rūmai nustatė **šešis pagrindinius** viešosios atskaitomybės ir audito **elementus** (žr. **1 lentelę**). Kiekvienas iš šių elementų kaip atskiros grandys sudaro vieną bendrą grandinę, taigi viena silpna vieta gali kelti pavojų bendram veiksmingumui.

1 lentelė

### Šeši pagrindiniai viešosios atskaitomybės ir audito elementai

1.	<b>Pareigos ir atsakomybė</b>	→	Visiems ES ir kitiems subjektams, dalyvaujantiems įgyvendinant politiką ir valdant lėšas, priskirtos pareigos ir atsakomybė.
2.	<b>Informacija ir ataskaitos</b>	→	Reikalavimai, kad viešojo sektoriaus vadovai atskaitomybės tikslais teiktų pakankamą, aktualią, tikslią ir laiku pateiktą informaciją ir rengtų įgyvendinimo ir rezultatų ataskaitas.
3.	<b>Demokratinis tikrinimas ir auditas</b>	→	Viešojo sektoriaus vadovų demokratinės priežiūros ir tikrinimo, vykdomo parlamentų, sistema ir galimybės.
4.	<b>Pasekmės ir grįžtamasis ryšys</b>	→	Mechanizmai, kuriais užtikrinama, kad į viešojo sektoriaus priežiūros ir tikrinimo rezultatus būtų atsižvelgta vykdant teisėkūros ir biudžeto sudarymo procedūras.
5.	<b>Viešojo sektoriaus audito įgaliojimas</b>	→	Nepriklausomų išorės auditorių, turinčių įgaliojimus atlikti labai įvairius viešuosius auditus (finansų, atitikties ir veiklos auditus), teisę gauti būtiną informaciją ir privalančių teikti ataskaitas parlamentui ir visuomenei, paskyrimas.
6.	<b>Audito ataskaitos ir tolesni veiksmai</b>	→	Nuostatos, susijusios su viešojo audito rezultatų ataskaitomis ir tolesniais veiksmais.

Šaltinis: Audito Rūmai.

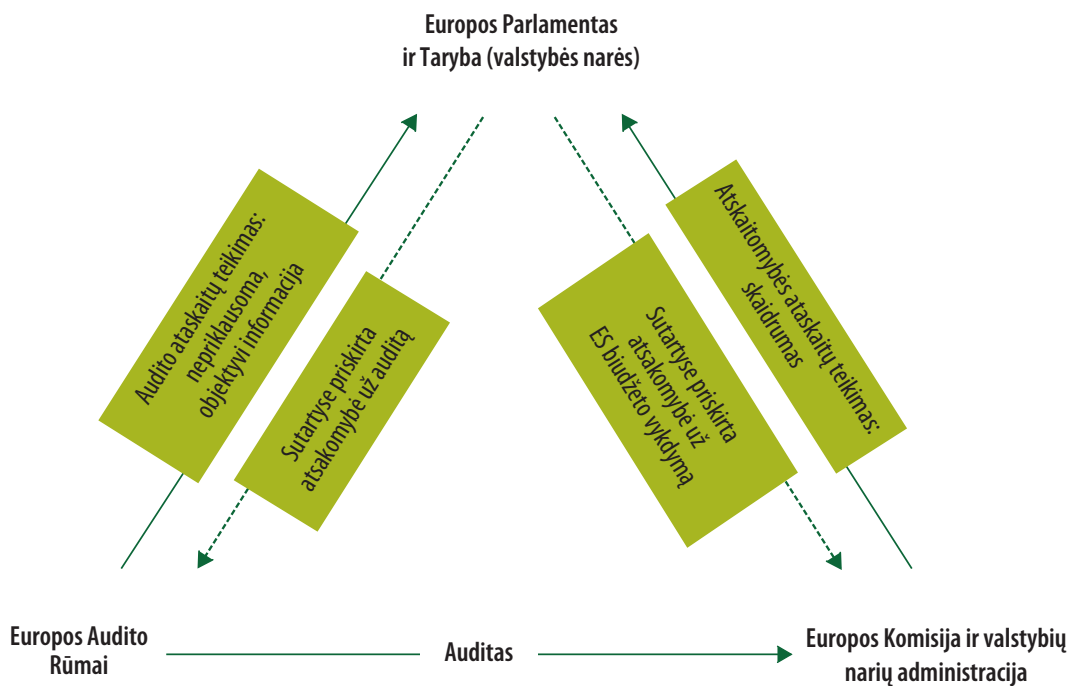
## Atskaitomybė už ES biudžetą ir ES biudžeto auditas

### 15

Atskaitomybės už ES valdymą ir finansų kontrolę sistemą sudaro trys pagrindinės institucijos: Europos Parlamentas ir Taryba, vykdančios demokratinę priežiūrą; Komisija ir kiti ES subjektai, kurių funkcijos yra vykdomosios; ir Audito Rūmai – ES auditorius (žr. **2 diagramą**).

2 diagrama

### Atskaitomybės už ES valdymą ir finansų kontrolę sistema



Šaltinis: Audito Rūmai.



## 16

Audito Rūmų vykdomas nepriklausomas išorės tikrinimas padeda užtikrinti:

- ES finansinių ataskaitų **patikimumą**;
- ES biudžeto pajamų ir išlaidų **teisėtumą ir tvarkingumą**;
- **patikimą finansinį** ES lėšų **valdymą** ekonomiškumo, veiksmingumo ir rezultatyvumo požiūriu.

## 17

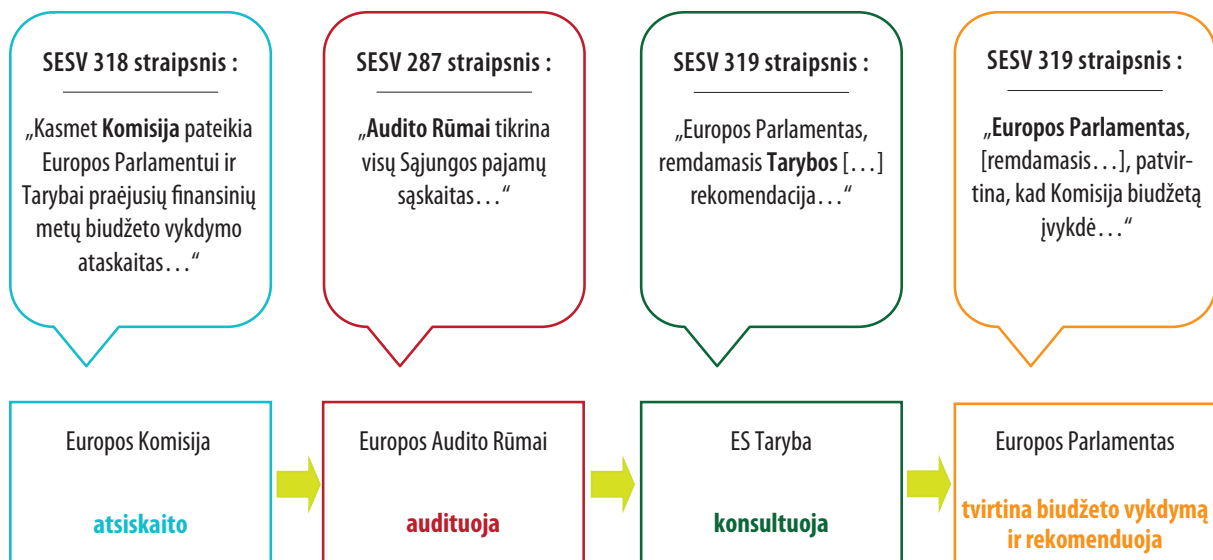
Audito Rūmų atliekamas auditas yra viena ilgesnės finansinės atskaitomybės sistemos, nustatytos pasidalijamojo valdymo srityje, grandinės grandis. Atliekant ES lygmens auditą tikrinamos Komisijos ataskaitos, teikiamos Europos Parlamentui. Komisija, savo ruožtu, priklauso nuo valstybių narių lygmens valdymo ir audito rezultatų sistemos. Atitinkamos valstybės parlamentas taip pat tikrina, kaip valstybės narės naudoja ES lėšas.

## 18

Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) nustatytas konkretus su ES biudžetu susijęs atskaitomybės mechanizmas, vadinamas biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra. Jį įgyvendinant dalyvauja keturios pagrindinės ES institucijos: Europos Parlamentas, Taryba, Komisija ir Audito Rūmai (žr. **3 diagramą**).

3 diagrama

### ES biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra



Šaltinis: Audito Rūmai.

### Plačiau negu vien ES biudžetą aprėpianti ES atskaitomybė – subjektų, priemonių, politikos priemonių, įgyvendinimo ir rezultatų tikrinimas

#### 19

Atskaitomybė neapsiriboja per ES bendrąjį biudžetą išleistų mokesčių mokėtojų pinigų atskaitos pateikimu, bet apima ir:

- priimtus politinius sprendimus ir nustatytus tikslus;
- ES politikos rezultatus ir produktus;
- iš privačių arba tarptautinių šaltinių gautų lėšų, sutelktų ES politikai įgyvendinti, panaudojimą ir tų projektų derėjimą su ES strategijomis; taip pat
- ES atsako į sisteminę riziką, kylančią Sąjungos ir jos valstybių narių finansiniams interesams, veiksmingumą.

#### 20

Yra nemažai būdų atskaitomybei platesne prasme užtikrinti. Vienas būdas – demokratinė atskaitomybė, t. y. ES Komisijos atskaitomybė Tarybai, kurią sudaro valstybių narių atstovai ministerijų lygmeniu, atskaitingi savo nacionaliniam parlamentui ir Europos Parlamentui. Kitas būdas – atskaitomybė ES piliečiams. Tai reiškia, kad išrinkti asmenys sutinka su balsavusių asmenų sprendimu, priimtu per rinkimus ir įvairiais kitais visuomenės demokratinio dalyvavimo renkantis būdais. Tačiau yra renkami ne visi viešojo sektoriaus subjektai, o net ir renkamų subjektų atskaitomybė laikotarpiu tarp rinkimų išlieka. Trečia atskaitomybės forma – laikytis teisės normų, t. y. teisinė atskaitomybė, kurią nustato teisingumo teismai. Ketvirta atskaitomybės forma – administracinė ir finansinė atskaitomybė, t. y. viešojo sektoriaus auditorių, įskaitant Audito Rūmus, dėmesio centras.

#### 21

ES politinėms ir vykdomosioms institucijoms tenka politinė atskaitomybė už nustatytus tikslus ir priimtus politinius sprendimus. Apskritai, viešojo sektoriaus auditoriai, įskaitant Audito Rūmus, nekvėstionuoja politinių tikslų, nustatytų ES politikos procese, vertingumo. Paprastai Audito Rūmai jų imasi tik tam tikrais atvejais, kai nuomonės oficialiai paprašo viena iš kelių ES teisėkūros procese dalyvaujančių institucijų.

### 22

Viena iš viešojo audito užduočių yra išnagrinėti politikos poveikį ją įgyvendinant ir nustatyti, ar tas poveikis yra susijęs su paskelbtais tokios politikos ketinimais. Tačiau įvertinti veiksmingumą dažnai būna sunku, o jeigu paskelbti tikslai yra neaiškiai apibrėžti arba, galbūt, neatitinka tikrųjų politikos ketinimų, tai padaryti dar sunkiau.

### 23

Todėl sudėtinga nubrėžti tikslią liniją tarp politikos įgyvendinimo (atliekant veiklos auditą tai ir yra teisėta užduotis) ir politikos esmės (iš principo tai neturėtų patekti į audito aprėptį). Labai sunku įvertinti politikos veiksmingumą rezultatų požiūriu, neatsižvelgiant į tai, koku mastu silpniems politikos rezultatams poveikį daro politikos modelis. Su tuo susijusių rekomendacijų galima rasti Audito Rūmų specialiose ataskaitose.

### 24

Pirmiau trumpai apibūdinti klausimai išsamiau nagrinėjami toliau šioje apžvalgoje. Siekiama išryškinti su ES atskaitomybės ir audito sistema susijusius klausimus.

# II dalis. ES atskaitomybės ir audito uždaviniai

## Raginimas gerinti ES atskaitomybę

### 25

Po kelerius metus trukusios finansų krizės kai kurių vyriausybių ir institucijų reputacijai buvo gerokai pakenkta. Imta abejoti dėl ES tarpusavyje labai susijusios ekonomikos valstybių valdymo kokybės ir tam tikrų ES institucijų vaidmens, kuris tam tikromis aplinkybėmis buvo išplėstas. Viešasis pasitikėjimas ir tikėjimas ES institucijomis ir politika per šį laikotarpį sumažėjo – 2007 m. rudenį ES pasitikėjo 48 proc. piliečių<sup>4</sup>. Po penkerių metų, 2012 m. pavasarį, pasitikėjimas sumažėjo iki 31 proc.<sup>5</sup>

### 26

Audito Rūmai ir valstybių narių AAI pabrėžė, kad svarbu visoms viešosioms lėšoms, naudojamoms reaguojant į krizę, aiškiai ir nuosekliai taikyti skaidrumo ir atskaitomybės principus<sup>6</sup>.

### 27

2012 m. gruodžio mėn. Europos Vadovų Taryboje tą patį pareiškė ir Europos Vadovų Tarybos, Komisijos, Euro grupės ir Europos Centrinio Banko pirmininkai, pateikę tikros ekonominės ir pinigų sąjungos, pagrįstos keturiomis sudedamosios dalimis, viziją. Pirmosios trys sudedamosios dalys yra susijusios su ES finansinės, fiskalinės ir ekonominės sistemų plėtra, ketvirtoji – konkrečiai su poreikiu užtikrinti demokratinį teisėtumą ir atskaitomybę. Ligi šiol smulkesni keturių sudedamųjų dalių elementai buvo nagrinėjami pavieniui, konkrečiais įvairių siūlomų politikos priemonių atvejais.

- 4 Žr. standartinę „Eurobarometro“ apklausą, 2007 m. pavasario, 2012 m. pavasario redakcijos, Europos Komisijos Komunikacijos generalinis direktoratas ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb77/eb77\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_publ_en.pdf)).
- 5 60 proc. „Eurobarometro“ apklausos (2012 m. pavasaris) respondentų teigė, kad nepasitiki ES (palyginti su 31 proc. ES pasitikinčių respondentų). 2012 m. rudenį atliekant apklausą pastebėtas nedidelis pagerėjimas (57 proc. nepasitikinčiųjų, palyginti su 33 proc. pasitikinčiųjų), bet, nepaisant to, dauguma 20 iš 27 valstybių narių piliečių vis dar nepasitikėjo ES.
- 6 Žr. ES aukščiausiųjų audito institucijų ryšių komiteto 2013 m. pareiškimą „Tinkamų audito ir atskaitomybės susitarimų svarba ekonominei ir pinigų sąjungai ir ES ekonominiam valdymui“ ([www.contactcommittee.eu](http://www.contactcommittee.eu)).

### Pagrindiniai ES atskaitomybės ir audito uždaviniai

#### 28

Svarstydami raginimą gerinti atskaitomybę, Audito Rūmai nustatė kelis konkrečius uždavinius (žr. **2 lentelę**).

#### 2 lentelė

#### Šešios sritys, kuriose kyla atskaitomybės ir audito uždaviniai

	Sritis	Uždavinio pobūdis	Punktai
1.	<b>ES ir VN derinami veiksmai</b>	→ Užtikrinti derinamų veikslių derinamą viešojo sektoriaus tikrinimą ir auditą ES ir nacionaliniu lygmeniu.	30–42
2.	<b>Lėšos, valdomos sudarius partnerystę su kitais subjektais</b>	→ Atskaitomybė už lėšas, valdomas sudarius partnerystę su kitais subjektais (išorės arba privačiais partneriais). Viešųjų, ir kitų suinteresuotųjų subjektų, sudariusių partnerystę, skaidrumo ir atskaitomybės poreikių tenkinimas.	43–65
3.	<b>ES skirtingo greičio ir kintanti politikos struktūra</b>	→ Demokratinio tikrinimo ir išsamaus viešojo audito užtikrinimas valstybių narių ir trečiųjų valstybių, veikiančių įvairiose politikos srityse arba dalyvaujančių įgyvendinant įvairias priemones, pogrupiuose.	66–76
4.	<b>ES struktūra (institucijos ir įstaigos)</b>	→ Veiksmingos ir rezultatyvios visų ES institucijų ir įstaigų priežiūros ir audito užtikrinimas.	77–114
5.	<b>Finansinis ir veiklos valdymas</b>	→ Atskaitomybės už bendrą ES finansinio ir veiklos valdymo kokybę gerinimas.	115–139
6.	<b>Politikos poveikis ir rezultatai</b>	→ ES politikos poveikio ir rezultatų stebėjimas ir vertinimas.	140–149

Šaltinis: Audito Rūmai.

#### 29

Tolesniuose **II dalies** skirsniuose šios sritys nagrinėjamos išsamiau.

### 1. Derinami ES ir valstybių narių veiksmai

#### 30

Beveik visose politikos srityse, kurioms taikomos ES Sutartys, ES ir jos valstybės narės dalijasi kompetencija. Pavyzdžiui, įvairios ES politikos sritys labai priklauso nuo valstybių narių biudžeto išteklių (ES biudžetas sudaro mažiau negu 1 proc. BVP, palyginti su 2013 m. valdžios sektoriaus išlaidomis, sudariusiomis 49 proc. ES BVP<sup>7</sup>); ar įgyvendinant strategijas ir siekiant tikslų (pavyzdžiui, „Europa 2020“ tikslų) bus pasiekti platūs Sutarčių tikslai, daugiausia priklauso nuo valstybių narių veiksmų, finansuojamų iš jų nacionalinio biudžeto; nauja ES fiskalinio ir ekonominio koordinavimo sistema apima visas viešąsias ES išlaidas, bet visiems šios srities veiksams turi būti taikoma sudėtinga bendradarbiavimo sistema. Tokiais atvejais, kad būtų pasiekti bendri tikslai, reikia suderintų ES veiksmų.

#### 31

Taigi atsiranda lygiagrečios atskaitomybės linijos. Komisija yra atskaitinga Europos Parlamentui ir Tarybai už priemonių, už kurias ji atsakinga, koordinavimą, ir Audito Rūmai gali atlikti Komisijos vykdomų priemonių auditą<sup>8</sup>. Nacionalinės valdžios institucijos yra atsakingos savo parlamentams už veiksmus, kurių imasi pagal nacionalinę teisę, ir nacionalinio biudžeto panaudojimą, o jų aukščiausiosios audito institucijos gali atlikti šių institucijų auditą.

#### 32

Šiuo atveju kyla uždavinys, susijęs su tuo, kad atskaitomybė už daugelį koordinuotų veiksmų tebėra nevientisa. Atsakomybė išskaidoma valstybių narių atitinkamiems parlamentams ir audito institucijoms. Be to, tais atvejais, kai politiniais veiksmais ketinama šalinti viršnacionalinę sisteminę riziką, bet politinė intervencija vykdoma tarp valstybių narių, tačiau koordinuojant Europos Sąjungai, ES kyla sunkumų koordinuojant jų auditą ir parlamentinį tikrinimą.

#### 33

Norint pateikti išsamią valstybės finansų ir politikos sričių, kuriose derinami valstybių narių ir ES veiksmai, apžvalgą, reikia, kad taip pat bendradarbiautų ir savo veiksmus derintų visos AAI ir parlamentai. Reikiamas veiksmų derinimas apima gerokai daugiau negu tai, ko reikia ES biudžeto auditui atlikti.

