LT 2017 Nr. 02

Specialioji ataskaita

Komisijos derybos dėl 2014–2020 m. partnerystės susitarimų ir sanglaudos programų: lėšos naudojamos tikslingiau atsižvelgiant į strategijos „Europa 2020“ prioritetus, tačiau veiksmingumo vertinimo tvarka darosi vis sudėtingesnė

EUROPOS AUDITO RŪMAI

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

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

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

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2017

Print	ISBN 978-92-872-7128-0	ISSN 1831-0885	doi:10.2865/892388	QJ-AB-17-004-LT-C
PDF	ISBN 978-92-872-7133-4	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/211780	QJ-AB-17-004-LT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-7112-9	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/920199	QJ-AB-17-004-LT-E

© Europos Sąjunga, 2017
Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

LT 2017 Nr. 02

Specialioji ataskaita

Komisijos derybos dėl 2014–2020 m. partnerystės susitarimų ir sanglaudos programų: lėšos naudojamos tikslingiau atsižvelgiant į strategijos „Europa 2020“ prioritetus, tačiau veiksmingumo vertinimo tvarka darosi vis sudėtingesnė

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

Audito grupė

02

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami su konkrečiomis biudžeto sritimis arba valdymo temomis susijusių Audito Rūmų veiksmingumo ir atitikties auditų rezultatai. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į veiklos ar atitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų narės Ilianos Ivanovos vadovaujama II audito kolegija, atsakinga už investicijų sanglaudai, augimo ir įtraukties išlaidų sritis. Auditui vadovavo narys pranešėjas Ladislav Balko, jam talkino asmeninio kabineto vadovas Branislav Urbanič, pagrindinis vadybininkas Niels-Erik Brokopp, užduoties vadovas Bernard Witkos, auditoriai Simon Dennett, Marija Grguric, Sara Pimentel, Ana Popescu ir Anne Poulsen.

Iš kairės į dešinę: Sara Pimentel, Branislav Urbanič, Ladislav Balko, Niels-Erik Brokopp, Marija Grguric, Simon Dennett, Bernard Witkos.

Turinys

Dalis

Santrumpos

Žodynėlis

1-X Santrauka

1-26 Įvadas

1-3 Sanglaudos politika – tai pagrindinė ES investicijų politika

4-6 Reguliavimo nuostatos, padedančios daugiau dėmesio skirti sanglaudos politikos veiksmingumui 2014–2020 m. laikotarpiu

7-12 2014–2020 m. sanglaudos politikos teisinės sistemos patvirtinimas. Pagrindiniai žingsniai

7-9 Komisijos pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto rengimas

10-12 Komisijos, Europos Parlamento ir Tarybos derybos dėl Sanglaudos politikos teisės aktų rinkinio

13-26 Sanglaudos politikos programavimas 2014–2020 m. laikotarpiu

13-22 Pagrindinės programavimo proceso sudedamosios dalys: bendra strateginė programa, teminiai tikslai, partnerystės susitarimai ir veiksmų programos

23-25 Su išdirbiais ir rezultatais susiję veiksmingumo rodikliai

26 Procedūrinės nuostatos, susijusios su partnerystės susitarimų ir veiksmų programų tvirtinimu

27-32 Audito apimtis ir metodas

33-136 Pastabos

33-55 Komisija kontroliavo vėluojančias derybas dėl partnerystės susitarimų ir veiksmų programų

34-37 Europos Parlamentas ir Taryba Sanglaudos politikos teisės aktų rinkinį priėmė 2013 m. pabaigoje

Turinys

38-45 Komisija derybose dėl partnerystės susitarimų ir veiksmų programų ėmėsi aktyvaus vaidmens

46-52 Nepaisant sunkumų, Komisija priėmė PS ir VP iki reglamente nustatyto termino

53-55 Papildomi reikalavimai, IT problemos ir sudėtingas patvirtinimo procesas prisidėjo prie ilgos derybų dėl partnerystės susitarimų ir veiksmų programų trukmės

56-80 **Partnerystės susitarimai turėjo didelę reikšmę sanglaudos lėšas tikslingai skiriant strategijos „Europa 2020“ įgyvendinimui**

60-66 Partnerystės susitarimai yra pagrindas skirti biudžeto asignavimus teminiams tikslams ir investavimo prioritetams

67-73 Derybos dėl PS, atsižvelgiant į lėšų nukreipimą į strategijos „Europa 2020“ tikslus, buvo veiksmingos

74-80 Audituotos valstybės narės partnerystės susitarimuose apibrėžė pagrindinius siektinus rezultatus, tačiau jiems pasiekti be ES finansavimo reikės nemažo nacionalinio įnašo

81-91 **Veiksmų programose aiškiau aprašyta, kokių tikslų siekiama intervencijomis ir kaip šiuos tikslus tikimasi pasiekti, tačiau šie aprašymai yra sudėtingesni, palyginti su ankstesniu programavimo laikotarpiu**

83-87 Komisija ir valstybės narės sėkmingai parengė veiksmų programas, kuriose dažniausiai, palyginti su ankstesniu programavimo laikotarpiu, nustatė tvirtesnę intervencijos logiką

88-91 Dėl veiksmų programų struktūros nustatoma daugiau veiksmingumo rodiklių, kuriuos reikia stebėti, ir daugiau ataskaitų teikimo reikalavimų

92-136 **Konkretiems fondams būdingi skirtumai, susiję su finansinių duomenų skirstymu į kategorijas ir veiksmų programų veiksmingumo vertinimu, dėl kurių ateinančiais metais gali kilti sunkumų vykdant programų stebėjimą**

94-101 ESI fonduose laikomasi skirtingo požiūrio į investicijų finansinį stebėjimą

102-109 Bendrų išdirbio rodiklių taikymas ir galimybė valstybėms narėms apibrėžti konkrečiai programai skirtus išdirbio rodiklius skirtinguose fonduose yra nevienodi

110-129 ESF ir ERPF rezultatų rodikliais vertinami skirtingi dalykai ir tai daroma skirtingai, todėl neįmanoma prasmingai subendrinti duomenų Sąjungos lygmeniu

130-136 Dėl metodologijos skirtumų ir didelio konkrečioms programoms skirtų rodiklių skaičiaus bus sukurta didelė administracinė našta, tačiau dar neaišku, kaip bus panaudoti šie duomenys

Turinys

137-154 **Išvados ir rekomendacijos**

I priedas. Pagrindinių 2014–2020 m. laikotarpiu nustatytų reguliavimo priemonių palyginimas su panašiomis ankstesnių laikotarpių nuostatomis

II priedas. Strategija „Europa 2020“, teminiai tikslai ir paramos telkimas pagal temas

III priedas. Sanglaudos politikos struktūra

IV priedas. Strateginiai rezultatų rodikliai – penkioms valstybėms narėms taikomų partnerystės susitarimų analizė

Komisijos atsakymai

Santrumpos

06

AGRI GD: Žemės ūkio ir kaimo plėtros generalinis direktoratas

BNR: Bendrųjų nuostatų reglamentas

BSP: bendra strateginė programa

EJRŽF: Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondas

EMPL GD: Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generalinis direktoratas

ERPF: Europos regioninės plėtros fondas

ESF: Europos socialinis fondas

ESFVS: Europos Sąjungos fondų valdymo sistema

ESI fondai: Europos struktūriniai ir investicijų fondai

ETB: Europos teritorinis bendradarbiavimas

EŽŪFKP: Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai

GD: generalinis direktoratas

MARE GD: Jūrų reikalų ir žuvininkystės generalinis direktoratas

MTTP: moksliniai tyrimai ir technologinė plėtra

MTTPI: moksliniai tyrimai, technologinė plėtra ir inovacijos

NSKP: nacionalinis strateginių krypčių planas

PNPP: pasirengimo narystei pagalbos priemonė

PS: partnerystės susitarimas

REGIO GD: Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas

SESV: Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo

SF: Sanglaudos fondas

TT: teminis tikslas

VP: veiksmų programa

Žodynėlis

07

Bendra strateginė programa (BSP) – dokumentas, kuriame pateikiamos gairės ir kuris padeda suderinti tikslus, kuriuos reikėtų pasiekti pasitelkiant įvairius ES sanglaudos politikos fondus ir kitas Sąjungos priemones bei politikos sritis.