7 Eurostato duomenys, susiję su visomis valdžios sektoriaus išlaidomis, nurodyti kaip BVP procentinė dalis (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>).

8 ERA atlieka visų išlaidų auditą, nesvarbu, ar Komisija lėšas skiria netiesiogiai, per valstybes nares, ar tiesiogiai.

### Strategijos „Europa 2020“ koordinavimas

#### 34

Daug derinamų veikslių pavyzdžių galima rasti strategijoje „Europa 2020“. Kaip pažymi Komisija, strategijos „Europa 2020“ sėkmė labai priklauso nuo ES valstybių narių gebėjimo atlikti savo vaidmenį nacionaliniu lygmeniu įgyvendinant būtinas reformas, kurių reikia augimui paskatinti įgyvendinant septynias pavyzdines iniciatyvas<sup>9</sup>.

#### 35

Strategijos „Europa 2020“ valdymo sistemoje nustatyta<sup>10</sup>, kad:

- už politinę kryptį yra atsakinga Europos Vadovų Taryba;
- Komisija siūlo strategiją, stebi įgyvendinimą ir rengia pažangos ataskaitas;
- iš valstybių narių reikalaujama kasmet pateikti po dvi ataskaitas, kuriose reikia paaiškinti, ką jos daro, kad pasiektų nacionalinius „Europa 2020“ tikslus. Abi ataskaitos turi būti visiškai įtrauktos į nacionalinio biudžeto procedūrą ir Europos semestrą, nustatytą siekiant visoje ES gerinti politikos veikslių derinimą.

#### 36

Valdymo sistemoje reikalaujama, kad Europos Parlamentas dalyvautų dialoge, kurio rezultatas – galutiniai Tarybos sprendimai, ir skatintų diskusijas nacionaliniuose parlamentuose ir tarp jų. Tačiau strategijoje aiškiai nenustatyta, kad kuris nors parlamentas turėtų stebėti, kaip ji įgyvendinama arba kokie yra jos rezultatai, taip pat nenustatyta, kad reikia derinti viešąjį auditą tarp atitinkamų ES ir valstybių narių lygmenų.

### Fiskalinis ir ekonominis koordinavimas per Europos semestrą

#### 37

Europos semestru siekiama supaprastinti nacionalinius ir ES fiskalinio ir ekonominio koordinavimo procesus ir yra nustatytas griežtas metinis labai įvairių ekonominių rodiklių rinkimo, analizavimo ir vertinimo tvarkaraštis. **III dalies** 174–176 punktuose ir **7 diagramoje** išsamiau aptariamas šio sustiprinto vaidmens poveikis ES veikslių derinimui.

9 2010 m. kovo 3 d. COM(2010) 2020 *final*, „Europa 2020. Pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategija“, santrauka, p. 5 ir 6, 2 ir 7 punktai.

10 COM(2010) 2020 *final*, santrauka, p. 28, 5.2 skirsnis.

### 38

Priežiūros sistemos veiksmingumas priklauso nuo įvairių šio proceso dalyvių darbo: Taryba yra atsakinga už sprendimus, susijusius su ekonominės politikos koordinavimu ir valdymu, Komisija – už koordinavimo ir priežiūros funkcijas. Be to, visuose reglamentuose nustatyta, kad Europos Parlamentui turi būti teikiama informacija, siekiant palaikyti dialogą, susijusį su įvairiais nustatytais faktais ir rekomendacijomis.

### Tarpvyriausybės priemonės

### 39

Panašiai, įgyvendinant kai kurias priemones, kurių imtasi dėl ekonomikos ir finansų krizės, taip pat reikia, kad valstybės narės derintų savo veiksmus, ir tai reglamentuojama tarpvyriausybiniams susitarimais arba sutartimis. Šios ataskaitos **III dalyje** pateikta išsamesnė poveikio viešojo sektoriaus atskaitomybės ir audito priemonėms, kurių ES ėmėsi reaguodama į ekonomikos ir finansų krizę, analizė.

### 40

2012 m. Stiprios ir veiksmingos ekonominės ir pinigų sąjungos projekte<sup>11</sup> Komisija nustatė, kad demokratinis teisėtumas yra kertinis veiksmingos ekonominės ir pinigų sąjungos (EPS) akmuo, atspindintis du pagrindinius principus:

- pirma, kelių lygmenų valdymo sistemose atskaitomybė turėtų būti užtikrinta tuo lygmeniu, kuriuo priimtas atitinkamas vykdomasis sprendimas, kartu deramai atsižvelgiant į tą lygmenį, kuriuo sprendimas daro poveikį;
- antra, kuriant EPS, kaip ir ES integracijos atveju apskritai, demokratinio teisėtumo lygmuo visada turi likti proporcingas valstybių narių suvereniteto perdavimo Europos struktūroms laipsniui.

### 41

Kalbant apie antrą principą, atsižvelgiant į aplinkybes reikia politinio ir teisinio pasirinkimo, ar taikyti tarpvyriausybinius mechanizmus už esamų ES atskaitomybės mechanizmų ribų. Tačiau labai plačiai naudojantis šia galimybe gali kilti atskaitomybės ir valdymo problemų, kurias anksčiau ar vėliau reikės spręsti.

### 42

Komisija rekomendavo, kad būsimos EPS valdymo priemonės būtų taikomos teisinėje ir institucinėje ES sistemoje, kurioje, be kitų dalykų, yra nustatytas Europos Parlamento tikrinimas ir kontrolė.

<sup>11</sup> 2012 m. lapkričio 30 d. COM(2012) 777 final/2.



### 2. Lėšos, valdomos sudarius partnerystę su kitais subjektais

#### 43

Įvairiose politikos srityse, norint pasiekti ES tikslų, reikia, kad ES institucijos dirbtų sudariusios partnerystę su kitais subjektais: tai gali būti išorės partnerystė (pvz., su trečiosiomis valstybėmis arba tarptautinėmis organizacijomis) arba partnerystė su privačiuoju sektoriumi. Tokiais atvejais atskaitomybė užtikrinama atliekant išorės auditą, nustatant partnerių valdymo struktūrą, taip pat ES taikant savo audito ir atskaitomybės sistemą.

#### 44

Siekiant išvengti veiksmų dubliavimo arba spragų, partneriai turėtų galėti pasikliauti bendra audito sistema. Tam reikia, kad ataskaitų ir audito sistemos būtų pakankamos ir patikimos. Tai galima pasiekti labiau palaikant ir tikrinant pačių partnerių vidaus ir išorės audito sistemas. Tolesniuose skirsniuose pateikta pavyzdžių, kai susiduriama su tokiais uždaviniais.

### Išorės partnerystės

#### 45

ES, pavyzdžiui, yra sudariusi kelias partnerystes su ne valstybių narių valdžios institucijomis ir (arba) tarptautinėmis organizacijomis (pvz., Jungtinėmis Tautomis arba Pasaulio banku). Tokie atvejai paprastai būna tada, kai ES ir jos valstybės narės turi padėti spręsti pasaulinius uždavinius, pavyzdžiui, siekti JT Tūkstantmečio vystymosi tikslų, imtis veiksmų klimato kaitos srityje arba kovoti su masinio naikinimo ginklų platinimu. Sudarius partnerystes arba teikiamas ES finansavimas, arba su ES įstaigomis imamasi bendrų veiksmų.

### 46

Komisija pripažįsta, kad užtikrinti su partneriais vykdomų veiksmų skaidrumą ir atskaitomybę už juos gali būti itin sudėtinga<sup>12</sup>. Atliekant Audito Rūmų veiklos auditus, susijusius su JT organizacijų teikiama ES pagalba, taip pat nustatyta problemų (žr. **1 langelį**).

### 47

Jeigu ES pasirenka dirbti su partneriais ir pasikliauti jų kontrolės ir ataskaitų sistemomis, ji turėtų skatinti ir užtikrinti aukštą skaidrumo ir atskaitomybės lygį.

### 48

**Paramą biudžetui** ES naudoja teikdama pagalbą daugiau kaip 70 šalių, pervedama lėšas, kurias nacionalinės viešųjų finansų valdymo sistemos turi paskirstyti programoms ir valdyti. Teikdama paramą biudžetui Komisija privalo laikytis konkrečių sąlygų ir įrodyti, kad paramą gaunančios valstybės atitinka tinkamumo sąlygas.

### 49

Jungtinių Tautų arba Pasaulio banko koordinuojamų **veiksmų, kuriuos vykdančios dalyvauja daug pagalbos teikėjų**, atveju valdomos lėšos yra gautos iš pagalbos teikėjų, sudaro bendrą fondą ir nėra paskirtos konkrečioms tikslams. Tokiomis aplinkybėmis Komisija kliaujasi JT finansinės kontrolės sistemomis<sup>13</sup>.

- 12 Pavyzdžiui, 2010 m. balandžio 1 d. SEC(2010) 409 *final*, „Pasauliniu lygmeniu taikomos novatoriškos finansų priemonės“, p. 14, 2.5 skirsnis, bendradarbiavimo novatoriško finansavimo srityje kontekste, ir 2011 m. balandžio 19 d. COM(2011) 218 *final*, „Atskaitomybės už vystymosi finansavimą didinimas siekiant tarpusavyje peržiūrėti ES oficialią paramą vystymuisi“, p. 7, 1 pastraipa, finansavimo, susijusio su klimato kaita, kontekste.
- 13 2012 m. iš bendrojo biudžeto atlikti mokėjimai tarptautinėms organizacijoms sudarė 1,4 milijardo eurų – daugiau negu pusė šios sumos buvo panaudota įgyvendinus daugelio donorų projektus. Europos Audito Rūmų 2012 m. metinė ataskaita, 7,6 punktas, 3 išnaša.

### Silpnas JT įgyvendinimo veiksmų ir pasiektų rezultatų stebėjimas

Specialiojoje ataskaitoje Nr. 15/2009 Audito Rūmai nurodė, kad:

- o nors Komisija tikrina savo JT partnerių finansinio valdymo sistemas (atlikdama keturių ramsčių analizę), tvirtindama, kad šios sistemos sėkmingai taikomos praktiškai bei pasiekiami norimi rezultatai, Komisija turi kliautis JT ataskaitomis. Audito metu Komisija iš JT dar nebuvo gavusi pakankamai informacijos šiuo atžvilgiu (santraukos IV dalis);
- o JT išorės auditorių grupė Komisijai nepateikia pakankamų įrodymų, kad jų taikomos finansų kontrolės procedūros yra veiksmingos, ir ES lėšų, pervedamų per JT, naudojimo audito metu Audito Rūmai susidūrė su sunkumais (santraukos V dalis).

### 50

2012 m. metinėje ataskaitoje Audito Rūmai nustatė, kad problemų yra dviejose konkrečiose srityse: paramos biudžetui ir daugelio paramos teikėjų remiamų projektų.

- Kalbant apie paramą biudžetui, Audito Rūmų tvarkingumo auditas negali aprėpti tolesnių etapų po to, kai pagalbos lėšos yra sumokamos valstybei partneriui. Atskaitomybė už šias lėšas nuo to momento yra grindžiama šalies gavėjos atskaitomybės ir audito sistema<sup>14</sup>.
- ES išlaidų paramai biudžetui, daugelio paramos teikėjų remiamiems veiksams ir panašioms bendradarbiavimo priemonėms atveju taisyklių ir procedūrų sistema yra sudėtinga (įskaitant konkursus ir sutarčių skyrimą), ir tai reiškia, kad kyla didelė rizika tvarkingumui. Tačiau dėl priemonių pobūdžio ir mokėjimo sąlygų tikimybė, kad operacijose bus klaidų, yra mažesnė, kaip tai buvo nustatyta Audito Rūmams atlikus tvarkingumo auditą<sup>15</sup>.

### Privačiojo sektoriaus finansų dalis

### 51

Nemažai ES veiklos tiesiogiai arba netiesiogiai finansuojama privačiomis lėšomis. Tai apima lėšas, kurias ES įstaigos, pvz., EIB, skolina arba skolinasi, taip pat ES biudžeto lėšas, papildančias privačiojo sektoriaus investicijas. Panašu, kad privačiojo sektoriaus investicijas papildanti ES lėšų dalis didėja. Strategijoje „Europa 2020“ pabrėžiama, kad, norint investuoti į augimą, reikia sutelkti privačiojo sektoriaus finansų, ir kad „Europa visomis išgalėmis turi sutelkti finansinius išteklius, ieškoti naujų būdų, kaip derinti privačius ir viešuosius finansus, ir kurti naujoviškas priemones, įskaitant viešojo ir privačiojo sektorių partnerystę, reikalingoms investicijoms finansuoti“<sup>16</sup>. 2014–2020 m. daugiametėje finansinėje programoje taip pat labai akcentuojamas privačiojo sektoriaus vaidmuo finansuojant investicijas ir finansinių priemonių vaidmuo didinant galimą ES biudžeto poveikį<sup>17</sup>.

### 52

Remiantis naujuoju Finansiniu reglamentu<sup>18</sup>, ES gali bendradarbiauti su privačiuoju sektoriumi, sudarydama viešojo ir privačiojo sektorių partnerystę, ir teikti alternatyvią finansinę paramą ES veiklai ir ES projektų vykdymui arba įgyvendinimui. Problemos, kurių kyla įgyvendinant šias priemones, apima ir poreikį užtikrinti tinkamą viešųjų lėšų skaidrumo ir atskaitomybės už jas lygį. Be to, taip pat reikia atlikti tokių priemonių veiklos rezultatų vertinimą pagal siektinus finansuojamos veiklos tikslus.

- 14 Europos Audito Rūmų 2012 m. metinės ataskaitos 7.6–7.8 punktai.
- 15 Europos Audito Rūmų 2012 m. metinės ataskaitos 7.5–7.6 punktai.
- 16 COM(2010) 2020 *final*, p. 20.
- 17 2011 m. birželio 28 d. COM(2011) 500 *final*, strategijos „Europa 2020“ biudžetas, I dalis, p. 9.
- 18 2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių ir kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 (OL L 298, 2012 10 26, p. 1) ir 2012 m. spalio 29 d. Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) Nr. 1268/2012 dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių taikymo taisyklių (OL L 362, 2012 12 31, p. 1).

### 53

Audito Rūmai atlieka ES lėšų, naudojamų įgyvendinant finansines priemones ir vykdant viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystę, auditą, o Parlamentas jas tikrina įgyvendinamas bendrąjį biudžeto įvykdymo patvirtinimo procesą. Tačiau būtent dėl šių priemonių pobūdžio kyla ir valdymo, audito bei parlamentinės priežiūros uždavinių, kaip bus aprašyta tolesniuose skirsniuose. **54**

**Finansinės priemonės** (FP) gali būti nuosavo ir (arba) rizikos kapitalo arba skolos priemonės (pavyzdžiui, paskolos, garantijos arba rizikos pasidalijimas su finansinėmis institucijomis, siekiant sustiprinti galimą ES finansavimo poveikį), o jų tikslas – mažinti rinkos nepakankamumą arba padėti ištaisyti padėtį, kai investicijos yra neoptimalios, taip pat pasiekti ES finansavimo svėrto efektą. FP gali būti įgyvendinamos valdant centralizuotai (tiesioginis arba netiesioginis valdymas) arba taikant pasidalijamojo valdymo su valstybėmis narėmis tvarką (paprastai tai būna finansų inžinerijos priemonės).

### 55

Netiesiogiai valdomų FP atveju<sup>19</sup> Komisija yra atsakinga už centralizuotai valdomų lėšų politikos tikslų ir strateginių krypčių nustatymą. Komisija taip pat dalyvauja tokių priemonių valdymo struktūrose ir galiausiai yra atskaitinga už ES lėšų naudojimą.

### 56

Komisija nustatė keletą atskaitomybės ir audito sistemos trūkumų, susijusių su finansinėmis priemonėmis, įgyvendinamomis pagal ankstesnę 2007–2013 m. DFP<sup>20</sup>. Audito Rūmai nustatė keletą uždavinių, visų pirma susijusių su finansų inžinerijos priemonėmis, kurioms taikomas pasidalijamasis valdymas dalyvaujant valstybėms narėms (žr. **2 langelį**).

### 57

Naujai patvirtintomis FP taisyklėmis<sup>21</sup>, taikomomis pagal dabar galiojančią DFP, siekiama užtikrinti taisyklių, valdymo praktikos, kontrolės ir ataskaitų teikimo reikalavimų nuoseklumą visų finansinių priemonių atžvilgiu. Be to, Komisija kasmet Europos Parlamentui ir Tarybai turi teikti veiklos, susijusios su visomis finansinėmis priemonėmis, ataskaitas<sup>22</sup>.

- 19 Pagal Finansinio reglamento, taikomo Sąjungos bendrajam biudžetui, 58 straipsnio 1 dalies c punktą ir 139 straipsnio 4 dalį, EK gali patikėti FP įgyvendinti „ii) tarptautinėms organizacijoms ir jų agentūroms; iii) EIB arba Europos investicijų fondui; v) viešosios teisės įstaigoms; vi) įstaigoms, kurių veiklą reglamentuoja privatinė teisė, veikiančioms viešųjų paslaugų srityje, jeigu jos pateikia pakankamas finansines garantijas“. Šie subjektai „gali savo atsakomybe dalį šio įgyvendinimo pavesti finansiniams tarpininkams“.
- 20 Europos Komisija (2011 m.) „Naujos kartos naujoviškų finansinių priemonių – ES nuosavo kapitalo ir skolos platformų – programa“, COM(2011) 662 *final*.
- 21 Finansinio reglamento (Reglamento (ES, Euratomas) Nr. 966/2012) VIII antraštinė dalis, 139 ir 140 straipsniai.
- 22 Finansinio reglamento 140 straipsnio 8 dalis.

### Dabar taikomos finansų inžinerijos priemonių atskaitomybės ir audito grandinės trūkumų pavyzdžiai

Audito Rūmai nustatė šias pagrindines silpnas vietas<sup>23</sup>:

- numatytų finansinių svertų ir fondo atnaujinimo galimybių nepakankamumas;
- galimybė skirti per daug lėšų finansinėms priemonėms;
- galimybė nepagrįstai taikyti lengvatines sąlygas privačiam sektoriui; taip pat
- neaiškios apyvartiniam kapitalui taikomos tinkamumo finansuoti sąlygos.

Taikant šias priemones atsiranda rizikos veiksnių ir problemų, susijusių, pvz., su ES lėšų naudojimo apskaita ir priežiūra, atsakomybe už finansines priemones ir Komisijos tarnybų pajėgumu valdyti jas.

Audito Rūmai taip pat nustatė, kad ir reglamentavimo sistemoje yra trūkumų.

23 Nuomonė Nr. 7/2011.

## 58

Siekdama laikytis naujojo Finansinio reglamento reikalavimų, Komisija su EIB ir EIF pasirašė finansinius ir administravimo bendruosius susitarimus, kuriuose nustatyti veiklos ir finansinių ataskaitų teikimo, taip pat audito reikalavimai<sup>24</sup>, taikomi centralizuotai valdomoms FP, kurios turės būti parengtos 2014–2020 m. ir patikėtos EIB ir EIF.

## 59

Kalbant apie FP, kurioms taikomas pasidalijamasis valdymas ir siekiant užtikrinti ataskaitų teikimo ir politikos pasiekimų stebėjimo nuoseklumą visose valstybėse narėse, Bendrųjų nuostatų reglamente (BNR)<sup>25</sup> nustatytos priemonių ir įgyvendinimo rūšys, taip pat ataskaitų teikimo reikalavimai, taigi nustatytos standartizuotos FP taisyklės.