Bendrųjų nuostatų reglamentas (BNR) – 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006.

Europos inovacijų diegimo rezultatų suvestinė (EIS) – Komisijos atliekamas lyginamasis ES valstybių narių mokslinių tyrimų ir inovacijų įgyvendinimo vertinimas. Jame atsispindi bendras šalies pajėgumo diegti inovacijas rodiklis, kurį sudaro trijų pagrindinių rūšių rodikliai: įgyvendinimo veiksniai, įmonių veikla ir išdirbiai ir aštuoni inovacijų aspektai, kuriuos iš viso sudaro 25 rodikliai.

Europos partnerystės elgesio kodeksas – Komisijos deleguotajame reglamente (ES) Nr. 240/2014 išdėstytų principų rinkinys, kuriuo siekiama remti valstybes nares ir palengvinti partnerysčių rengiant ir įgyvendinant partnerystės susitarimus ir veiksmų programas organizavimą.

Europos struktūriniai ir investicijų fondai (ESI fondai) – penki atskiri fondai, kuriais remiamas Europos Sąjungos pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategijos įgyvendinimas, taip pat konkrečių fondų lėšomis finansuojamos misijos; šių fondų politinės sistemos nustatomos atsižvelgiant į septynerių metų DFP biudžetinį laikotarpį. Šie fondai yra: Europos regioninės plėtros fondas (ERPF), Europos socialinis fondas (ESF), Sanglaudos fondas (SF), Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai (EŽŪFKP) ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondas (EJRŽF).

Europos teritorinio bendradarbiavimo (ETB) priemonėje, kuri finansuojama ERPF lėšomis, nustatyta bendradarbiavimo, bendrų veiksmų įgyvendinimo ir politinių mainų sistema, kuria naudojasi įvairių valstybių narių nacionaliniai, regioniniai ir vietos subjektai.

***Ex ante* sąlygos** – tai iš anksto apibrėžtais kriterijais pagrįstos, BNR nustatytos sąlygos, laikomos būtinomis, kad Sąjungos parama pagal tuos susitarimus būtų naudojama veiksmingai ir efektyviai. Rengdamos 2014–2020 m. programavimo laikotarpio ERPF, SF ir ESF veiksmų programas, valstybės narės turi įvertinti, ar šios sąlygos įvykdytos. Jei jos neįvykdytos, reikia parengti veiksmų planus, kuriais būtų užtikrinta, kad jos būtų įvykdytos iki 2016 m. gruodžio 31 d.

Indėliai – politikos, programos ar projekto įgyvendinimui būtini finansiniai, žmogiškieji, materialūs, organizaciniai ar reglamentavimo ištekliai.

Intervencija – bet kuris valdžios institucijų ar kitų organizacijų vykdomas veiksmas ar operacija, kad ir koks būtų jo pobūdis (politika, programa, priemonė ar projektas). Naudojamos šios intervencijos formos: dotacijos, paskolos, subsidijuojamos palūkanų normos, garantijos, dalyvavimas nuosavo ir rizikos kapitalo schemose ar kitos finansavimo formos.

Žodynėlis

08

Intervencijos logika nusakomas įvertintų poreikių, tikslų, indėlių (planuojamų ir skirtų), išdirbių (tikslinių ir faktinių) ir rezultatų (numatytų ir faktinių) ryšys.

Investavimo prioritetas – Sąjungos lygmeniu nustatyta ir su konkrečiu teminiu tikslu susieta prioritetinė Europos Sąjungos įnašo sritis.

Išdirbiai – tai, kas sukuriama ar įvykdoma naudojant intervencijai skirtus išteklius (pvz., darbo neturinčiam jaunimui surengti mokymo kursai, pastatytų nuotekų valymo įrenginių ar nutiestų kelių kilometrų skaičius ir t. t.).

Jaunimo užimtumo iniciatyva (JUI) skirta teikti finansinę pagalbą regionams, kuriuose jaunimo nedarbo lygis viršija 25 %, remiant Jaunimo garantijų iniciatyvos įgyvendinimą ir siekiant sustiprinti ir papildyti ESF finansuojamą veiklą. Pagal ją finansuojama veikla, kuri yra tiesiogiai skirta nedirbančiam, nesimokančiam ar mokymuose nedalyvaujančiam (NEET) jaunimui iki 25 metų (arba, valstybėms narėms nusprendus, iki 29 metų).

Konkrečiai šaliai skirtos rekomendacijos (KŠSR) – valstybėms narėms skirtos Tarybos rekomendacijos, susijusios su struktūrinėmis problemomis, kurias tikslinga spręsti pasitelkiant daugiametes investicijas, kurios tiesiogiai patenka į ESI fondų taikymo sritį, kaip nustatyta konkrečiam fondui taikomuose reglamentuose. Jos yra pagrįstos Komisijos atlikta ES valstybių narių biudžetinių, makroekonominių ir struktūrinių reformų planų analize ir apima artimiausių 12–18 mėnesių laikotarpį. Šias rekomendacijas Taryba priima pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 121 straipsnio 2 dalį ir 148 straipsnio 4 dalį.

Nacionalinė reformos programa – dokumentas, kuriame nurodomos šalies politikos sritys ir priemonės, skirtos ekonomikos augimui ir darbo vietų kūrimui palaikyti bei siekti strategijos „Europa 2020“ tikslų.

Partnerystės susitarimai – Europos Komisijos ir kiekvienos valstybės narės sudaryti susitarimai, susiję su 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu. Juose nustatomi nacionalinių institucijų planai, kaip panaudoti Europos struktūrinių ir investicijų fondų finansavimą, ir pateikti kiekvienos šalies strateginiai tikslai ir investavimo prioritetai, juos susiejant su strategijos „Europa 2020“ bendrais tikslais siekti pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo. Juose, be kita ko, taip pat išsamiai aptariamos *ex ante* sąlygos ir veiksmingumo valdymo sistemos. Partnerystės susitarimus rengia valstybė narė, konsultuodamasi su Komisija, kuri juos turi patvirtinti.

Poveikis – po intervencijos užbaigimo praėjus tam tikram laikui matomos ilgalaikės socialinės ir ekonominės pasekmės, kurios gali turėti poveikį tiesioginiams intervencijos naudos gavėjams arba kitiems netiesioginiams naudos gavėjams (pvz., sumažinti nedarbo lygį, pagerinti vandens kokybę ir pan.).

Rezultatas – tai išmatuojama pasekmė, kurią tiesiogiai ar netiesiogiai lemia priežasties ir poveikio santykis. Viešajai politikai taikomas rezultatais pagrįstas metodas grindžiamas principu, pagal kurį daugiausia dėmesio įgyvendinant viešąsias intervencijas turėtų būti skiriama ne veiksmams ar proceso valdymui, o pasiektiems rezultatams. Sanglaudos politikoje sąvoka rezultatas paprastai reiškia pasekmes ir poveikį.

Strategija „Europa 2020“ – ES augimo strategija, kurios paskirtis – per 2010–2020 metų laikotarpį atsigauti po krizės; ši strategija yra suskirstyta į penkis antraštinius tikslus, susijusius su užimtumu, moksliniais tyrimais ir plėtra, klimatu / energetika, švietimu, socialine įtrauktimi ir skurdo mažinimu.

Teminis tikslas – struktūrinis partnerystės susitarimų elementas. Jis iš anksto nustatomas teisės akte ir atspindi tikslus, kurie turėtų būti remiami Europos struktūriniais ir investicijų fondais. Teminiais tikslais užtikrinamas ryšys su ES lygmens strateginiais tikslais.