## 60

Dar per anksti sakyti, ar pakaks įgyvendinti šias naujas taisykles, kad būtų ištaisyti visi trūkumai.

24 Finansiniame ir administraciniame bendrajame susitarime reikalaujama, kad nepriklausomas išorės auditorius pateiktų patikinimą dėl priemonių finansinių ataskaitų, taip pat nustatytų, ar priemonių kontrolės sistemos tinkamai veikia ir ar operacijos yra teisėtos ir tvarkingos.

25 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Sanglaudos fondai, Europos žemės ūkio fondai kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Sanglaudos fondai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, (OL L 347, 2013 12 20, p. 320) („Bendrųjų nuostatų reglamentas“) IV antraštinė dalis.

### 61

**Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė (VPSP)** – tai valdžios institucijų ir privačiojo sektoriaus bendradarbiavimo forma. Tradicinė viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė valstybėse narėse paprastai sudaroma infrastruktūros arba viešojo sektoriaus paslaugoms teikti, dažniausiai pagal privačiąją teisę. Partnerystėje siekiama skatinti viešųjų paslaugų efektyvumą pasidalijant riziką ir pasitelkiant privačiojo sektoriaus patirtį.

### 62

Konkrečios VPSP rūšys: pirkimas, nuosavybė, eksploatavimas (PNE) – turtas neperduodamas viešajam sektoriui; pirkimas, statymas, eksploatavimas (PSE) – viešasis turtas perduodamas VPSP, kad būtų pagerintas ir kad būtų teikiamos paslaugos; statymas, eksploatavimas, perdavimas (SEP) – pastatoma, eksploatuojama ir po tam tikro laiko perduodama; projektavimas, statymas, finansavimas, eksploatavimas (PSFE) – ši forma panaši į SEP.

### 63

ES lygmeniu VPSP sudaroma arba tam tikroms ES lėšoms valdyti (pavyzdžiui, bendrosios įmonės, įsteigtos daugiausia mokslinių tyrimų tikslais), arba pačios gauna ES lėšas. Tokių rūšių VPSP iš esmės yra tam tikra viešųjų pirkimų forma, reglamentuojama ES viešųjų pirkimų taisyklėmis. Tokia partnerystė turi derėti su ES vidaus rinkos veikimo taisyklėmis, Stabilumo ir augimo paktu, Sąjungos viešųjų pirkimų ir koncesijų teisės aktais, taip pat konkurencijos taisyklėmis.

### 64

**Mišrios priemonės (MP)** – apima įvairių rūšių pagalbą išorės veiksams, įskaitant palūkanų subsidijas, techninę pagalbą, tiesiogines dotacijas, paskolų garantijas, sąnaudų ir rizikos kapitalo paketą. MP daugiausia įgyvendinamos per Europos investicijų banką (EIB). Parlamentas ne kartą ragino Komisiją ir EIB teikti daugiau ir geresnės kokybės informacijos, susijusios su EPF (žr. 107 punktą).

### 65

Atskaitomybė ir už VPSP, ir už MP priklauso nuo sistemos, taikomos tarpininkams, kuriems patikėta valdyti tokias priemones, taip pat nuo sistemos, nustatytos konkrečios priemonės lygmeniu. Tarpininkų, tokių kaip EIB ir EIF, atskaitomybės ir audito klausimai aptarti toliau (žr. 103–110 punktus), o atskaitomybė priemonės lygmeniu turėtų būtų nagrinėjama kiekvienu konkrečiu atveju.

### 3. „Skirtingų greičių“ ES ir kintanti politikos struktūra

#### 66

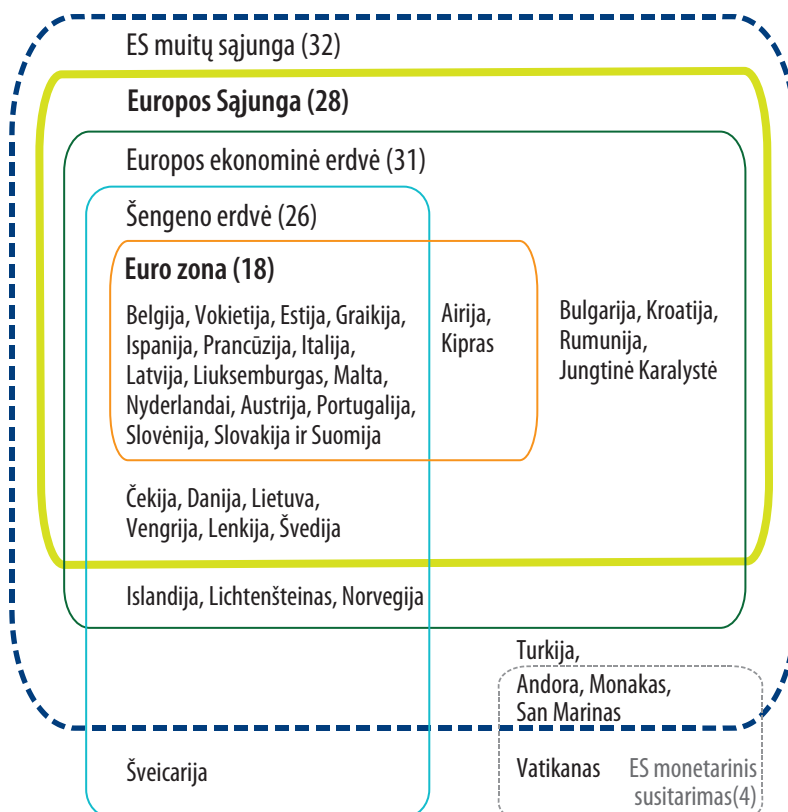
Toliau plėtojamos įvairios didesnės integracijos Europos Sąjungoje ir platesniame Europos ekonominiame ir politiniame kontekste formos, bet ne visos valstybės narės gali arba nori judėti vienodu tempu. Todėl kai kurios iniciatyvos sparčiai įgyvendinamos tik tam tikrų valstybių narių ir (arba) dalyvaujančių trečiųjų valstybių pogrupyje. Todėl sakoma, kad Europa yra „skirtingų greičių“ (žr. **4 diagramą**).

#### 67

Euro zona – svarbus tokių valstybių narių, įdiegusių tam tikrą politikos sistemą greičiau už kitas valstybes nares arba atskirai nuo jų, pogrupio pavyzdys. Dėl to atsirado sudėtinga politikos struktūra, valdymo sistema ir parlamentinės priežiūros ir audito dalykai.

4 diagrama

### „Skirtingų greičių“ Sąjunga ir bendradarbiavimas su trečiosiomis valstybėmis



Šaltinis: Audito Rūmai.

### Valstybių narių skirtingo lygio integracija įvairiose politikos srityse

#### 68

Kadangi ES valstybių narių padaugėjo, tapo sunkiau vieningai susitarti dėl įvairių politikos iniciatyvų, todėl labiau tikėtina, kad vienu valstybių narių tempas bus didesnis negu kitų. Dėl to gali susidaryti daug pogrupių.

- **Dalyvavimo nuostatų straipsniai, atsisakymo nuostatų straipsniai ir nukrypti leidžiančios nuostatos:** valstybėms narėms leidžiama rinktis dalyvauti arba nedalyvauti įgyvendinant tam tikrą ES politiką<sup>26</sup>.
- **Tvirtesnis bendradarbiavimas:** valstybių grupė gali susitarti bendradarbiauti konkrečiais politikos klausimais (pavyzdžiui, ES patentų<sup>27</sup>, skyrybų teisės<sup>28</sup>, siūlomo finansinių sandorių mokesčio (FSM)<sup>29</sup>).
- **Susijusios sutartys:** kelios ES valstybių narių pogrupio pasirašytos sutartys, nepatenkančios į ES teisinę sistemą. Pavyzdžiui, taip 1985 m. buvo susitarta dėl Šengeno sutarties, nors vėliau Amsterdamo sutartimi ji buvo įtraukta į ES teisę. Kiti pavyzdžiai – Europos stabilumo mechanizmas, Priumo sutartis, fiskalinis susitarimas ir Bendrasis patentų teismas.
- **Tikrinimas ir sustabdymas:** remiantis tam tikrų ES sąlygų arba kriterijų priėmimo kriterijais. Bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmas (BTM) – tai apsaugos priemonė, kurią Komisija gali naudoti, kai nauja valstybė narė neįgyvendina per derybas dėl narystės laisvės, saugumo ir teisingumo arba vidaus rinkos politikos srityse prisiimtų įsipareigojimų.
- **Atviro bendradarbiavimo metodas:** ES valdymo metodas, pagrįstas savanorišku valstybių narių bendradarbiavimu, kai taikoma neįpareigojanti teisė, pavyzdžiui, gairės ir rodikliai, lyginamoji analizė ir geriausioji patirtis (pavyzdžiui, paktas „Euro plus“).

#### 69

Kaip matyti iš **4 diagramos**, taip pat yra politikos sričių, kuriose dalyvauja įvairūs trečiųjų valstybių pogrupiai. „Skirtingų greičių“ srityse, kuriose kelių politikos sričių iniciatyvos taikomos ES valstybių narių pogrupiui, įdiegta sudėtinga politikos ir valdymo struktūra. Taigi, ne mažiau sudėtinga tampa ir atskaitomybės ir audito sistema.

- 26 Dabar atsisakymo nuostatų straipsniai taikomi penkioms valstybėms narėms: Danijai – (keturi atsisakymo nuostatų straipsniai), Airijai – (du), Lenkijai – (vienas), Švedijai – (vienas, bet tik *de facto*) ir Jungtinei Karalystei – (keturi).
- 27 2012 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1257/2012, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas kuriant bendrą patentinę apsaugą (OL L 361, 2012 12 31, p. 1), įskaitant vėlesnius pakeitimus.
- 27 2010 m. gruodžio 20 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1259/2010, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas santuokos nutraukimui ir gyvenimui skyrium taikytinos teisės srityje, (OL L 343, 2010 12 29, p. 10), taip pat vadinamas III Romos reglamentu.
- 29 2012 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl pasiūlymo dėl Tarybos sprendimo, kuriuo leidžiamas tvirtesnis bendradarbiavimas finansinių sandorių mokesčio srityje (COM(2012) 0631–C7-0396/2012–2012/0298(APP)).



### Euro, fiskalinis valdymas ir demokratinė priežiūra

#### 70

Euro zona – valstybių narių, kurių valiuta yra *euro*, pogrupis. Tai, kad šis pogrupis egzistuoja, daro didžiausią poveikį Europos Sąjungai. Įgyvendinant įvairius paketus ne tik dalyvauja įvairios valstybių narių grupės arba įvairioms valstybių narių grupėms ne tik taikomi skirtingi reglamentai (žr. 172 punktą), bet kai kurios šios priemonės yra pagrįstos dar ir tarpvyriausybiniiais valstybių narių susitarimais, o ne ES teise.

#### 71

Remiantis SESV, tų priemonių atžvilgiu teisėkūros procese svarbesnis vaidmuo tenka EP, bet tas vaidmuo tebėra menkas kalbant apie atskaitomybę už Tarybos priimtus sprendimus. Be to, veiksmai, kurių imamasi pagal tarpvyriausybines priemones, pavyzdžiui, fiskalinį susitarimą, visiškai aplenkia ES institucinę ir procedūrinę stabdžių ir atsvarų sistemą.

#### 72

Sprendimai, priimami siekiant apsaugoti eurą, turi didžiulį su demokratine atskaitomybe susijusį poveikį fiskalinei politikai. Aukšto lygmens įgaliojimai tenka Komisijai, Tarybai ir Europos Parlamentui, bet dėl daugumos nenumatytų atvejų priemonių sprendimus priėmė euro zonos finansų ministrai – Euro grupė. Euro grupė – euro zonos vyriausybių bendradarbiavimo platforma – liko be lygiagretaus demokratinės priežiūros, kurią derindami veiksnius vykdytų Europos Parlamentas ir nacionaliniai parlamentai, lygmens, kuriam esant būtų galima kontroliuoti ir užtikrinti būtiną priimtų sprendimų ir veiksmų, kurių imamasi, teisėtumą, o prireikus – imtis intervencijų.

#### 73

11 valstybių narių užsienio reikalų ministrai pasiūlė, kad demokratinę euro zonos kontrolę turėtų vykdyti ne visas EP, bet tik Europos Parlamento nariai iš euro zonos valstybių<sup>30</sup>.

30 Austrijos, Belgijos, Danijos, Ispanijos, Prancūzijos, Vokietijos, Italijos, Liuksemburgo, Nyderlandų, Lenkijos ir Portugalijos užsienio reikalų ministrai. Galutinė Europos ateities grupės ataskaita (G. Westerwelle'io ataskaita), 2012 m.

### 74

Tačiau *euro* yra ES, ne vien euro zonos (ES sutarties 3 straipsnis) valiuta, o Europos Parlamentas yra ES parlamentas (ES sutarties 14 straipsnis). Sutartyje dabar nustatyta, kad ES valstybėms narėms atstovaujama Ministrų Taryboje. Europos Parlamento nariai neatstovauja savo valstybėms narėms, bet yra „Sąjungos piliečių atstovai“ (ES sutarties 14 straipsnis).

### 75

Dėl šių nuostatų Europos Parlamentas<sup>31</sup> ir Komisija<sup>32</sup> turi konstatuoti, kad, kadangi Europos Parlamentas yra ES parlamentas, taigi apima ir su euru susijusius klausimus, būtent EP turi užtikrinti būtina demokratinį ES sprendimų teisėtumą.

### 76

Tai, kad tokie debatai kyla, rodo demokratinės atskaitomybės mechanizmų ir suvokiamo demokratinio teisėtumo ryšį. „Skirtingų greičių“ požiūris, ypač svarbiausiose politikos srityse, gali sukelti ilgalaikių pasekmių atskaitomybės srityje.

31 „Europos Parlamentas“, M. Thyssen ataskaita, 2012 m.

32 COM(2012) 777 *final*, p. 35.

### 4. ES institucijų ir įstaigų atskaitomybės sistema

#### 77

ES institucinę sistemą sudaro septynios ES institucijos, du patariamieji organai, Europos išorės veikslių tarnyba (EIVT), kuri Finansiniame reglamente laikoma institucija, Europos investicijų bankas, 41 agentūra<sup>33</sup>, aštuonios bendrosios įmonės ir kiti subjektai<sup>34</sup>, įsteigti pagal ES sutartis ir antrinės teisės aktus. Šioms įstaigoms tenka įvairios funkcijos, susijusios su ES tikslų siekimu, dažnai jų veiksmams derinami su valstybių narių įstaigų veiksmams. Nors dauguma ES įstaigų yra visiškai finansuojamos iš ES biudžeto, yra ir neviseškai finansuojamų įstaigų. Tai, kad finansavimo šaltiniai yra skirtingi, daro poveikį taikomai atskaitomybės ir audito sistemai.

#### ES institucijų ir kitų ES įstaigų biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra

#### 78

Komisijai, daugeliui kitų ES institucijų ir kelioms ES įstaigoms taikoma biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra (žr. 18 punktą). Nepaisant to, EP gali vykdyti kelių ES įstaigų, kurioms netaikoma biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra, kitų formų priežiūrą. Kelios ES įstaigos yra finansiškai atskaitingos pirmiausia savo valdančiosioms taryboms.

#### 79

Komisijai tenka bendra atsakomybė už ES biudžeto vykdymą ir jai taikoma EP vykdoma to biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra. Tačiau kitos institucijos ir įstaigos tam tikrą ES biudžeto dalį išleidžia savo nuožiūra ir tam tikrais atvejais turi su ES biudžetu nesusijusių finansavimo šaltinių. Siekdamas užtikrinti jų atskaitomybę Parlamentas teikia individualius biudžeto įvykdymo patvirtinimo sprendimus.

- 33 40 agentūrų sąrašą žr. **priede**: įtrauktos 33 decentralizuotos agentūros, 6 vykdomosios įstaigos ir 1 Eurotomo agentūra. Į šią diagramą taip pat įtrauktas Bendras pertvarkymo mechanizmas ir Bendras bankų pertvarkymo fondas, dabar steigiamas kaip Sąjungos įstaiga.
- 34 Europos ombudsmenas, Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas ir su gynyba susijusios agentūros, pavaldžios Tarybai.

### 80

Parlamento darbo tvarkos taisyklėse nustatyta, kad toks individualus biudžeto įvykdymo patvirtinimas yra pagrįstas ta pačia procedūra kaip ir bendrojo biudžeto įvykdymo patvirtinimas (žr. **3 langelį**).

#### 3 langelis

### Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių 94 straipsnis

Nuostatos, reglamentuojančios procedūrą dėl patvirtinimo, kad Komisija biudžetą įvykdė, taip pat taikomos:

- procedūrai suteikti patvirtinimą Europos Parlamento pirmininkui dėl Europos Parlamento biudžeto įvykdymo;
- procedūrai suteikti biudžeto įvykdymo patvirtinimą asmenims, atsakingiems už kitų Europos Sąjungos institucijų ir įstaigų, tokių kaip Taryba (dėl jos vykdomosios veiklos), Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, Audito Rūmai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas ir Regionų komitetas, biudžeto įvykdymą;
- procedūrai suteikti patvirtinimą Komisijai dėl Europos plėtros fondo biudžeto įvykdymo;
- procedūrai suteikti patvirtinimą organams, atsakingiems už Sąjungos užduotis vykdančių teisiškai nepriklausomų subjektų biudžeto valdymą, kai jų veiklai taikomos teisinės nuostatos, pagal kurias reikalaujama, jog Europos Parlamentas patvirtintų, kad biudžetas įvykdytas.

### 81

Vykdamas biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūrą, svarbus vaidmuo tenka Tarybai; visų pirma, kiekvienais metais Taryba Parlamentui teikia rekomendacijas dėl biudžeto įvykdymo patvirtinimo (SESV 319 straipsnis). Tačiau, nors finansuojama iš ES biudžeto, Taryba nedalyvauja Parlamento diskusijose dėl pačios Tarybos biudžeto įvykdymo patvirtinimo. *De facto*, nėra atskiro Tarybos atskaitomybės ir viešojo sektoriaus tikrinimo proceso pačios Tarybos išlaidų atžvilgiu.

### 82

Yra įprastos biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūros išimčių, visų pirma, kai viešosios lėšos gaunamos iš kitų šaltinių, ne iš ES biudžeto (žr. **3 lentelę**).

#### 3 lentelė

### Biudžeto įvykdymo procedūros aprėptis

Subjektų grupė	Institucija / įstaiga	Finansavimo šaltinis	Biudžeto įvykdymo patvirtinimo procesas
ES institucijos	Europos Parlamentas, Europos Komisija, Teisingumo Teismas, Audito Rūmai	ES biudžetas	EP vykdoma biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra <sup>1</sup>
	Europos Vadovų Taryba ir Taryba <sup>2</sup>	ES biudžetas	<i>Sui generis</i> <sup>3</sup>
	Europos Centrinis Bankas	Nacionaliniai centriniai bankai	Valdančioji taryba
Kitos ES įsteigtos įstaigos, biurai arba agentūros	Patariamieji organai (EESRK ir RK)	ES biudžetas	EP vykdoma biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra
	Agentūros (finansuojamos iš biudžeto)	ES biudžetas	EP vykdoma biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra <sup>4</sup>
	Kitos įstaigos <sup>5</sup>	ES biudžetas	EP vykdoma biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra
	Bendrosios įmonės	ES biudžeto įnašas	EP vykdoma biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra
	Europos išorės veiksmų tarnyba	ES biudžetas	EP vykdoma biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra
	Agentūros (savarankiškai finansuojamos)	Savarankiškai finansuojamos	Vykdančiosios tarybos vykdoma biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra
	Agentūros (susijusios su gynyba, vadovauja Taryba)	Valstybių narių įnašai	Vykdančiosios tarybos vykdoma biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra
	EIB	Kapitalą sudaro valstybių narių įnašai <sup>6</sup>	Vykdančiosios tarybos vykdoma biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra

1 Žr. 78–80 punktus.

2 2009 m. gruodžio 1 d., įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, Europos Vadovų Taryba tapo viena iš septynių Sąjungos institucijų. Darbo tvarkos taisyklių 13 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Europos Vadovų Tarybai ir jos pirmininkui padeda Tarybos generalinis sekretoriatas, vadovaujamas jo generalinio sekretoriaus.

3 Žr. 81 punktą.

4 Šešioms vykdomosioms įstaigoms netaikomas individualus biudžeto įvykdymo patvirtinimo sprendimas, ir jos įtraukiamos į bendrąją Komisijos biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūrą.

5 Europos ombudsmenas ir Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas.

6 Kapitalą sudaro valstybių narių įnašai (žr. 105 punktą) ir pajamos, gaunamos iš paties banko operacijų.

### ES institucijos ir įstaigos, kurioms netaikomas Parlamento vykdomas biudžeto įvykdymo patvirtinimo procesas

#### 83

Kelios ES institucijos ir įstaigos nėra finansuojamos tiesiogiai iš ES biudžeto:

- Europos Centrinio Banko (ECB) kapitalą sudaro nacionalinių centrinių bankų įnašai ir dar jis turi pajamų, gaunamų atliekant su pinigais susijusį vaidmenį Europos centrinių bankų sistemoje (ECBS). Jo sąskaitų auditą atlieka nepriklausomas auditorius, jo veiklos efektyvumo ir BPM auditą atlieka Audito Rūmai (žr. 87, 88 ir 96 punktus);
- Europos investicijų bankas yra finansuojamas savarankiškai, jo auditą atlieka nepriklausomas auditorius (žr. 108 punktą).

#### 84

Kalbant apie ES agentūras, trys agentūros (Vidaus rinkos derinimo tarnyba (VRDT), Bendrijos augalų veislių tarnyba (BAVT)<sup>35</sup> ir Europos Sąjungos įstaigų vertimo centras (*CdT*) yra finansuojamos savarankiškai, jų auditą atlieka Audito Rūmai. Tarybai pavaldžios trys su gynyba susijusios agentūros (Europos gynybos agentūra (EGA), Europos Sąjungos saugumo studijų institutas (ESSSI) ir Europos Sąjungos palydovų centras (EUSC))<sup>36</sup> yra finansuojamos valstybių narių įnašais, jų auditą atlieka nepriklausomi išorės auditoriai. Biudžeto įvykdymą tvirtinanti institucija yra atitinkamos įstaigos valdančioji taryba. Kadangi šios įstaigos finansuojamos ne iš ES biudžeto, joms netaikoma Europos Parlamento vykdoma biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra. Tačiau, nors pajamų šaltinis yra ne ES biudžetas, šių subjektų įplaukos gaunamos iš viešosios valdžios funkcijų vykdymo ES lygmeniu, taigi naudojami jų ištekliai yra tokio pat viešojo pobūdžio kaip ir kitos ES lėšos. Todėl nėra įtikinamos tokio skirtingo traktavimo priežasties.

#### 85

Priešingai, naujuose teisės aktuose, kuriais kaip ES įstaiga įsteigiamas bendras pertvarkymo mechanizmas (*BPeM*), reikalaujama, kad Audito Rūmai atliktų *BPeM* auditą pagal SESV 287 straipsnio 1 dalį. Taigi, Audito Rūmams suteikiami įgaliojimai atlikti sąskaitų, operacijų teisėtumo ir teisingumo ir kitų patikimo finansų valdymo aspektų (įskaitant ekonomiškumą, veiksmingumą ir produktyvumą) auditą, nors *BPeM* finansuojamas ne iš ES bendrojo biudžeto. Reglamentuose reikalaujama, kad Audito Rūmai taip pat teiktų ataskaitas dėl susijusio Bendro bankų pertvarkymo fondo, galinčių atsirasti tiek *BPeM*, tiek Komisijos neapibrėžtųjų įsipareigojimų ir dėl bet kurių kitų klausimų, kuriuos gali tekti spręsti Europos Parlamentui ir Tarybai.

35 Vidaus rinkos derinimo tarnyba (Tarybos reglamentas (EB) Nr. 40/94 (OL L 11, 1994 1 14, p. 1) ir Bendrijos augalų veislių tarnyba (Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2100/94 (OL L 227, 1994 9 1, p. 1).

36 Europos gynybos agentūra (EGA), Europos Sąjungos saugumo studijų institutas (ESSSI) ir Europos Sąjungos palydovų centras (EUSC).

### 86

Panašiai, nors Europos plėtros fondas (EPF) finansuojamas ne iš ES biudžeto, Audito Rūmai turi įgaliojimus atlikti išlaidų ir projektų veiklos ir paramos biudžetui auditą, o Europos Parlamentas tvirtina Komisijos valdomas EPF patirtas išlaidas. EPF lėšoms, kurias valdo Europos investicijų bankas (EIB) įgyvendindamas investicinę priemonę ir kurios 10-ojo EPF biudžete sudaro 1 500 milijonų eurų (10 proc.), taikoma kitokia tvarka. Savo nuomonėje dėl Finansinio reglamento, kuriuo reglamentuojamas EPF, Audito Rūmai teigė apgailestaujantys, kad teisėkūros institucijos (Taryba ir Parlamentas) šiai priemonei netaiko Parlamento vykdomo biudžeto įvykdymo patvirtinimo. Ši priemonė įgyvendinama ES vardu ir rizika. Šiuo atveju nenustačius biudžeto įvykdymo patvirtinimo, atsirado atskaitomybės spraga.

### Europos Centrinio Banko atskaitomybė ir auditas

### 87

Pagal SESV 130 ir 282 straipsnius, ECB ir euro zonos valstybių centriniai bankai yra nepriklausomi nuo kitų ES institucijų ir valstybių narių vyriausybių. Šis statusas įvairioms ECB funkcijoms turi svarbių pasekmių, susijusių su atskaitomybės ir viešojo sektoriaus sistema.

### 88

ECB tikslai ir uždutys yra nustatyti SESV 127 straipsnyje ir Protokole Nr. 4. Pagrindinis tikslas – „palaikyti kainų stabilumą“, antras tikslas – remti „Sąjungos bendrąsias ekonominės politikos kryptis, kad padėtų siekti Europos Sąjungos sutarties 3 straipsnyje nustatytų Sąjungos tikslų“. Visai neseniai ECB tapo atsakingas už Bendrą priežiūros mechanizmą pagal to pat SESV 127 straipsnio nuostatas, ir nustatyta, kad Taryba gali „pavesti Europos Centriniam Bankui specialias užduotis, susijusias su rizikos ribojimu pagrįsta kredito ir kitų finansų įstaigų, <...>, priežiūra“.

### 89

ECB valdo Valdančioji taryba ir Vykdomoji valdyba. ECB pirmininkas privalo kasmet Komisijai, Tarybai ir Parlamentui teikti Europos centrinių bankų sistemos (ECBS) veiklos ataskaitas, taip pat ankstesnių ir einamųjų metų pinigų politikos ataskaitas, dėl kurių gali būti rengiami svarstymai. Parlamento arba ECB prašymu, atitinkami Parlamento komitetai pirmininkui gali pateikti klausimus konkrečiomis temomis<sup>37</sup>.

### 90

Europos Centrinis Bankas finansuojamas ne iš ES bendrojo biudžeto, ir protokole nenustatyta, kad Parlamentas turi tvirtinti biudžeto įvykdymą. ESB statute reikalaujama, kad jo sąskaitų auditą atliktų nepriklausomas išorės auditorius, rekomenduotas Valdančiosios tarybos ir patvirtintas Tarybos<sup>38</sup>. Audito Rūmai atlieka „ECB vadovybės veiklos efektyvumo“ auditą pagal tas pačias SESV Protokolo Nr. 4 nuostatas<sup>39</sup>.

### 91

Yra gausu literatūros ir svarstymų apie tai, koku mastu centriniai bankai turėtų teikti informaciją ir atsiskaityti už savo veiklą, susijusią su pinigų politika, dažnai dėmesį sutelkiant į tokios komunikacijos svarbą pinigų politikos efektyvumo ir jos perkėlimo į finansų rinkas ir bankininkystės sistemas požiūriu. Įsitraukti į šiuos svarstymus nėra šios apžvalgos tikslas, kad ir kokie svarbūs jie būtų. Šioje apžvalgoje dėmesys sutelktas į parlamentinę ECB atskaitomybę ir taikomas audito sistemas.

### 92

Reikėtų pripažinti, kad Sutarties sąlygos dėl ECB ir ECBS nėra griežtos ir galimas gana didelis ECB ir ECBS sudarančių bankų savarankiškumas, net palyginus su kitomis Centrinio Banko sistemomis. Galbūt galvojant apie tą savarankiškumą arba požiūrį, kad susijusios šalys gali pačios geriausiai nustatyti savo sistemą, Sutartyje palyginti paviršutiniškai nustatyti ECB parlamentinės ir viešojo sektoriaus atskaitomybės klausimai.

### 93

Sutartyje reikalaujama, kad ECB Parlamentui, Tarybai ir Komisijai teiktų ECBS veiklos ketvirčio<sup>40</sup> ataskaitas ir metinį pranešimą apie ECBS veiklą ir pinigų politiką. ECB pirmininkas šį pranešimą pateikia Tarybai ir Europos Parlamentui, kurie dėl jo gali surengti visuotinį svarstymą. Sutartyje taip pat leidžiama teikti kvietimus (prašymus) Vykdomosios valdybos nariams. Praktiškai tai nustatyta gerokai išsamiau – Parlamento darbo tvarkos taisyklėse nustatyta, kad ECB pirmininkas gali būti kviečiamas kalbėti Parlamente keturis kartus per metus, taip pat yra nuostatos dėl Vykdomosios valdybos narių *ad hoc* kvietimo, taigi su ECB reguliariai keičiamasi nuomonėmis, be to, ECB atsako į raštu pateiktus Europos Parlamento narių klausimus.

### 94

Apskritai kalbant, centrinių bankų nepriklausomo išorės audito, atliekamo viešojo sektoriaus išorės auditorių, mastas kiekvienoje valstybėje skiriasi. Kalbant apie ECB, jo finansinių ataskaitų auditą, kaip nustatyta Sutartyje<sup>41</sup>, atlieka nepriklausomi išorės auditoriai, ne Audito Rūmai. Audito Rūmų audito sritis apima tik tiek, kiek reikia „tik ECB vadovybės veiklos efektyvumui tirti“.

38 SESV Protokolo Nr. 4 dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos Centrinio Banko statuto 27 straipsnio 1 dalis.

39 SESV Protokolo Nr. 4 27 straipsnio 2 dalis.

40 Praktiškai šis reikalavimas įvykdomas skelbiant mėnesinius ECB biuletenius.

41 SESV Protokolo Nr. 4 27 straipsnis.



## II dalis. ES atskaitomybės ir audito uždaviniai

### 95

Dėl šios formuluotės Audito Rūmams suteiktos plačios galimybės patikimo finansų valdymo (ekonomiškumas, efektyvumas ir produktyvumas) audito požiūriu, tačiau protokolo, kuriuo išorės auditoriams nustatyta pareiga tikrinti tik finansines ataskaitas ir „vadovybės veiklos efektyvumą“, poveikis prilygsta Audito Rūmų pareigų apibrėžimo ECB atžvilgiu ir kitų ES institucijų atžvilgiu skirtumui<sup>42</sup>. Matyt, tai atspindi savarankiškumo priimant sprendimus pinigų klausimais svarbą ir tai, kad ECB funkcijų pobūdis yra ypatingas.

### 96

Reglamentais, kuriais nustatomas bendras priežiūros mechanizmas (BPM), ECB patikėta euro zonos ir kitų dalyvaujančių valstybių narių kredito įstaigų priežiūra<sup>43</sup>. Konkreti atskaitomybės tvarka yra nustatyta steigimo reglamente. ECB, vykdydama BPM funkcijas, išlieka savarankiškas, bet reglamentuose nustatyta, kad ECB yra atskaitingas už savo veiklą, susijusią su BPM, Europos Parlamentui ir Tarybai. Yra nuostatos dėl ataskaitų teikimo Europos Parlamentui ir Euro grupei (dalyvaujant ne euro zonos valstybėms narėms).

### 97

ECB ir Europos Parlamentas sudarė palyginti platų tarpinstitucinį susitarimą<sup>44</sup>, kuriame nustatyti BPM taikytini atskaitomybės mechanizmai. ECB:

- kasmet teikia ataskaitą;
- teikia ketvirčio pažangos ataskaitas pradiniam etape ir priežiūri, kaip vykdomos ECB paskirtos pareigos bendro priežiūros mechanizmo sistemoje;
- BPM Priežiūros valdybos pirmininkas dalyvauja atitinkamų EP komitetų reguliariuose (du kartus per metus) ir *ad hoc* svarstymuose;
- rengia specialius konfidencialius posėdžius tam tikromis nustatytomis aplinkybėmis;
- padeda EP išrinkti Priežiūros valdybos pirmininką ir pirmininko pavaduotoją;
- bendradarbiauja atliekant tam tikrus tyrimus.

42 Susirašinėjant dėl ECB naujų BPM funkcijų, Audito Rūmai jau nurodė, kad jų atliekamas „ECB vadovybės veiklos efektyvumo“ tikrinimas apims patikimo finansų valdymo auditą, kaip ir kitų į Audito Rūmų kompetencijos sritį patenkančių įstaigų atveju (Audito Rūmų pirmininko 2013 m. vasario 7 d. raštas ES Parlamento pirmininkui).

43 2013 m. spalio 15 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1024/2013, kuriuo Europos Centriniam Bankui pavedami specialūs uždaviniai, susiję su rizikos ribojimu pagrįstos kredito įstaigų priežiūros politika (OL L 287, 2013 10 29, p. 63).

44 Europos Parlamento ir Europos Centrinio Banko tarpinstitucinis susitarimas dėl demokratinės atskaitomybės vykdymo ir Europos Centriniam Bankui pavestų uždavinių vykdymo priežiūros praktinių sąlygų įgyvendinant bendrą priežiūros mechanizmą (2013/694/ES).

### 98

Europos sisteminės rizikos valdyba (ESRV) turi savo biudžetą. ECB teikia jai sekretoriato paslaugas ir finansuoja jos veiklą. Nors ECB yra nustatęs savo audito sistemą, konkreti ESRV veiklos audito sistema nenustatyta.

### 99

Kaip matyti iš ankstesnių svarstymų, ECB vaidmuo greitai kinta, reaguojant į finansų krizę ir tai, ko iš jos išmokta, o dėl specifinės padėties ir patirties ECB buvo skirta labai įvairių naujų užduočių. ECB turėjo gana skubiai imtis naujų užduočių. Dauguma tų naujų užduočių buvo oficialiai paskirtos atitinkamomis teisinėmis priemonėmis, tačiau kai kuriais atvejais uždutys buvo skirtos ne taip oficialiai.

### 100

Konkretus pavyzdys – ECB vaidmuo palaikant ryšius su euro zonos valstybių narių vyriausybėmis per ekonomikos ir finansų krizę. Vadinamajame „Trejete“ arba „programos partnerių“ grupėje, kuriai patikėta ES ir TVF paramos valstybėms narėms programų priežiūra, ES atstovauja Komisija kartu su ECB. Toks veiklos būdas, kai Komisija dirba „kartu su“ arba „konsultuodamasi su“ ECB, nustatytas tam tikrose teisinėse priemonėse (pavyzdžiui, Europos finansinio stabilumo fondo pagrindų susitarime ir reglamente, kuriuo įsteigiamas Europos finansinės padėties stabilizavimo mechanizmas (EFSM). Tačiau šis vaidmuo tose priemonėse nėra aiškiai apibrėžtas. Aišku tai, kad atlikdamas šias ir bendresnes pareigas, ECB valstybių narių ekonomikos valdymo klausimais su valstybėmis narėmis ir jų politine valdžia dirba labiau tiesiogiai ir turi didesnę įtaką negu tai buvo ligi šiol.

### 101

Šiuo atžvilgiu ECB, reguliariai palaikydamas ryšius su Europos Parlamentu, iš tikrųjų aptarė šias naujas pareigas ir tai, kaip jos vykdomos. Tai svarbu, ypač atsižvelgiant į tai, kad įvairios ECB pareigos, susijusios su Komisijos konsultavimu tokių valstybių narių klausimais, tiesioginių ryšių su valstybėmis narėmis palaikymu, vyriausybių obligacijų tiesioginiu įsigijimu arba jų naudojimu kaip užstato, valstybių narių bankų likvidumo užtikrinimu ir kt., tuo pat metu vykdamas su euro zonos pinigų politika, parama ekonomikai ir (dabar) bankų priežiūra susijusias funkcijas, yra sudėtingos. Tačiau, nors Audito Rūmai turi atlikti ECB „vadovybės veiklos efektyvumo“ auditą, dar nenustatyta, kad turi būti atliekamas funkcijų, susijusių su darbu su valstybių narių vyriausybėmis ir pagalba joms, taip pat su dalyvavimu „Trejeto“ veikloje, išorės auditas.

### 102

Atsižvelgiant į visas naujas ECB pareigas ir būtiną tų pareigų plėtojimosi tempą, reikės stebėti ir vertinti naujas struktūras ir jų efektyvumą bei įgyvendinimą. Toks stebėjimas ir vertinimas turi apimti atskaitomybės ir audito sistemos tvirtumą ir tinkamumą, atsižvelgiant į įgyjamą patirtį. Pokyčių tempas taip pat kelia uždavinių audito bendruomenei. Audito Rūmai, kaip vienas iš ECB išorės auditorių, ir nacionalinės AAI, taip pat kiti centrinių bankų išorės auditoriai Europos centrinių bankų sistemoje privalo užtikrinti, kad įgūdžiai ir žinios būtų atnaujinami ir atitiktų audito vaidmens poreikius greitai kintančiame kontekste.

### Europos investicijų banko ir Europos investicijų fondo atskaitomybės ir audito sistema

### 103

Europos investicijų bankas (EIB) – tai ES finansavimo įstaiga, finansuojanti ES politikos sritims naudingus projektus ir taip padedanti užtikrinti Europos integraciją, plėtrą ir sanglaudą. Nors dauguma EIB finansuojamų projektų yra ES, EIB taip pat imasi operacijų ir už ES ribų.

### 104

Europos investicijų fondas (EIF) – tai ES specializuota labai rizikingo kapitalo ir garantijų priemonė, pirmiausia skirta VMĮ ir naujoms technologijoms remti. EIF yra EIB grupės dalis ir iš dalies priklauso Europos Komisijai. Komisijos dalyvavimo valdant EIF taisyklės yra nustatytos Tarybos sprendime.

### 105

Kalbant apie atskaitomybę, dėl įdiegtos sistemos EIB yra dar vienas ypatingas atvejis. Nors EIB įsteigtas kaip ES įstaiga, jo kapitalo ištekliai gaunami iš valstybių narių. Todėl bankas už savo veiklą privalo atsiskaityti savo Valdytojų tarybai, kurią sudaro valstybių narių finansų ministrai.