Žodynėlis

Veiksmingumo planas – tai dokumentas, kurį sudaro pagal kiekvieną programos prioritetą apibūdintas orientyrų ir tikslų rinkinys, kuris yra svarbus į veiksmingumą orientuoto metodo ramstis.

Veiksmingumo rezervą sudaro 6 % ERFP, ESF ir Sanglaudos fondui skirtų lėšų. Dabar šios lėšos yra įšaldytos, tačiau 2019 m., atlikus suplanuotą veiksmingumo peržiūrą jas gali būti leista panaudoti, jei bus tenkinami ar viršijami tam tikri reikalavimai.

Veiksmų programa – dokumentas, kuriame nustatomi valstybės narės prioritetai ir konkretieji tikslai, ir kaip nustatytu laikotarpiu (paprastai per 7 metus) finansuojant projektus bus naudojamas finansavimas (ES ir nacionalinis viešasis ir privatusis bendras finansavimas). Šiais projektais turi būti padedama siekti tam tikrų tikslų, nustatytų VP prioritetinės krypties lygmeniu. Veiksmų programą rengia valstybė narė ir, prieš atliekant bet kokius mokėjimus iš ES biudžeto, ją turi būti patvirtinusi Komisija. VP gali būti keičiamos jų vykdymo laikotarpiu tik tuo atveju, jei abi šalys dėl to sutaria.

Santrauka

Apie šią ataskaitą

Šioje ataskaitoje mes išnagrinėjome, ar Europos Komisijos ir kiekvienos valstybės narės pasirašyti partnerystės susitarimai padeda veiksmingiau nustatytam tikslui naudoti ES struktūrinius ir investicijų fondus. Mes nustatėme, kad nepaisant pradžioje iškilusių sunkumų, Komisija ir valstybės narės sėkmingai nustatė į susitarimus įtrauktų programų tikslus ir numatomus išdirbius. Tačiau buvo parengtas nereikalingai didelis veiksmingumo rodiklių skaičius ir nebuvo suderintos kai kurios svarbios apibrėžtys. Mes pateikiame keletą rekomendacijų Komisijai ir valstybėms narėms, kad būtų pagerintas susitarimų vykdymas.

Apie partnerystės susitarimus

I

Partnerystės susitarimai yra ES valstybių narių strateginiai investicijų planai, kuriuose nurodomi Europos struktūrinių ir investicijų fondų išlaidų prioritetai septynerių metų laikotarpiu. Jie buvo įtraukti į teisės aktus ir aptarti derybose tarp Komisijos ir valstybių narių 2014 m. Iki 2015 m. gruodžio mėn. remdamasi partnerystės susitarimais Komisija derybose susitarė dėl 387 veiksmų programų, skirtų Europos regioninės plėtros fondui, Sanglaudos fondui ir Europos socialiniam fondui. Kadangi šie trys fondai yra pagrindinės ES investicijų priemonės, kurios 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu iš viso sudaro apie 350 milijardų eurų, nuo šių derybų rezultato priklauso, kaip bus panaudota reikšminga ES biudžeto dalis.

Kaip mes atlikome savo auditą

II

Atlikdami auditą stengėmės nustatyti, ar Komisija veiksmingai derėjosi dėl partnerystės susitarimų ir veiksmų programų siekdama, kad skiriant ES finansavimą būtų veiksmingiau orientuojamasi į strategijos „Europa 2020“ prioritetus, ar intervencijos, atsižvelgiant į investavimo poreikius ir numatomus rezultatus, yra geriau pagrįstos, ir ar tinkamai nustatytos sąlygos, pagal kurias turėtų būti vertinamas šių programų veiksmingumas. Mūsų auditas apėmė 2013 m. gruodžio mėn. – 2015 m. gruodžio mėn. laikotarpį. Mūsų auditą sudarė:

- laikotarpio, kuriuo vyko derybos, analizė ir Komisijos deryboms skirtų vidaus procedūrų įvertinimas;
- nuodugni partnerystės susitarimų ir penkioms valstybėms narėms – Ispanijai, Airijai, Kroatijai, Lenkijai ir Rumunijai – skirtų 14 veiksmų programų analizė. Mes taip pat atlikome tiriamąjį vizitą į Daniją;
- interviu su darbuotojais Komisijoje ir pareigūnais valstybėse narėse bei jų nuolatinėse atstovybėse Briuselyje;
- konsultacijos su ekspertais ES regioninės, struktūrinės ir sanglaudos politikos ir veiksmingumu grindžiamo biudžeto sudarymo srityse.