### 106

EIB, kaip Sąjungos įstaigai, pagal SESV 15 straipsnį tenka pareiga veikti kuo labiau gerbiant atvirumo principą. Konkrečių nuostatų dėl EIB ataskaitų teikimo Europos Parlamentui arba dėl tiesioginės EP valdžios banko ir fondo atžvilgiu nėra. Tačiau EIB savanoriškai teikia EP savo veiklos ataskaitas ir metinę informaciją, o Parlamentas tvirtina metines banko veiklos rezoliucijas.

### 107

Pastaraisiais metais EP ne kartą išreiškė susirūpinimą dėl EIB atskaitomybės, įskaitant susirūpinimą dėl:

- EIB riziką ribojančios priežiūros lygio; priežiūrą galėtų vykdyti ECB, EBI arba nacionalinės priežiūros institucijos;
- to, kad kai kurioms EIB valdomoms ES programoms ir lėšoms netaikoma biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra, paprastai taikoma ES išlaidoms, ir reikalavimas teikti pasiektų rezultatų ataskaitas;
- didinamąjį poveikį turinčios veiklos, kuriai teikiamos garantijos iš ES biudžeto, vertinimo;
- rizikos rūšių, susijusių su didėjančia iš ES biudžeto teikiamų garantijų EIB suteiktoms paskolos suma, paaiškinimo ir paaiškinimo, kaip naudojamos iš tų garantijų gautos pajamos;
- poreikio pateikti išsamų administracinių mokesčių, kuriuos EIB gauna iš ES biudžeto, paaiškinimą.

### 108

Kalbant apie EIB ir jo padalinio EIF viešojo audito sistemą, padėtis tokia:

- EIB yra sudarytas Audito komitetas, jo šešis narius rotacijos būdu skiria valstybės narės. Narius oficialiai skiria (vienbalsiai) Valdytojų taryba, jie turi atitikti tam tikrus kriterijus, įskaitant finansinio audito ir bankų priežiūros išmanymą. Audito komitetas atsakomybę už banko finansinių ataskaitų auditą perduoda išorės įmonei, kuri teikia ataskaitas tiesiogiai Audito komitetui. Audito komitetas valdytojams teikia nuomonę dėl finansinių ataskaitų, taip pat ataskaitą ir rekomendacijas;
- EIF yra Audito taryba, kurią skiria EIF akcininkai ir kuri atsakinga EIF akcininkams (didžiausias akcininkas – EIB). Ją sudaro trys nariai, po vieną paskirti kiekvienos akcininkų grupės: EIB, Europos Komisijos ir finansų įstaigų. Audito tarybos nariai skiriami trejų iš eilės finansinių metų kadencijai, kuri atnaujinama, kiekvienais metais baigiasi vieno nario kadencija. Panašiai į EIB, EIF Audito taryba samdo komercinę išorės įmonę įstaigos ir jos padalinių sąskaitų auditui atlikti.

### 109

ES išlaidas valdo EIB arba EIF, o ES įnašo į EIF kapitalą auditą turi atlikti Audito Rūmai, kaip nustatyta trišaliame EIF, Audito Rūmų ir Komisijos susitarime. Tačiau ES išlaidoms, kurias EIF tvarko Sąjungos vardu, netaikomos trišalio susitarimo taisyklės, ir Audito Rūmai tokių išlaidų auditą atlieka paramos gavėjų lygmeniu, panašiai kaip ir kitų iš ES bendrojo biudžeto finansuojamų išlaidų.

### 110

EIB veikla Europoje ir užsienyje labai domisi įvairūs suinteresuotieji subjektai. Pagrindinis visų susijusių šalių uždavinys – gauti ir teikti tikslią ir išsamią informaciją, kad būtų galima įvertinti įvairių finansinių priemonių veiksmingumą siekiant jų numatytų viešųjų tikslų.

### Neproporcingas mažesnių subjektų ir biudžetų tikrinimas ir auditas

### 111

ES sutartyje (SESV 287 straipsnis) nustatyta, kad Audito Rūmai tikrina, kaip įgyvendinamas ES biudžetas ir Europos plėtros fondas, taip pat tikrina kitas ES įsteigtas įstaigas, biurus ir agentūras, jeigu tik toks tikrinimas nedraudžiamas konkretaus subjekto steigimo dokumentuose.

### 112

Tiesą sakant, tai reiškia, kad iš Audito Rūmų reikalaujama atlikti metinį ES biudžeto įvykdymo ir EPF auditą, taip pat specialų metinį visų agentūrų (2014 m. jų yra 40: 33 decentralizuotos agentūros, šešios vykdomosios įstaigos ir viena Euratomo agentūra<sup>45</sup>) ir bendrųjų įmonių (2014 m. jų yra 6) auditą, neatsižvelgiant į jų biudžeto dydį ir į tai, ar joms taikoma biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra.

### 113

Dėl to Audito Rūmų audito pastangos yra proporcingai didesnės agentūrų ir bendrųjų įmonių atveju, palyginti su ES institucijomis. Ateityje bus reikalaujama, kad agentūrų finansinių ataskaitų patikimumo auditą atliktų privačios audito įmonės ir tik tada jos būtų teikiamos konsoliduoti Komisijai. Be to, Audito Rūmai teiks konkrečias metines kiekvienos agentūros ataskaitas.

45 Išsamų 2014 m. ES agentūrų sąrašą žr. **priede**.

## II dalis. ES atskaitomybės ir audito uždaviniai

### 114

Esant dabartinei sistemai reikalaujama atlikti atskirus mažesnių subjektų auditus, o didesnių institucijų turi būti vienas bendras auditas. Laikantis nuoseklesnio požiūrio į atskaitomybę, reikėtų, kad visos institucijos ir įstaigos skelbtų atskiras finansines ataskaitas ir būtų rengiamos atskiros audito ataskaitos, arba, kaip alternatyva, būtų atliekamas vienas bendras visų agentūrų auditas. Šių pasirinkčių pusiausvyra priklauso nuo sprendimo, kas svarbiau: proporcingiau naudoti išteklius ar užtikrinti atskirą audito ir atskaitomybės sistemą, kad būtų atspindėtas susijusių įstaigų valdymo sistemos pobūdis.

## 5. ES finansų valdymo ir kontrolės sistema

### 115

Įgyvendinant ES biudžetą dalyvauja valstybės narės. Tačiau visa atsakomybė už patikimų finansinių ataskaitų, teisėtų ir tvarkingų finansinių operacijų ir ekonomiško, efektyvaus ir veiksmingo valdymo (t. y. patikimo finansų valdymo) užtikrinimą tenka Komisijai. Visi trys elementai yra labai svarbūs. Iš Audito Rūmų darbo matyti, kad Komisija negali pateikti tinkamo patikinimo dėl visų šių elementų.

### Finansinių ataskaitų patikimumas

### 116

Finansinės ataskaitos dabar rengiamos pagal savarankiškai susitartą standartų rinkinį ir iš jų galima matyti išsamų Sąjungos turto ir įsipareigojimų vaizdą. ES finansų ekonominės tikrovės skaidrumas gerokai padidėjo, kai 2005 m. buvo nustatyta kaupimo principu vykdoma apskaita. Pavyzdžiui, finansinėse ataskaitose dabar konsoliduojami kelių Europos įstaigų duomenys, taigi galima išsamiau matyti ES investicijas. Be to, finansinėse ataskaitose taip pat matyti ES gryniesi finansiniai įsipareigojimai, biudžeto finansinės paramos valstybėms narėms, kurioms reikia pagalbos, mechanizmų pozicija ir tai, kiek ilgalaikiai įsipareigojimai viršija metinius mokėjimų asignavimus.

### 117

Nuo 2007 finansinių metų Audito Rūmai teikia besąlyginę nuomonę, kad Europos Sąjungos konsoliduotosiose finansinėse ataskaitose visais svarbiais aspektais teisingai pateikiama Sąjungos finansinė būklė, jos operacijų rezultatai, grynujų pinigų srutai, grynojo turto pasikeitimai, kaip nustatyta Finansiniame reglamente ir laikantis apskaitos taisyklių, pagrįstų tarptautiniu mastu pripažįstamais viešajam sektoriui taikomais standartais, t. y. kad finansinės ataskaitos yra patikimos.

### Atspindimų operacijų teisėtumas ir tvarkingumas

#### 118

ERA teikia atspindimų operacijų teisėtumo ir tvarkingumo patikinimo pareiškimą, į kurį įtraukiama nuomonė dėl pajamų ir dar viena nuomonė dėl išlaidų. Atskaitomybės ir audito sistemos sunkumų kyla tiek dėl pajamų, tiek dėl išlaidų pasidalijamojo valdymo dalyvaujant valstybėms narėms.

#### ES pajamos

#### 119

ES pajamas sudaro bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis grindžiami nuosavi išteklių, pridėtinės vertės mokestis (PVM) ir tradiciniai nuosavi išteklių (importo muitai ir cukraus gamybos mokestis). Nuo 1994 m. Audito Rūmai teigia, kad ES pajamos nėra reikšmingų klaidų, o Audito Rūmų patikinimo pareiškime paaiškinti specifiniai su PVM, bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis ir tradiciniais nuosavais išteklių susiję dalykai<sup>46</sup>.

#### 120

Bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis grindžiami nuosavi išteklių, pavyzdžiui, gaunami taikant vienodą valstybių narių bendrųjų nacionalinių pajamų normą. Bendrosios nacionalinės pajamos yra svarbiausias kiekvienos valstybės narės įnašas į ES pajamas determinantas, jos apskaičiuojamos nacionaliniu lygmeniu. Apskaičiuoti bendrąsias nacionalines pajamas – labai sudėtinga, ir Audito Rūmai negali pateikti jokie patikinimo, kad tai padaryta tiksliai. Per mažos (arba per didelės) konkrečios valstybės narės bendrosios nacionalinės pajamos didina (arba mažina) kitų valstybių narių įnašus. Todėl valstybių narių ES įnašų pasiskirstymas priklauso nuo nacionalinių statistikos įstaigų pateikiamo apskaičiavimo kokybės. Nors Komisija (Eurostatas) teikia rekomendacijas ir siekia tikrinti bendrųjų nacionalinių pajamų statistinių duomenų kokybę, iš pastarojo meto Audito Rūmų audito darbo matyti, kad tokia kontrolė yra ribota dėl duomenų pobūdžio ir masto<sup>47</sup>.

#### 121

Pasekmės ES atskaitomybei yra tai, kad ES lygmens valdžios institucijos labai priklauso nuo nacionalinės kontrolės ir tikrinimo.

46 Žr., pavyzdžiui, Audito Rūmų nuomonę dėl 2012 m. metinės pajamų ataskaitos, p. 11 ir 12, VIII ir X punktai.

47 Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 12/2012 „Ar Komisija ir Eurostatas pagerino patikimos ir įtikimos Europos statistikos rengimo procesą?“ (<http://eca.europa.eu>)

### Pasidalijamasis valdymas kartu su valstybėmis narėmis

#### 122

ES finansinio valdymo ir kontrolės sistema, taikoma vykdant ES biudžetą, kelia nemažai atskaitomybės ir audito klausimų ir atspindi tai, kad atsakomybė už daugiau kaip 80 proc. ES biudžeto valdymą tenka Komisijai ir valstybėms narėms (pasidalijamasis valdymas).

#### 123

Komisija, atsižvelgdama į patikimo finansų valdymo principus, biudžetą vykdo bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis ir yra pati už tai atsakinga. Kita vertus, norint užtikrinti, kad asignavimai būtų naudojami taikant patikimo finansų valdymo principus, valstybės narės privalo bendradarbiauti su Komisija (SESV 317 straipsnis).

#### 124

Taikant pasidalijamąjį valdymą valstybėms narėms tenka atsakomybė už išlaidų programų ir schemų valdymą, išmokas paramos gavėjams ir jos turi imtis visų būtinų priemonių (teisinių, reguliavimo ir administracinių) ES finansiniams interesams apsaugoti. Daugeliu atvejų ES lėšos taip pat naudojamos bendrai finansuoti projektus, kuriuos valstybėje narėje finansuoja nacionalinės arba regioninės valdžios institucijos. Valstybės narės finansuoja atitinkamų ES programų ir schemų, už kurias yra atsakingos, administravimo išlaidas. Jeigu nacionalinė arba regioninė valdžios institucija tinkamai neatlieka savo pareigų, Komisija gali pareikalauti, kad tokios valstybės narės ištaisytų finansines klaidas ir susigrąžintų nepagrįstai išmokėtas sumas.

#### 125

Dėl šios sistemos dubliuojama atskaitomybė iki pat politinės valdžios, tiek ES, tiek nacionalinio lygmens, lygio. Valstybėse narėse valdymo institucijos yra atskaitingos ir Komisijai, ir savo pačių nacionalinėms valdžios institucijoms.

#### 126

2004 m. Audito Rūmai pasiūlė įdiegti integruotą vidaus kontrolės sistemą<sup>48</sup>. Audito Rūmai nustatė, kokių svarbių bruožų turėtų turėti ši sistema, kad Komisija galėtų efektyviau vykdyti savo prievoles, nustatytas Sutartimi.



### 127

2006 m. Komisija patvirtino tokios integruotos vidaus kontrolės sistemos veiksmų planą. Susijusios priemonės yra įtrauktos į Finansinį reglamentą, įskaitant metines audito nuomonių santraukas, savanoriškus nacionalinius valstybių narių pareiškimus ir savanoriškas nacionalinių audito institucijų ataskaitas bei sertifikatus, susijusius su ES lėšų valdymu. Taigi, svarbūs integruotos vidaus kontrolės sistemos elementai jau įdiegti, bet galėtų būti padaryta daugiau (žr. 137 punktą).

### 128

Finansiniame reglamente reikalaujama, kad valstybių narių valdžios institucijos rengtų su ES lėšų naudojimu susijusias metines finansines ataskaitas ir vadovybės pareiškimus, taip pat audito ataskaitų ir vykdytų patikrų santraukas. Valstybės narės taip pat gali nuspręsti politiniu lygmeniu pateikti nacionalinius pareiškimus. Kol kas tai padarė keturios valstybės narės (Danija, Nyderlandai, Švedija ir Jungtinė Karalystė).

### 129

Srityse, kurioms taikomas pasidalijamasis valdymas, Komisija yra įgaliota atlikti kontrolės sistemų veikimo ir deklaruotų išlaidų *ex post* tikrinimą. Paskui ji gali nustatyti taisomąsias priemones:

- iš paramos gavėjų susigrąžinti nepagrįstai išmokėtas sumas – susigrąžinimo veiksmų imasi valstybių narių valdžios institucijos (kai išlaidoms taikomas pasidalijamasis valdymas) ir Komisija (ypač tiesioginio valdymo srityse). Reikalaujama, kad paramos gavėjai grąžintų visas gautas lėšas arba jų dalį;
- valstybių narių valdžios institucijoms nurodoma ištaisyti finansines klaidas – Komisija gali inicijuoti finansinių klaidų ištaisymą, kai valstybės narės negalima nustatyti ir ištaisyti neteisėtų išlaidų. Pataisos gali būti apskaičiuojamos kiekvienu atveju, ekstrapoliuojant testo rezultatus arba nustatant fiksuoto dydžio pataisas (jeigu kitų dviejų metodų negalima taikyti).

### 130

Audito Rūmai savo metinėje 2012 m. ataskaitoje pateikė pastabų dėl susigrąžintų nepagrįstai išmokėtų sumų ir finansinių klaidų ištaisymo<sup>49</sup>, Komisijos metinės apibendrinamosios ataskaitos ir klaidų vertinimo toje ataskaitoje, taip pat dėl susijusių susigrąžintų nepagrįstai išmokėtų sumų ir ištaisytų finansinių klaidų<sup>50</sup>. Audito Rūmai taip pat paaiškino tokių pataisymų poveikį Audito Rūmų nuomonei dėl finansinių ataskaitų patikimumo ir operacijų tvarkingumo<sup>51</sup>.

49 Audito Rūmų 2012 m. metinė ataskaita, 1.19–1.35 punktai.

50 Audito Rūmų 2012 m. metinė ataskaita, 1.41–1.45 punktai.

51 Audito Rūmų 2012 m. metinė ataskaita, p. 52, 1.1 priedas, 3 dalis, 22 punktas.

### 131

Dabartinėje sistemoje nuo klaidos atsiradimo iki jos ištaisymo gali praeiti iki 10 metų. Klaidų ištaisymu pirmiausia siekiama apsaugoti ES biudžetą, o ne skatinti valstybes nares ir paramos gavėjus laikytis taisyklių. Rezultatas – neteisėtas išlaidas, nesusigražintas iš galutinių paramos gavėjų, turi padengti valstybių narių mokesčių mokėtojai. Be to, atskaitomybė už neteisėtas išlaidas neužtikrinama daugelį metų po to, kai tokios neteisėtos išlaidos atsirado<sup>52</sup>.

### 132

Bendrųjų nuostatų reglamente<sup>53</sup> struktūriniam fondas 2014–2020 m. nustačius akreditacijos procedūrą, valstybėms narėms teks didesnė atsakomybė už administracinius nacionalinių valdymo ir kontrolės įstaigų gebėjimus. Tačiau Audito Rūmai laikosi nuomonės, kad Komisija, kuriai tenka pagrindinė atsakomybė už biudžeto įgyvendinimą, šiame procese turėtų atlikti priežiūros funkciją siekdama sumažinti riziką, kad vėliau atliekant patikrinimus gali būti nustatyta nesėkmė<sup>54</sup>.

## Patikimas finansų valdymas

### 133

Kalbant apie patikimą finansų valdymą, turėtų būti gerokai patobulinta veiksminga atskaitomybė už rezultatus, pasiektus naudojant ES biudžeto lėšas. Kylantys uždaviniai atskirai aptarti toliau 6 skirsnyje.

## Teisinė ES biudžeto valdymo sistema

### 134

2013 m. sausio 1 d. įsigaliojo „naujas“ Finansinis reglamentas<sup>55</sup> ir jo taikymo taisyklės<sup>56</sup>. Nors pagrindiniai ankstesnės atskaitomybės sistemos elementai tebėra, įtraukta ir naujų elementų, kuriuos verta apsvastyti.

### 135

Pagal naująjį reglamentą Europos Komisija, kaip ir seniau, tebėra atskaitinga Europos Parlamentui ir Tarybai – taikant biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūrą – už ES biudžeto įgyvendinimą.

52 Audito Rūmų specialioji atskaita Nr. 7/2010 „Sąskaitų patvirtinimo procedūros auditas“, p. 5, santrauka, V punktas.

53 Reglamentas (ES) Nr. 1303/2013.

54 Audito Rūmų nuomonė Nr. 7/2011, 25 punktas.

55 Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012.

56 Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) Nr. 1268/2012.

### 136

Be to, bendra finansų kontrolės struktūra iš esmės liko tokia, kokia buvo. Ji pagrįsta vidaus kontrolės sistema, pirmiausia skirta tam, kad Europos Komisija, taikant biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūrą, galėtų prisiimti bendrą politinę atsakomybę už ES biudžeto įvykdymą.

### 137

Tačiau naujajame reglamente sugriežtinta sistema, pagal kurią valstybės narės Komisijai turi teikti valdymo deklaracijas ir metines audito santraukas, tačiau, laikantis subsidiarumo principo, nebeįtraukta politinė tų valstybių narių nacionalinių valdžios institucijų priežiūra. Be to, nacionaliniai pareiškimai tebėra neprivalomi.

### 138

Keli svarbūs nauji elementai, numatyti Bendrųjų nuostatų reglamente, dar turi būti nuodugniai parengti, pavyzdžiui, nacionalinės partnerystės sutartys, nauji veiklos rezultatų planai ir veiklos lėšų rezervas<sup>57</sup>. Šie ir kiti nauji elementai turės būti integruoti į vidaus kontrolės sistemą. Be to, Komisija dar turės pasiūlyti priemones, kuriomis būtų užtikrinta nacionalinių valdžios institucijų teikiamų naujų patikinimo pareiškimų kokybė, taip pat programų įgyvendinimo informacijos kokybė.

### 139

Vertinant kartu su 2006 m. inicijuotomis reformomis, padaryta pažanga diegiant integruotą kontrolės sistemą, kuria bus užtikrinta griežtesnė nacionalinio ir ES lygmens atskaitomybė už ES lėšas. Tačiau visiškai išsami sistema dar neįdiegta. Iš Audito Rūmų atliekamų metinių auditų matyti, kad Komisijai teikiamuose mokėjimo prašymuose yra daug klaidų, kurias nacionalinės valdžios institucijos jau galėjo ištaisyti. Daugeliu atvejų Audito Rūmai taip pat nustato, kad audito institucijų patvirtintuose mokėjimo prašymuose yra klaidų. Atsižvelgdami į tai, Audito Rūmai toliau atlieka auditą iki pat galutinių ES lėšų gavėjų lygmens. Jei sistemos pagerėtų, išsiplėstų aprėptis, ERA, atlikdama finansinį auditą, galėtų labiau pasikliauti kitų auditorių darbu.

57 Veiklos rezultatų planą sudaro pasirinkti finansiniai, produkto ir rezultato rodikliai, taip pat pagrindiniai kiekvieno Europos struktūrinių fondų programos prioriteto įgyvendinimo etapai. Jais siekiama užtikrinti, kad programomis būtų įgyvendinama tai, ką kontroliuoja valstybių narių valdymo institucijos. Veiklos lėšų rezervas sudaro 6 proc. paskirtų Struktūrinių fondų ir priklauso nuo sėkmingo programos prioriteto įgyvendinimo. Žr. Reglamentą (ES) Nr. 1303/2013 (20 ir 21 straipsniai).

### 6. ES politikos poveikis ir rezultatai

#### 140

ES politikos sritys įgyvendinamos iš dalies biudžetinėmis priemonėmis ir iš dalies teisinėmis ir reguliavimo priemonėmis (žr. **5 diagramą**).

- **Biudžetinės priemonės:** ES politikos sričių įgyvendinimas grindžiamas ES biudžetu. Nemažai politikos sričių finansuojama iš nacionalinio biudžeto ir, vis mažiau – iš kitų finansavimo šaltinių (pavyzdžiui, privačiais finansais).
- **Teisinės ir reguliavimo priemonės:** ES kasmet priima daug įstatymų ir reglamentų. Daugelyje šių teisės aktų nustatomos taisyklės arba standartai tokiose srityse kaip bendroji rinka, aplinkos apsauga, socialinė politika ir konkurencija.

5 diagrama

#### ES politikos įgyvendinimo priemonės



Šaltinis: Audito Rūmai.

#### 141

ES lygmens atskaitomybė yra stipri, kai pagrindinė priemonė yra ES biudžetas, ir silpnėja, kai yra kitų finansavimo šaltinių arba taikomos kitų formų priemonės. Tolesniuose skirsniuose apibūdinami pagrindiniai uždaviniai, kylantys vertinant iš ES biudžeto finansuojamos veiklos poveikį ir rezultatus, taip pat vertinant reguliavimo priemonių poveikį.

### ES biudžeto poveikio ir rezultatų išmatavimo uždaviniai

#### 142

ERA teigė, kad 2014–2020 m. daugiau dėmesio reikia skirti biudžeto operacijų rezultatams. Audito Rūmai Komisiją paragino persvarstyti savo ataskaitų ir atskaitomybės sistemas ir dėmesį skirti ne vien atitikčiais, bet ir su produktu susijusiems pasiekimams (rezultatams ir poveikiui)<sup>58</sup>.

#### 143

Valstybės narės taip pat turėtų pagerinti veiklos ataskaitų rengimą. Patikima finansinė informacija turi būti derinama su patikima nefinansine informacija, o ES dėmesys atitikčiais turėtų būti derinamas su dėmesiu rezultatams.

#### 144

Pagrindiniai uždaviniai šiuo atžvilgiu yra šie:

- nuoseklūs veiklos rodikliai ir patikima informacija;
- sistemos, kurias taikant gaunama tiksli informacija apie rezultatus; taip pat
- geresnės Komisijos vertinimo ataskaitos, įtraukiant ir pasiektus rezultatus.

### Silpni veiklos rodikliai ir prastos kokybės informacija

#### 145

Audito Rūmai nustatė atvejus, kai stebėjimo ir vertinimo sistema yra nepakankama, taip pat nustatė, kad reikia didinti valdymo sistemų teikiamų veiklos duomenų aktualumą, patikimumą ir kuo dažniau pateikti juos laiku (žr. **4 langelį**). Dar svarbiau tai, kad Audito Rūmai dažnai nustatydavo, jog ES lėšomis finansuojamos programos neturi aiškių ir išmatuojamų tikslų. Kai teisės aktuose arba rekomendaciniuose dokumentuose būna nustatyti neaiškūs arba neišmatuojami tikslai arba kai tikslai paslėpti arba numanomi, auditoriams arba kitiems asmenims labai sunku nustatyti, ar ES išlaidos yra ekonomiškios, efektyvios arba veiksmingos, ir tokiais atvejais visuomenės atstovai negali iš Komisijos ir valstybių narių tinkamai pareikalauti atsakomybės už jų vardu išleistas lėšas.

58 2012 m. Audito Rūmų metinė ataskaita, 10 skyrius, 10.25 ir 10.26 dalys. Taip pat žr. Audito Rūmų nuomones Nr. 4/2012, Nr. 7/2011 ir Nr. 1/2012, Audito Rūmų 2010 m. metinės ataskaitos 8.54 punktą ir Europos Audito Rūmų atsakymą dėl Komisijos pagal 318 straipsnį parengtos vertinimo ataskaitos.

### Prastų veiklos duomenų pavyzdžiai

#### Silpni veiklos rodikliai

- Komisijos vykdomas stebėjimas, siekiant įsitikinti, ar pasiekti vyno rinkos reformos tikslai, buvo ribotas, nes nebuvo pagrindinių veiklos rodiklių (Audito Rūmų specialiosios ataskaitos Nr. 7/2012 50 ir 57 punktai).
- Audito Rūmai konstatavo, kad ERPF bendrai finansuojamų finansų inžinerijos priemonių atveju standartinės sanglaudos politikos stebėjimo priemonės buvo nepakankamos ir nepritaikytos informacijai apie finansinių priemonių patikimą finansų valdymą teikti (ERA specialiosios ataskaitos Nr. 2/2012 82 ir 121 punktai).

#### Veiklos duomenų aktualumas, patikimumas ir teikimas laiku

- Audito Rūmai nustatė, kad pagalbos žemės ūkio valdų modernizavimui atveju Bendra stebėjimo ir vertinimo sistema (BSVS) nesuteikia svarbių duomenų, kurie leistų stebėti panaudotų lėšų rezultatus (Audito Rūmų specialiosios ataskaitos Nr. 8/2012 70 punktas).
- Atlikdami Bendrosios išorės santykių informacinės sistemos (CRIS) auditą Audito Rūmai nustatė įrašų, kuriuose trūko informacijos arba ji buvo negaliojanti ar pasenusi; tai mažina sistemos kaip valdymo priemonės patikimumą (Audito Rūmų specialiosios ataskaitos Nr. 5/2012 79 punktas).

### Su pasiektais rezultatais susijusios Komisijos vertinimo ataskaitos

#### 146

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai Komisija privalo teikti biudžeto išlaidų programų rezultatų vertinimo ataskaitas. Tokia ataskaita yra ES biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūros dalis<sup>59</sup>. Tačiau iš pirmų dviejų vertinimo ataskaitų nematyti, kad jau įdiegtos sudedamosios veiklos vertinimo dalys. 2012 m. birželio mėn. Audito Rūmai pateikė savo nuomonę dėl Komisijos pirmos vertinimo ataskaitos ir padarė išvadą, kad ataskaita yra neaiški, joje pateikta mažai esminių dalykų, taigi jos sukurta pridėtinė nauda yra nedidelė<sup>60</sup>.

#### 147

Priežastis, dėl kurių Komisija negali pateikti bendro pasiektų rezultatų vertinimo, Audito Rūmai dokumentais pagrindė ankstesnėse specialiosiose ataskaitose, susijusiose su įvairiomis politikos sritimis ir priemonėmis, dėl kurių kyla išsamaus veiklos vertinimo sunkumų.

59 SESV 318 straipsnis.

60 Audito Rūmų nuomonė Nr. 4/2012 dėl Komisijos pateiktos pasiektais rezultatais pagrįstos Sąjungos finansų vertinimo ataskaitos, kurią ji privalo parengti pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 318 straipsnį (OL C 179, 2012 6 20, p. 1).

### Reguliavimo priemonių poveikio išmatavimo uždavinys

#### 148

*Ex ante* poveikio vertinimas atliekamas siekiant nustatyti pasiūlyimų potencialų socialinį ir ekonominį poveikį, poveikį aplinkai, taip pat įvertinti, kokia administracinė našta teks nacionalinėms valdžios institucijoms, verslo įmonėms ir piliečiams. Komisijos *ex ante* poveikio vertinimai – tai pagrindinis ES teisėkūros institucijų, visų pirma Europos Parlamento ir Tarybos specializuotų komitetų narių informacijos šaltinis. Tačiau jis nėra sistemingai derinamas su *ex post* poveikio vertinimu. Audito Rūmai nustatė silpnas poveikio vertinimo vietas<sup>61</sup>:

- *ex ante* vertinimo:
  - sudėtinga analizuoti visą ekonominį, socialinį poveikį ir poveikį aplinkai;
  - dažnai labai sunku tiesiogiai palyginti alternatyvius variantus;
  - poveikio vertinimui reikalingų domenų prieinamumas tebekelia problemų;
  - ne visada pakankamai analizuojami įgyvendinimo aspektai.
- *Ex ante* vertinimo:
  - neatliekamas sistemingas visas teisėkūros sritis apimantis vertinimas;
  - nepateikiama pakankama kiekybinė vykdymo užtikrinimo išlaidų ir administracinės naštos išraiška.

#### 149

Komisija, kaip Sutarties sergėtoja, yra atsakinga už stebėjimą, kaip laikomasi ES teisės aktų, ir apie nesilaikymo atvejus praneša Europos Teisingumo Teismui. Komisija taip pat atsakinga už ES veiklos *ex post* vertinimą, įskaitant veiklą, daugiausia susijusią su reguliavimo priemonėmis. Tačiau atlikti ekonominio, socialinio poveikio ir poveikio aplinkai *ex post* vertinimą yra sudėtinga. Pavyzdžiui, gali būti sunku įrodyti priežastinį ES reglamentų ir poveikio ryšį; gali nebūti duomenų apie išlaidas ir administracinę naštą arba gali būti brangu tokius duomenis surinkti; gali būti nepaprasta derinti veiksmus su nacionalinėmis valdžios institucijomis<sup>62</sup>.

61 Audito Rūmų specialiosios ataskaitos Nr. 3/2010 „Poveikio įvertinimai ES institucijose: ar jie prisideda prie sprendimų priėmimo proceso?“ 57–81 punktai.

62 Audito Rūmų nuomonės Nr. 1/2010 „Europos Sąjungos biudžeto finansų valdymo gerinimas: rizikos ir iššūkiai“ 14–16 punktai.

## 150

Finansų krizė ir priemonės, kurių imtasi jai spręsti, nacionaliniu ir Europos lygmenimis audito ir atskaitomybės sistemai kelia sudėtingų naujų uždavinių. Atsirado spragų, kyla svarbių klausimų dėl atskaitomybės, ir ES bei jos valstybės narės turi į juos atsakyti. Tolesniuose skirsniuose pateikta atsako į finansų ir ekonomikos krizę, taip pat poveikio viešojo sektoriaus atskaitomybei ir auditui apžvalga.

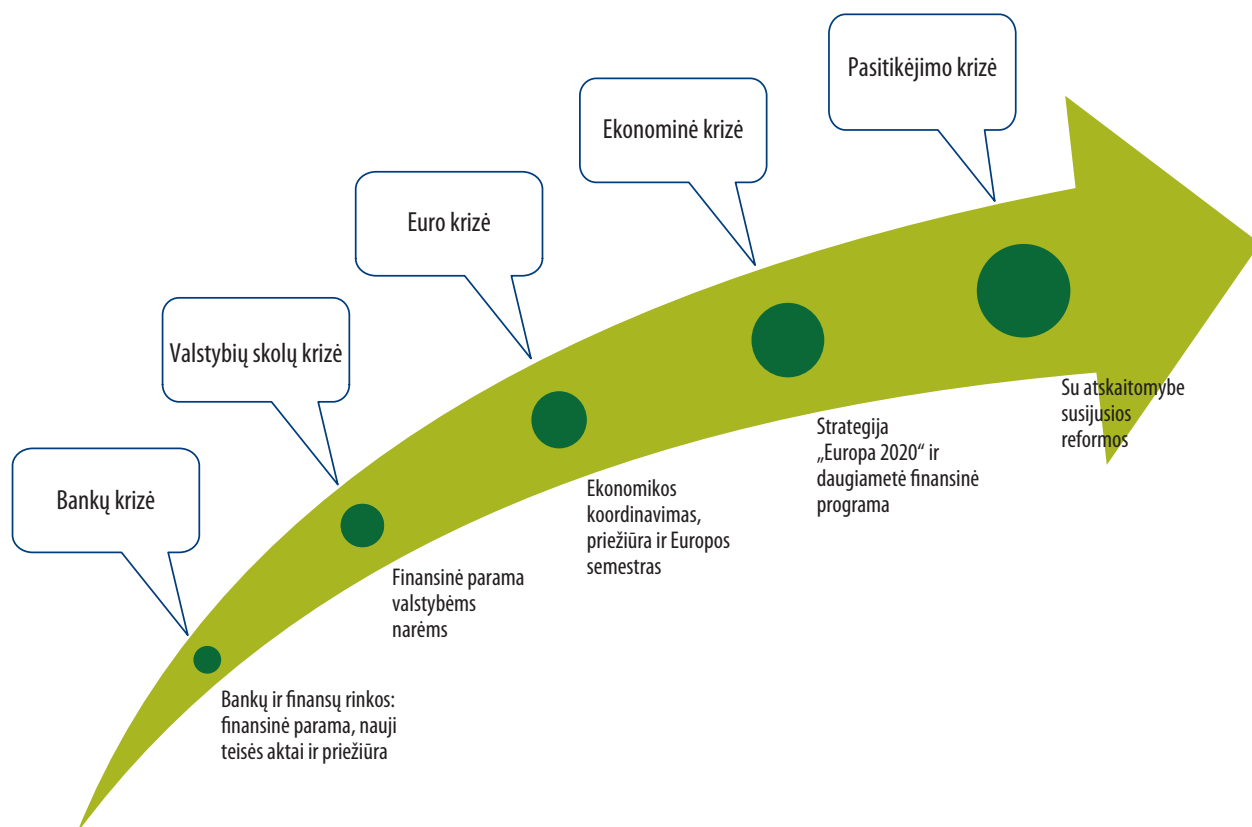
## Įvykių grandinė ir ES atsakas

## 151

2007 m. bankininkystės sektoriuje prasidėjusi krizė vėliau išplito į kitas sritis ir padarė neigiamą poveikį valstybės skolos tvarumui, euro stabilumui, augimui ir visuomenės pasitikėjimui. Krizei suvaldyti reikėjo imtis skubių ir neįprastų priemonių ES ir valstybių narių lygmeniu. Taip pat reikėjo reformų, kad būtų galima įvykdyti Europos finansų, ekonomikos ir politinio valdymo sistemos ilgesnio laikotarpio restruktūrizaciją (žr. **6 diagramą**).

6 diagrama

## ES atsakas į finansų krizę



Šaltinis: Audito Rūmai.



## Finansų sektoriaus reguliavimas ir priežiūra

### 152

Pirmasis etapas (2007–2009 m.) buvo pasaulinė finansų sektoriaus krizė. Dėl besaikio rizikavimo ir neigiamų finansų rinkų pokyčių labai nuostolingos tapo investicijos, bankų reguliuojamasis kapitalas sumažėjo ir nebesiekė reikalaujamo lygio. Be to, tarpbankinė rinka išseko, o dėl glaudžių tarpusavio ryšių dideli tam tikrų stambių finansų įstaigų sunkumai ėmė kelti didelių problemų ir daugeliui kitų įstaigų („sisteminė rizika“).

### 153

Siekdamos išvengti bankininkystės sistemos žlugimo, valstybės narės savo bankus rekapitalizavo valstybės lėšomis, o centriniai bankai bankininkystės sistemai užtikrino likvidumą. Komisija finansų sektoriui patvirtino 5 trilijonų eurų pagalbą ir pateikė savo kriterijų, kuriais remdamasi tvirtina pagalbą bankams, gaires<sup>63</sup>. Mokesčių mokėtojų parama, bankams faktiškai teikta 2007–2011 m., sudarė 1,6 trilijonus EUR (12,8 proc. ES BVP)<sup>64</sup>.

### 154

ES taip pat patvirtino įvairias taisykles, kuriomis valdomos finansinės veiklos vykdytojų ir rinkų operacijos, daugiausia jų patvirtinta po tarptautinių derybų Didžiajame dvidešimtuose (G20), Finansinio stabilumo taryboje (FST) ir Bazelio bankų priežiūros komitete (finansų reguliavimo reforma). Be to, ES sukūrė Europos finansų priežiūros institucijų sistemą (EFPI), įsigaliojusią 2011 m. sausio 1 d. (žr. **5 langelį**).

- 63 2012 m. gruodžio 21 d. COM(2012) 778 *final*, 2012 m. gruodžio 21 d. SEC(2012) 443 *final*, p. 29.
- 64 Didžiausia dalis – apytikriai 1 085 mlrd. EUR (8,6 proc. BVP) – buvo skirta garantijoms, mažesnės dalys buvo skirtos rekapitalizacijai (maždaug 322 mlrd. EUR arba 2,6 proc. BVP), nuvertėjusiam turtui (maždaug 119,9 mlrd. EUR arba 0,9 proc. BVP) ir likvidumo priemonėms (89 mlrd. EUR arba 0,7 proc. BVP).

### Europos finansų priežiūros institucijų sistema (EFPI)

EFPI sudaro du elementai:

- o makrolygio rizikos ribojimo priežiūra, už kurią atsakinga Europos sisteminės rizikos valdyba (ESRV), kurią sudaro *inter alia* centrinių bankų valdytojai ir nacionalinių priežiūros institucijų atstovai;
- o mikrolygio rizikos ribojimo priemonė, už kurią nacionaliniu lygmeniu atsakingos nacionalinės priežiūros institucijos ir ES lygmeniu – trys Europos priežiūros institucijos (EPI): Europos bankininkystės institucija (EBI), Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija (ESMA) ir Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija (EIOPA).

### 155

Remdamasi 2012 m. birželio mėn. euro zonos aukščiausiojo lygio susitikimo išvadomis ir siekdama griežtinti bankų priežiūrą Taryba 2013 m. spalio mėn. patvirtino Komisijos pasiūlymą dėl bendro priežiūros mechanizmo (BPM)<sup>65</sup>. Įgyvendinant bendrą priežiūros mechanizmą, ECB tenka tiesioginės „svarbesnių“ bankų, veikiančių atitinkamosiose valstybėse narėse, priežiūros įgaliojimai, taip pat teisė stebėti, kaip atitinkamos nacionalinės priežiūros institucijos vykdo kitų bankų priežiūrą. „Svarbumą“ šiuo atveju lemia dydis ir tam tikri kiti kriterijai.