Santrauka

Ką mes nustatėme

III

Europos Parlamentas ir Taryba Sanglaudos politikos teisėkūros rinkinį priėmė prieš pat 2014–2020 m. programavimo laikotarpio pradžią. Siekdama sušvelninti poveikį, kurį lėmė per vėlai priimti reglamentai, Komisija jau 2012 m. pradėjo neoficialias derybas su valstybėmis narėmis. Nepaisant sunkumų, Komisija priėmė veiksmų programas per BNR nustatytus terminus, o vidutinis laikas, kurio reikėjo VP patvirtinti, buvo panašus kaip ir ankstesniu programavimo laikotarpiu. Vis dėlto iki 2014 m. gruodžio mėn. buvo priimta tik 64 % VP, susijusių su investicijų į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą tikslu, o tai iš esmės susiję su vėlavimu priimant teisėkūros rinkinį.

IV

Komisijos ir valstybių narių derybos, palyginti su ankstesniais laikotarpiais, buvo daug sudėtingesnės. Pagrindinės to priežastys buvo susijusios su papildomais reikalavimais, pvz., *ex ante* sąlygomis arba reikalavimu parengti aiškesnę intervencijos logiką, IT problemomis ir poreikiu rengti daugybę Komisijos patvirtinamųjų raundų, kurie dėl poreikio įvairioms tarnyboms konsultuotis tarpusavyje ir jų viduje užėmė daug laiko. Be to, valstybių narių pateiktuose programavimo dokumentų projektuose buvo nustatyta kokybinių trūkumų.

V

Paaiškėjo, kad partnerystės susitarimai yra veiksminga priemonė, padedanti ESI fondus nukreipti į teminių tikslų ir investavimo prioritetų finansavimą ir tikslingiau vykdyti su ekonomikos augimu ir darbo vietų kūrimu susijusius strategijos „Europa 2020“ tikslus. Siekiant programavimo laikotarpiu nustatytų strateginių rezultatų, reikės ne tik nemažų nacionalinių biudžetų įmokų (neskaitant ESI fondų išlaidų), bet ir papildomų reguliavimo priemonių ir struktūrinių reformų. Tai rodo, kad Komisija, siekdama daryti įtaką bendram ekonomikos valdymui valstybėse narėse, vis dažniau naudojasi ESI fondų programavimu.

VI

Išnagrinėjus daugumą 2014–2020 m. veiksmų programų, galima teigti, kad Komisijai ir valstybėms narėms pavyko parengti patikimesnę intervencijos logiką turinčias programas, t. y. nustatyti intervencijos tikslus (apibrėžiant konkrečiuosius tikslus / rezultatus) ir aprašyti, kaip juos tikimasi pasiekti (atsižvelgiant į reikalingą finansavimą, veiksmus, kurių reikės imtis, ir numatomus išdirbius).

VII

Nustatėme, kad būdas, kuriuo buvo nustatoma veiksmų programų struktūra, lėmė gerokai didesnį išdirbių ir rezultatų veiksmingumo rodiklių, kuriuos reikia stebėti, skaičių. Su konkrečiais fondais susijusiuose reglamentuose nustatyti skirtingi veiksmingumo duomenų apie pasiektą išdirbį ir rezultatus rinkimo ir teikimo ir investicijų finansinio stebėjimo reikalavimai. Sąvokos „išdirbis“ ir „rezultatas“ neturi bendros apibrėžties, o įvairiuose fonduose nėra jokio suderinto požiūrio į bendrų rodiklių (apie kuriuos reikia pranešti Komisijai) naudojimą. Be to, valstybės narės turi galimybę apibrėžti papildomus konkrečioms programoms skirtus išdirbio rodiklius ir suskirstyti rodiklius pagal regionus.