### 156

Žengdama dar vieną žingsnį link bankų sąjungos ir siekdama, kad ateityje nebereikėtų gelbėti bankų valstybės lėšomis, Komisija 2013 m. liepos 10 d. pasiūlė sukurti bendrą pertvarkymo mechanizmą (*BPeM*), kuris turėtų būti netrukus patvirtintas<sup>66</sup>. Siūloma, kad veikiant *BPeM* visas pertvarkymo išlaidas turėtų pirmiausia padengti banko akcininkai ir kreditoriai („gelbėjimas savomis lėšomis“) ir, prireikus, paskutinė priemonė turėtų būti Bendras bankų pertvarkymo fondas, finansuojamas bankininkystės sektoriaus įnašais.

### 157

Krizė atskleidė bendrąsias pasaulinės finansų sistemos valdymo ir priežiūros nesėkmes: rizikuoti verčianti bankų paskatų struktūra, apskaitos taisyklės, susijusios su finansinio turto ir įsipareigojimų vertinimu ir informacijos atskleidimu, verslo analitikų, reitingų agentūrų, auditorių, reguliavimo ir priežiūros institucijų, buvusių per daug arti šio verslo ir skyrusių nepakankamą dėmesį rinkos stabilumui ir vartotojų interesams užtikrinti, vaidmuo.

### 158

Imantis visų atsakomųjų priemonių – valstybės narės daugelį bankų gelbėjo valstybės lėšomis, o tam tikrais atvejais privačius bankus nacionalizavo, buvo priimti nauji bankininkystės ir finansų rinkų reglamentai, imtasi reformų ir ES lygmeniu sukurti nauji priežiūros mechanizmai – kartu kilo valdymo, skaidrumo bei atskaitomybės klausimai.

### 159

Vienas iš uždavinių, kilusių reaguojant į krizę, yra reglamentų rengimo ir priėmimo, taip pat naujų priemonių veikimo demokratinio teisėtumo užtikrinimas. Ankstyvuosiuose etapuose mažiau dėmesio skirta būtinai atskaitomybės už rezultatus, kurių tikimasi iš šių priemonių, sistemai.

65 Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1024/2013.

Taip pat žr. 2013 m. spalio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 1022/2013, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1093/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos bankininkystės institucija), nuostatos, susijusios su specialiu uždavinių pavedimu Europos Centriniam Bankui pagal Tarybos reglamentą (ES) Nr. 1024/2013 (OL L 287, 2013 10 29, p. 5).

66 Dabar sprendimo Parlamente etapas, 1-asis / vienintelis svarstymas, T7-0341/2014, 2014 4 15.

Derinami veiksmai

### 160

Atskaitomybė naujoje finansinio reguliavimo ir priežiūros struktūroje, sukurtoje reaguojant į krizę, yra pagrįsta sistema, kuri nėra aiškiai išdėstyta. Pavyzdžiui, Audito Rūmai įgaliojimai kartais tik iš dalies apima kai kurias ES lygmens sistemas:

- Audito Rūmai atlieka trijų priežiūros institucijų (EPI) auditą;
- bendram priežiūros mechanizmui taikomos specifinės nuostatos (jau anksčiau apibūdintos), kuriomis reikalaujama, kad ECB būtų atskaitingas Tarybai ir Europos Parlamentui ir kad Audito Rūmai atliktų jo patikimo finansų valdymo auditą<sup>67</sup>; bet Audito Rūmai netikrina įgyvendinant BPM dalyvaujančių nacionalinių priežiūros institucijų; nėra jokių nuostatų dėl auditorių atliekamo visos priežiūros sistemos vertinimo. Gali būti, kad, jeigu būtų glaudžiau bendradarbiaujama su atitinkamų valstybių narių AAI, būtų galima atlikti išsamesnius vertinimus, bet to dabar nėra.

67 SESV Protokolo Nr. 4 dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos Centrinio Banko statuto 27 straipsnio 2 dalis.

### Finansinės paramos valstybėms narėms priemonės

#### 161

2010 m. prasidėjęs antrasis krizės etapas buvo susijęs su valstybės skola. 2013 m. sausio mėn. bent 20 ES valstybių narių atžvilgiu buvo priimtas Tarybos sprendimas, taikant perviršinio deficito procedūrą. Bankų ir valstybės skolos ryšys padarė poveikį valstybių narių fiskaliniams rezultatams: viena vertus, kai kurios vyriausybės kelis finansinių sunkumų turinčius bankus gelbėjo valstybės lėšomis, kita vertus, bankų didelės valstybės skolos pozicija kėlė pavojingos spiralės grėsmę, taigi reikėjo imtis ES lygmens intervencinių veiksmų. Iki 2013 m. vidurio buvo sukurti makrofinansinio stabilumo mechanizmai ir bendrai sutelkta 890 mlrd. EUR, iš jų 313,6 milijardo eurų iki to laiko jau buvo panaudoti<sup>68</sup>.

#### 162

Bankų ir valstybės skolos krizė padarė poveikį ekonominės veiklos rezultatams. Dėl griežtų taupymo priemonių, fiskalinio koregavimo, didėjančių skolos tvarkymo išlaidų ir finansinių sunkumų patiriančio bankininkystės sektoriaus poveikio recesinis poveikis ES ekonomikai dar padidėjo:

- nacionalinio biudžeto deficitas ir euro zonoje, ir visose 27 ES valstybėse narėse 2009–2010 m. viršijo 6 proc. BVP (daugiau negu dvigubai viršijo Maastrichto sutartyje susitartą aukščiausią ribą);
- valstybės skola euro zonoje 2007–2013 m. padidėjo nuo 66,4 proc. iki 92,7 proc.<sup>69</sup>;
- BVP augimas ir euro zonoje, ir ES sumažėjo ir nebesiekė potencialaus ilgalaikio augimo ribos, o 2009 m. (-4,4 proc. euro zonoje) ir 2013 m. (-0,4 proc. euro zonoje) jis buvo neigiamas. Iš tikrųjų euro zonoje BVP 2013 m. buvo mažesnis negu prasidėjus krizei 2007 m.

#### 163

Į valstybės skolos krizę ES reagavo sunkumų patiriančioms valstybėms teikdama finansinę paramą įvairiomis priemonėmis (žr. **4 lentelę**).

#### 164

Iniciatyvos, kurių imamasi ES sistemoje:

- **Europos finansinės padėties stabilizavimo mechanizmas** (EFSM), kuriuo ketinta teikti valstybėms narėms finansinę pagalbą, kurio pagrindas būtų garantijos iš ES biudžeto (Taryba nusprendė 2013 m. pabaigoje šią priemonę panaikinti); taip pat
- **Mokėjimų balanso mechanizmas**, patvirtintas dar neprasidėjus krizei ir skirtas teikti paskolas ir kredito linijas, pagrįstas kredito garantijomis iš ES biudžeto.

68 Buvo atnaujinama iki 2013 m. birželio 30 d. Pagrįsta bendru mokėjimų balanso mechanizmo skolinimo pajėgumu, paskolos Graikijai priemone, EFSM ir bendra aukščiausia EFSF ir ESM 700 milijardo eurų riba (žr. **4 lentelę**).

69 Eurostatas, interneto duomenys, valdžios sektoriaus finansų statistika, bendrasis valstybės deficitas (procentinė BVP dalis) ir bendroji valstybės skola (procentinė BVP dalis); taip pat žr. 2014 m. sausio 22 d. Eurostatu naujienų biuletinį.

## ES ir tarpvyriausybės finansinės paramos priemonės

Finansinės paramos priemonės	Mokėjimų balanso mechanizmas	Euro zonos tarpvyriausybės paskolos Graikijai	Europos finansinės padėties stabilizavimo priemonė (EFSM)	Europos finansinio stabilumo fondas (EFSF)	Europos stabilumo mechanizmas (ESM)
<b>Teisinė arba institucinė forma</b>	ES priemonė	Tarpvyriausybini susitarimas	ES priemonė	Privati bendrovė, priklausanti euro zonos valstybėms	Tarpvyriausybė organizacija
<b>Kapitalo struktūra</b>	Garantijos teikiamos iš ES biudžeto (t. y. visos ES valstybės narės)	Nėra; dvišalės Europos Komisijos sutelktos paskolos	Garantijos teikiamos iš ES biudžeto (t. y. visos ES valstybės narės)	Garantijos ir viršgarantijos iš euro zonos valstybių	80 mlrd. EUR įmokėtojo kapitalo ir 620 mlrd. EUR kapitalo pagal pareikalavimą
<b>Skolinimo pajėgumas</b>	50 mlrd. EUR	80 mlrd. EUR	60 mlrd. EUR	440 mlrd. EUR	500 mlrd. EUR
<b>Paskolintos sumos ir paramą gavusios valstybės narės</b>	13,4 mlrd. EUR (Latvija, Vengrija ir Rumunija)	52,9 mlrd. EUR (Graikija)	43,8 mlrd. EUR (Airija ir Portugalija)	166,1 mlrd. EUR (Graikija, Airija ir Portugalija)	44,3 mlrd. EUR (Ispanija ir Kipras)
<b>Priemonės</b>	Paskolos, kredito linijos	Paskolos	Paskolos, kredito linijos	Paskolos, obligacijų pirkimas pirminėse ir antrinėse rinkose	Paskolos, obligacijų pirkimas pirminėse ir antrinėse rinkose
<b>Trukmė</b>	Nuolatinė priemonė	Paskolos turi būti grąžintos per septynerius su puse metų nuo išmokėjimo dienos 22 lygiomis ketvirtinėmis įmokomis	Iki 2013 m. birželio pabaigos. Veiks ir toliau, kol bus grąžinti visi likę įsipareigojimai	Iki 2013 m. birželio pabaigos. Veiks ir toliau, kol bus grąžinti visi likę įsipareigojimai	Nuolatinė priemonė, veikianti nuo 2012 m. spalio mėn.
<b>Pagrindiniai sprendimų priėmimo organai</b>	Tarybos sprendimas, balsuojant dėl Europos Komisijos pasiūlymo priimtas kvalifikuota balsų dauguma	Euro grupė	Tarybos sprendimas, balsuojant dėl Europos Komisijos pasiūlymo priimtas kvalifikuota balsų dauguma	Euro grupė / EFSF direktorių taryba	Euro grupė / ESM valdytojų taryba
<b>Teisinis finansavimo pagrindas</b>	SESV 143 straipsnis	Tarpvyriausybini susitarimas ir SESV 136 straipsnis	SESV 122 straipsnis (valstybė narė patiria sunkumų „išimtinų, jos nekontroliuojamų aplinkybių“)	Tarpvyriausybini sprendimas	Tarpvyriausybė sutartis, susijusi su iš dalies pakeistu SESV 136 straipsniu
<b>Atskaitomybė</b>	Taikoma ES biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra	Priemonei netaikoma ES biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra Komisijos veiklai, kuria remiama priemonė, taikoma ES biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra	Taikoma ES biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra	Priemonei netaikoma ES biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra Per akcininkų metinį bendrąjį susirinkimą tvirtinamos sąskaitos Komisijos veiklai, kuria remiama priemonė, taikoma ES biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra	Priemonei netaikoma ES biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra Biudžeto įvykdymą tvirtinanti institucija yra Valdytojų taryba Komisijos veiklai, kuria remiama priemonė, taikoma ES biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra
<b>Viešasis auditas</b>	Audito Rūmų auditas pagal Reglamento (EB) Nr. 332/2002 9a straipsnį	Nėra nuostatų	Audito Rūmų auditas pagal Reglamento (ES) Nr. 407/2010 8 straipsnį	Paskirtas privatus auditorius	ESM auditą atlieka Auditorių taryba, susidedanti iš asmeniškai veikiančių penkių narių, įskaitant vieną narį iš Audito Rūmų. Numatyta naudotis privataus auditoriaus paslaugomis.

Šaltinis: Audito Rūmai.

### 165

Tačiau ES valstybės narės ėmėsi kelių pagrindinių iniciatyvų ne ES sistemoje. Tokios iniciatyvos buvo šios:

- Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdymo ekonominėje ir pinigų sąjungoje (SSKV);
- paskolos Graikijai priemonė – euro zonos valstybių priemonė, finansuojama dvišalėmis paskolomis ir Europos finansinio stabilumo fondo (EFSF) lėšomis ir įgyvendinama padedant Europos Komisijai. Nacionalinių įnašų į Paskolos Graikijai priemonę auditą gali atlikti nacionalinės AAI; Graikijos audito tarnyba galėtų atlikti Graikijoje susidarančių išlaidų teisėtumą, bet negali tikrinti jų efektyvumo, nes neatlieka veiklos audito; Audito Rūmai gali atlikti tik Europos Komisijos suteiktos techninės paramos auditą;
- Europos finansinio stabilumo fondas (EFSF), finansuojamas viešojo sektoriaus pinigais, buvo sukurtas euro zonos valstybių narių kaip privati priemonė, nenumatant Europos institucijų atliekamo audito arba atskaitomybės joms;
- Europos stabilumo mechanizmas (ESM), sukurtas teikti pagalbą finansinių sunkumų patiriančioms euro zonos valstybėms narėms. Šią tarpvyriausybines sutartį įgyvendins kelios ES institucijos: spręsti ginčus patikėta Europos Teisingumo Teismui, o priežiūrą po programos įgyvendinimo vykdys Europos Komisija ir Taryba. Joks vaidmuo nenumatytas Europos Parlamentui (atskaitomybė) arba Audito Rūmams; ESM auditą atliks penkių asmeniškai veikiančių asmenų audito taryba. Priešingai fiskaliniam susitarimui, ESM nėra nuostatų, kuriomis būtų numatytas jos būsimas įtraukimas į ES sutartį. Tačiau ES politinės institucijos pabrėžė, kad nors „atsižvelgiant į ankstesnės struktūros trūkumus, sudaryti tam tikri tarpvyriausybiniai susitarimai, bet juos reikės galiausiai integruoti į Europos Sąjungos teisinę sistemą“<sup>70</sup>.

### 166

Audito Rūmai gali atlikti tų priemonių, patvirtintų ES teisinėje sistemoje, (mokėjimų balanso mechanizmo ir EFSM), taip pat ES institucijoms (pvz., ECFIN GD) skirtų pareigų visų paramos mechanizmų (įskaitant EFSF, ESM ir Graikijos paskolas) atveju auditą ir vertinti priskyrimą įvairiems paramos mechanizmas, sąlygų nustatymą, šalies veiklos rezultatų stebėjimą ir konkrečiai šaliai skirtų rekomendacijų rengimo procesą. Šiose srityse jau atliekamas tam tikras veiklos auditas.

70 „Kelias į tikrą ekonominę ir pinigų sąjungą“, Europos Vadovų Tarybos Pirmininko Hermano Van Rompuy'o parengtas planas, kurį rengiant glaudžiai bendradarbiauta su Europos Komisijos, Euro grupės ir Europos Centrinio Banko pirmininkais, 2012 m. gruodžio 5 d.

### 167

Visose paramos priemonėse, pagrįstose tarpvyriausybiniams susitarimams, yra nuostata dėl išorės audito. Be to, kai kurios nacionalinės AAI atlieka įvairių finansinės paramos priemonių atitinkamos nacionalinės dalies auditą. Tokio nevientiso požiūrio, drauge su skirtingais teisiniais pagrindais ir įvairiomis atskaitomybės sistemomis, rezultatas – sudėtinga valdymo ir atskaitomybės struktūra.

Derinami veiksmai

### 168

Dėl tokio nevientiso požiūrio į finansinės paramos priemonių kūrimą ir įvairių viešojo audito institucijų dalinių audito teisių sudėtinga atlikti išsamią atsako ES lygmeniu apžvalgą. Šiuo tikslu reikėtų stiprinti audito sistemą.

Veiklos valdymas

### 169

Dabar Komisija neteikia išsamios informacijos ir ataskaitų, iš kurių būtų matyti, ar finansinės paramos priemonėmis veiksmingai švelninamas šalutinis poveikis ir ar paramą gaunančios valstybės sėkmingai įveikia savo finansinius sunkumus dėl to, kad laikosi susitartų sąlygų ir programų.

### Pagerinta ekonominė ir fiskalinė priežiūra

#### 170

Imtasi kelių priemonių norint užtikrinti ekonominį koordinavimą ir susilpninti neigiamą šalutinį vienos valstybės narės įvykdytų veiksmų poveikį. Tos priemonės – tai reglamentų ir direktyvų rinkinys („šešių dokumentų rinkinys“ ir „dviejų dokumentų rinkinys“), taip pat ne ES teisinėje sistemoje sudarytų sutarčių rinkinys, taikomas sutartis pasirašiusioms valstybėms narėms (fiskalinis susitarimas).

#### 171

Šiomis taisyklėmis nustatoma viršutinė biudžeto deficito ir skolos riba ir priežiūros mechanizmai, siekiant užkirsti kelią šalutiniam poveikiui, ypač euro zonoje. Jomis taip pat visų 28 valstybių narių biudžeto procedūros tvarkaraštis suderintas su Europos semestro sistema ir sprendžiami klausimai, susiję su nacionalinėmis sąskaitomis ir statistiniais duomenimis.

### ES lygmens fiskalinio ir ekonominio koordinavimo priemonių gerinimas

#### 172

Po finansų krizės ES ėmėsi priemonių Stabilumo ir augimo paktui reformuoti. Pirmosios pastangos – paktas „Euro plus“. Naujesnė reforma apima teisės aktų rinkinį, vadinamą „šešių dokumentų rinkiniu“ ir „dviejų dokumentų rinkiniu“, kuriuo siekiama gerinti ES lygmens fiskalinį ir ekonominį koordinavimą ir priežiūrą. Sutartimi dėl stabilumo, koordinavimo ir valdymo ekonominėje ir pinigų sąjungoje (paprastai vadinama fiskaliniu susitarimu) taip pat sugriežtinta valstybių narių atskaitomybė viena kitos atžvilgiu.

- **Stabilumo ir augimo paktas (SAP)** – tai 28 ES valstybių narių pasirašytas susitarimas, kuriuo siekiama sudaryti sąlygas veikti ekonominei ir pinigų sąjungai ir užtikrinti jos stabilumą. Paktas pirmiausia buvo pagrįstas SESV 121 ir 126 straipsniais, jį sudaro Europos Komisijos ir Ministrų Tarybos vykdoma fiskalinė valstybių narių stebėjimas ir kasmet teikiamos rekomendacijos dėl politinių veiksmų, kuriais būtų užtikrintas Stabilumo ir augimo pakto laikymasis, taip pat ir vidutinės trukmės laikotarpiu. Paktas yra pagrįstas rezoliucija ir dviem Tarybos reglamentais, priimtais 1997 liepos mėn. Pirmasis reglamentas „dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo“, dar vadinamas prevencine dalimi, įsigaliojo 1998 m. liepos 1 d.<sup>71</sup> Antrasis reglamentas „dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo“, dar vadinamas korekcine dalimi, įsigaliojo 1999 m. sausio 1 d.<sup>72</sup> Visos ES valstybės narės, išskyrus JK<sup>73</sup>, savaime tapo ir EPS, ir SAP narėmis, kaip nustatyta pačioje ES sutartyje.

71 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo (OL L 209, 1997 8 2, p. 1).

72 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo (OL L 209, 1997 8 2, p. 6).

73 Pagal (SESV) 15 protokolo 4 straipsnį šį prievolė netaikoma Jungtinei Karalystei; pagal (SESV) 15 protokolo 5 straipsnį prievolė vengti perviršinio deficito taikoma Jungtinei Karalystei.



- **Šešių dokumentų rinkinys** – ES antrinės teisės dokumentų rinkinys, iš esmės taikomas visoms 28 valstybėms narėms, bet jame yra konkrečių nuostatų, skirtų tik euro zonos valstybėms narėms. Dviejų dokumentų rinkinys taikomas tik euro zonos valstybėms narėms.
- Šešių dokumentų rinkinio ir dviejų dokumentų rinkinio reglamentais stiprinami įvairūs ekonominės ir fiskalinės priežiūros aspektai. Svarbūs bendri bruožai: i) tvirtinama laikantis įprasto teisėkūros proceso; ii) aukštesnio lygmens EP ir nacionalinių parlamentų konsultavimasis vykstant dialogui ekonomikos klausimais; iii) Komisija turi rengti periodines veiksmingumo apžvalgas; iv) yra nuostatų dėl dalyvaujančių šalių atskaitomybės linijų.
- **Fiskalinis susitarimas** (SSKV)<sup>74</sup> – tai atskira sutartis, kurioje nustatyta valstybių narių atsakomybė viena kitos atžvilgiu, susijusi su biudžeto praktika, reikalinga siekiant apsaugoti eurą. Juo Komisijai suteikti įgaliojimai perduoti bylą ETT ir užtikrinti sprendimų vykdymą. Sutartimi taip pat griežtinamos ES ekonominės ir fiskalinės taisyklės, reikalaujant, kad tokios sąlygos būtų įtrauktos į nacionalinės teisės aktus ir kad koordinavimą ir priežiūrą vykdytų ES institucijos ir būtų imamasi ES teisėje nustatytų priemonių<sup>75</sup> Komisija stebi ir aktyvuoja būtinus taisomuosius procesus.

74 Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje (SSKV), taip pat vadinama fiskaliniu susitarimu.

75 Žr. SSKV 10 ir 11 straipsnius.

## Europos semestras

### 173

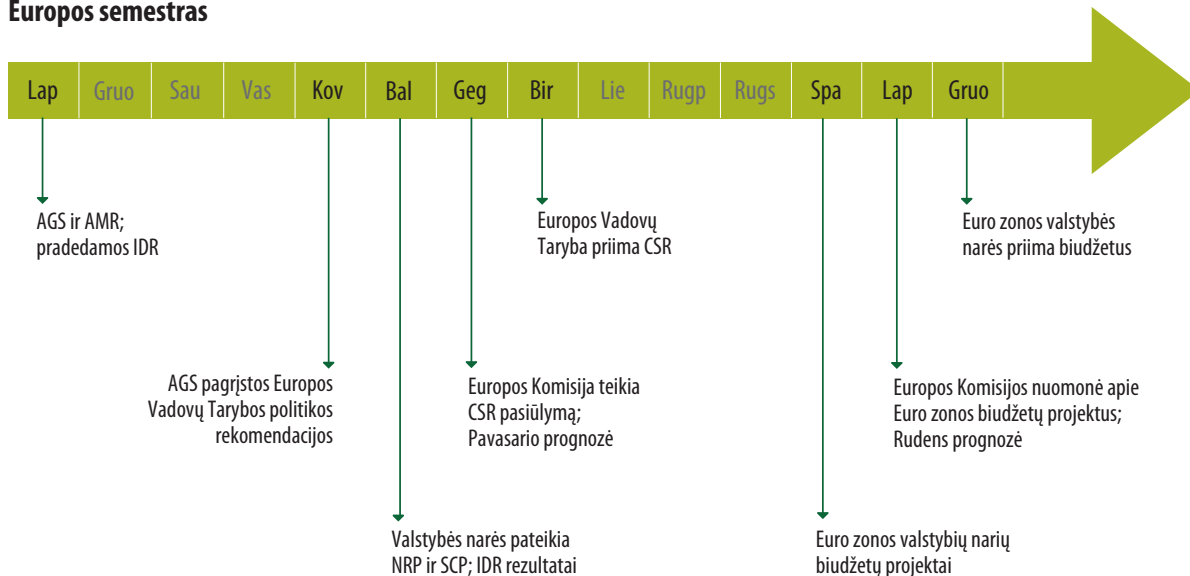
Europos semestras – tai nauja valdymo struktūra, dėl kurios ES valstybės narės susitarė 2010 m.<sup>76</sup> Europos semestru siekiama supaprastinti nacionalinio ir ES lygmens fiskalinį ir ekonominį koordinavimą ir yra nustatytas griežtas metinis labai įvairių ekonominių rodiklių rinkimo, analizavimo ir vertinimo tvarkaraštis. Visiems suinteresuotiesiems subjektams (Europos Parlamentui, nacionaliniams parlamentams, valstybėms narėms ir ES institucijoms) tai turėtų būti būtina geresnės priežiūros ir koordinavimo sistema (žr. **7 diagramą**).

76 ES valstybės narės susitarė 2010 m. rugsėjo 7 d., po atitinkamai 2010 m. gegužės ir birželio mėn. Komisijos pateiktų pasiūlymų IP/10/561 ir IP/10/859.

7 diagrama

## Europos semestro tvarkaraštis

### Europos semestras



#### Žodynėlis

**AGS** Metinė augimo apžvalga – **AMR** Įspėjimo mechanizmo ataskaita – **CSR** Konkrečiai šaliai skirtos rekomendacijos – **IDR** Nuodugni apžvalga – **NRP** Nacionalinė reformų programa – **SCP** Stabilumo ir konvergencijos programa

Šaltinis: Europos Komisija.

### Patikimos nacionalinės sąskaitos ir statistiniai duomenys

#### 174

Dėl priemonių, kurių imtasi siekiant skatinti tvarius viešojo sektoriaus finansus, kyla naujų viešojo sektoriaus atskaitomybės ir audito uždavinių. Labai svarbu fiskalinį ir ekonominį koordinavimą grįsti aukštos kokybės apskaitiniais įvertinimais ir statistiniais duomenimis ir turi būti galima palyginti visų valstybių narių įvertinimus ir statistinius duomenis. Remiantis įrodymais, dėl per menko fiskalinio skaidrumo valstybės narės ir ES patiria tikrų išlaidų. Tam tikrų vyriausybių negebėjimas įvertinti savo tikros fiskalinės pozicijos buvo sunkinantis veiksnys per sunkiausią krizės laikotarpį<sup>77</sup>.

#### 175

Reaguodama į tai, Komisija, pasitelkusi Eurostatą, 2012 m.<sup>78</sup> įvertino padėtį, susijusią su valstybėse narėse taikomais apskaitos standartais. Ataskaitoje nagrinėjamas suderintų visų valstybių narių viešojo sektoriaus apskaitos standartų poveikis. TVSAS – viešojo sektoriaus apskaitos standartų rinkinys, kuriuo siekiama užtikrinti, kad kaupimo principu vykdomoje apskaitoje būtų laiku, tiksliai ir patikimai pateikta informacija apie viešojo sektoriaus subjekto finansinę ir ekonominę padėtį. Komisija (Eurostatas) su suinteresuotaisiais subjektais konsultuojasi dėl TVSAS, pagal kuriuos būtų rengiami Europos viešojo sektoriaus apskaitos standartai, kuriuos taikant būtų galima valstybėse narėse reguliuoti kaupimo principu vykdomos apskaitos standartus, tinkamumo.

#### 176

Nesvarbu, dėl kurių apskaitos standartų bus susitarta, skaidrumas turi apimti:

- tinkamos kokybės informaciją apie riziką, kad žinoma apie galimus ekonominius viešojo sektoriaus finansų sukrėtimus;
- tinkamą ir išsamų informacijos apie esamus ir galimus valdžios sektoriaus ir susijusių sektorių įsipareigojimus atskleidimą (siekiant aiškiai matyti nebiudžetinės fiskalinės veiklos, kurios išlaidas vėliau gali tekti prisiimti vyriausybei) apimtį; taip pat
- laiku pateikiamas, veiksmingas ir tiksliai ataskaitas, susijusias su visais ekonominiais viešojo sektoriaus subjektų integruotos apskaitos sistemos įvykiais.

77 Tarptautinis valiutos fondas (2012), „Fiskalinis skaidrumas, atskaitomybė ir rizika“, Fiskalinių reikalų departamentas ir Statistikos departamentas, 2012 m. rugpjūčio 7 d.

78 Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui „Dėl suderintų viešojo sektoriaus apskaitos standartų diegimo valstybėse narėse. TVSAS tinkamumas valstybėms narėms“ (SWD(2013 57 final), COM(2013) 114 final).

Derinami veiksmai

### 177

Priežiūros sistemos veiksmingumas priklauso nuo įvairių šiame procese dalyvaujančių veikėjų darbo: Taryba yra atsakinga už sprendimus, susijusius su ekonominės politikos koordinavimu ir valdymu, o Komisijai tenka atsakomybė už pagrindines operacijas, kuriomis paremtos ES koordinavimo ir priežiūros funkcijos.

### 178

Šešių dokumentų rinkinyje, dviejų dokumentų rinkinyje ir fiskaliniame susitarime yra nuostatos dėl konsultavimosi su Europos Parlamentu: į visus reglamentus įtrauktos nuostatos dėl informacijos pateikimo EP ir dialogo su EP per Europos semestrą. Taisyklėse nustatyta, kad EP turi būti geriau informuojamas, taip pat numatyta galimybė EP daryti įtaką Tarybai priimant sprendimus. Neaišku, ar (arba kaip) per Europos semestrą ir dialogą ekonominiais klausimais būtų atsižvelgiama į AAI atliktą darbą, susijusį su aktualiais klausimais.

### 179

Piliečiai tikisi, kad valdžios institucijos, įskaitant auditorius, įspės juos apie didelę sistemine riziką, kylančią jų finansiniams interesams. Auditoriai pripažįsta savo atsakomybę. 2013 m. tarptautinio Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos (INTOSAI) kongreso (XXI INCOSAI) dalyviai savo susitarime konstatavo, kad AAI tenka pareiga atkreipti dėmesį į „visus bendrus arba sisteminius klausimus, kurie yra tokie svarbūs, kad gali turėti poveikį ilgalaikiam valdžios sektoriaus politikos ir finansų tvarumui“. Iš Audito Rūmų, ES aukščiausiosios audito institucijos, galima tikėtis įspėjimo dėl galimos Europos sisteminės rizikos.

### 180

Nors audito institucijų veikla neturėtų dubliuoti institucijų, kurios turi kiek galima anksčiau identifikuoti ir šalinti sistemine riziką, veiklos, auditoriams tenka pareiga vertinti, ar tokie subjektai tinka tokiai paskirčiai. Norint išplėsti bet kurias auditorių pareigas, kaip siūloma INCOSAI kongreso išvadose, reikėtų platesnio kitų suinteresuotųjų subjektų sutarimo, taip pat reikėtų apsvarstyti gebėjimą imtis tokios veiklos.

### 181

Tačiau dabartinė sistema yra nevientisa ir dėl to sudėtingėja atskaitomybė ir viešasis auditas. Būtina aiškiai atskirti institucijų, kurios turi būti laikomis atsakingomis, atsakomybę, taip pat ir atsakomybę už viešųjų lėšų valdymą. Darosi vis sunkiau suprasti, kas Europos Sąjungoje yra už ką atsakingas pirmiau aprašytose srityse. Dėl tokio vis didėjančio sudėtingumo kyla rizika ES teisėtumui.

### 182

Ir Europos Vadovų Tarybos pirmininko veiksmų plane, ir Komisijos projekte pateikta pasiūlymų, kaip pagerinti ekonominę ir pinigų sąjungą bei bankų sąjungą. Dabar aptariamieji elementai apima galimus įgaliojimus patikrinti nacionalinį biudžetą pagal Europos įsipareigojimus, didesnę ES įtaką apmokestinimo ir užimtumo srityse, o ilgalaikėje perspektyvoje ir fiskalinių gebėjimų ugdymą, išpirkimo fondą kritinėms skolos situacijoms valdyti, taip pat euro zonos valstybių narių bendrai leidžiamas valstybės skolos priemones. Dėl kelių šių elementų reikėtų iš dalies keisti Sutartis. Reikia pasirūpinti, kad su visais tokiais mechanizmais būtų nustatyti aiškūs, nuoseklūs ir skaidrūs audito ir atskaitomybės mechanizmai.

### 183

Dėl finansų krizės buvo greičiau rengiamos naujos priemonės, kuriomis nustatyta specifinė atskaitomybės ir audito sistema. Tokia sistema yra bendresnių uždavinių, nustatytų **II dalyje**, pavyzdys. Atsižvelgus į tempą, kuriuo buvo rengiamos kai kurios priemonės, ir į tai, kad tos priemonės naujoviškos, galima teigti, kad iki šiol taikyta atskaitomybės ir audito sistema turėtų būti peržiūrima ateinančius kelerius metus, ir kai viešojo sektoriaus pinigams tiesiogiai arba netiesiogiai kyla pavojus, reikėtų diegti sistemą, užtikrinančią pakankamą skaidrumą, auditą ir atskaitomybę.

## 184

Pakankama atskaitomybės ir audito sistema – svarbi demokratinės priežiūros proceso dalis. Apžvelgdami ES institucinę aplinką ir jos pastarojo meto pokyčius Audito Rūmai nustatė šešias sritis (žr. 2 lentelę), kuriose kyla konkretūs uždaviniai.

## 185

Norint pagerinti ES lygmens atskaitomybę ir viešąjį auditą, reikia:

- įdiegti nuoseklią ir išsamią atskaitomybės ir audito sistemą, apimančią visas ES politikos sritis, priemones ir fondus;
- nustatyti darnią ir nuoseklią atskaitomybės ir viešojo audito sistemą, visų pirma apimančią derinamas ir tarpvyriausybines priemones. Atsižvelgiant į sudėtingumą, atitinkama sistema turi būti gerai struktūrizuota ir turi būti užtikrintas parlamentų ir viešojo audito institucijų veiksmų derinimas ir nacionaliniu, ir ES lygmeniu;
- parengti nuoseklesnį ir išsamesnę priemonių rinkinį, kad būtų aprėptas visų ES institucijų ir įstaigų valdomų lėšų naudojimas;
- kad visos valdant ir kontroliuojant ES biudžetą dalyvaujančios šalys visų pirma gerintų šiuos aspektus: tikslų nustatymą; kontroliavimą, kaip laikomasi taisyklių; rezultatų vertinimą; susijusias vidaus kontrolės ir ataskaitų sistemas;
- kad labiau bendradarbiautų parlamentai, jeigu norima užtikrinti išsamų Europos priemonių tikrinimą. Reikia tobulinti esamą ES atskaitomybės ir audito struktūrą ir Europos priemones, grindžiamas tarpvyriausybiniiais susitarimais.

## 186

Aptariant finansų krizės paskatintus pokyčius, taip pat bendresnius pokyčius ES ir valstybėse narėse, taip pat esamą ekonominės, biudžetinės ir pinigų integracijos lygį, atrodo aišku, kad, norint pateikti nuodugnią ir išsamią apžvalgą ir atsižvelgiant į svarstomus klausimus, būtinas glaudesnis Audito Rūmų ir valstybių narių AAI bendradarbiavimas dvišaliu arba platesniu pagrindu. Taip pat reikia labai gerai apsvarstyti ir aptarti bendras ES taikomas atskaitomybės ir audito sistemas. Šioje ataskaitoje nurodyta įvairių šiose sistemose esančių atskaitomybės ir audito spragų, taip pat dubliuojamų dalykų, taigi ji turėtų padėti paskatinti ir sudaryti sąlygas sutelkti dėmesį į tokias diskusijas.

## ES agentūrų sąrašas

### 33 decentralizuotos agentūros

1. Bendrijos augalų veislių tarnyba (BAVT)
2. Energetikos reguliavimo institucijų bendradarbiavimo agentūra (ACER)
3. Eurojustas
4. Europos aplinkos agentūra (EAA)
5. Europos aviacijos saugos agentūra (EASA)
6. Europos bankininkystės institucija (EBI)
7. Europos cheminių medžiagų agentūra (ECHA)
8. Europos darbuotojų saugos ir sveikatos agentūra (EU-OSHA)
9. Europos didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūra (*eu-LISA*)
10. Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija (EIOPA)
11. Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucija (EERRI)
12. Europos geležinkelio agentūra (EGA)
13. Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas (*Eurofound*)
14. Europos GNSS agentūra (GSA)
15. Europos inovacijos ir technologijos institutas (EIT)
16. Europos jūrų saugumo agentūra (EMSA)
17. Europos ligų prevencijos ir kontrolės centras (ECDC)
18. Europos lyčių lygybės institutas (EIGE)
19. Europos maisto saugos tarnyba (EFSA)
20. Europos mokymo fondas (ETF)
21. Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras (ENNSC)
22. Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūra (*Frontex*)
23. Europos policijos biuras (Europol)
24. Europos policijos koledžas (CEPOL)
25. Europos prieglobsčio paramos biuras (EASO)
26. Europos profesinio mokymo plėtros centras (*Cedefop*)
27. Europos Sąjungos įstaigų vertimo centras (*CdT*)
28. Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra (FRA)
29. Europos Sąjungos tinklų ir informacijos apsaugos agentūra (ENISA)
30. Europos vaistų agentūra (EMA)
31. Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija (ESMA)
32. Europos žuvininkystės kontrolės agentūra (EŽKA)
33. Vidaus rinkos harmonizavimo tarnyba (VRDT)

## 6 vykdomosios įstaigos

34. Europos mokslinių tyrimų tarybos vykdomoji įstaiga (EMTTV)
35. Inovacijų ir tinklų programų vykdomoji įstaiga (INEA)
36. Mažųjų ir vidutinių įmonių reikalų vykdomoji įstaiga (EASME)
37. Mokslinių tyrimų vykdomoji įstaiga (REA)
38. Švietimo, garso ir vaizdo bei kultūros vykdomoji įstaiga (EACEA)
39. Vartotojų, sveikatos ir maisto programų vykdomoji įstaiga (CHAFEA)

## Euratomo agentūra

40. Euratomo tiekimo agentūra (ESA)



## KAIP ĮSIGYTI EUROPOS SĄJUNGOS LEIDINIŲ

### Nemokamų leidinių galite įsigyti:

- vieną egzempliorių:  
svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>);
- daugiau negu vieną egzempliorių / plakatą / žemėlapi:  
Europos Sąjungos atstovybėse ([http://ec.europa.eu/represent\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/represent_lt.htm)),  
ES nepriklausančių šalių delegacijose ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_lt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_lt.htm)),  
susisiekę su tarnyba *Europe Direct* ([http://europa.eu/europedirect/index\\_lt.htm](http://europa.eu/europedirect/index_lt.htm))  
arba paskambinę numeriu 00 800 6 7 8 9 10 11 (nemokamai visoje ES (\*)).

(\*) Informacija teikiama nemokamai, daugelis skambučių taip pat nemokami (nors kai kurie ryšio paslaugų teikėjai gali imti mokestį, taip pat gali reikėti mokėti, jeigu skambinsite taksofonu arba viešbučio telefonu).

### Parduodamų leidinių galite įsigyti:

- svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>).

### Prenumeruoti leidinius galite:

- susisiekę su Europos Sąjungos leidinių biuro platintojais  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_lt.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_lt.htm)).



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI



Leidinių biuras