VIII

Mūsų analizė parodė, kad valstybės narės sukūrė tūkstančius veiksmingumo rodiklių, o bendrų rodiklių skaičių gerokai viršija konkrečioms programoms skirti rodikliai. Dėl tokio didelio rodiklių skaičiaus atsiras papildoma administracinė našta, tačiau dar neaišku, kaip valstybės narės panaudos šiuos duomenis. Atsižvelgdami į požiūrio skirtumus, visų pirma susijusius su konkrečioms programoms skirtais rodikliais, taip pat keliame klausimą, ar bus įmanoma prasmingai subendrinti veiksmingumo duomenis. Teigiamas dalykas yra tas, kad daugiau ir kokybiškesnių veiksmingumo duomenų apie pasiektą išdirbį padėtų po 2020 m. parengti labiau veiksmingumu grindžiamą biudžetą.

Ką mes rekomenduojame

IX

Valstybės narės turėtų:

- pateikti Komisijai būtiną finansinę informaciją, kad ji galėtų veiksmingai stebėti, kaip laikomasi paramos telkimo pagal temas reikalavimų (įskaitant ERPF reglamente nustatytas nukrypti leidžiančias nuostatas);
- nebenaudoti nereikalingų konkrečioms programoms skirtų rodiklių tais atvejais, jei padaromi programos pakeitimai;
- užtikrinti, kad būtų renkami ERPF intervencijų poveikio nustatymui reikalingi duomenys.

X

Komisija turėtų:

- užtikrinti, kad jos pasiūlymai dėl teisėkūros aktų sanglaudos politikos srityje, susiję su laikotarpiu po 2020 m., būtų pateikti laiku tam, kad Europos Parlamentas ir Taryba galėtų užbaigti derybas iki programavimo laikotarpio pradžios;
- užtikrinti, kad valstybės narės paisytų reikalavimo nukreipti ESI fondų finansavimą į teminius tikslus;
- pateikti bendrą sąvokų „išdirbis“ ir „rezultatas“ apibrėžtį, pasiūlyti jas įtraukti į Finansinį reglamentą ir užtikrinti, kad sektoriniuose reglamentuose laikotarpiais po 2020 m. būtų vadovaujamasi šiomis apibrėžtimis;

Santrauka

- atlikti 2014–2020 m. laikotarpio konkrečioms programoms skirtų ir bendrų išdirbių ir rezultatų rodiklių analizę, kad nustatytų svarbiausius ir tinkamiausius ES intervencijų poveikį atspindinčius rodiklius;

- skleisti valstybių narių gerąją patirtį, susijusią su vertinimais, kurie gali geriausiai atskleisti ES intervencijų poveikį, ir padėti valstybėms narėms atnaujinti savo vertinimų planus, kuriuose numatyti tokie gerąja patirtimi pagrįsti vertinimai;

- pasinaudoti metinio įgyvendinimo ataskaitose surinktais duomenimis ir *ad hoc* ir *ex post* vertinimų rezultatais, skirtais veiksmingumo lyginamajai analizei, ir jei tikslinga, 2014–2020 m. laikotarpiu skatinti lyginamąją analizę ir politinės patirties kaupimą;

- taikyti veiksmingumu grindžiamo biudžeto koncepciją, kuria kiekvienas išteklių padidėjimas susiejamas su išdirbių ar kitų rezultatų padidėjimu, sanglaudos politikos intervencijų finansavimui po 2020 m. laikotarpio, jei tai tikslinga. Šiame kontekste Komisija turėtų pasinaudoti 2014–2020 m. laikotarpio duomenimis apie nustatytas faktines vieneto sąnaudas.

Sanglaudos politika – tai pagrindinė ES investicijų politika

01

Europos regioninės plėtros fondas (ERPF), Europos socialinis fondas (ESF), Sanglaudos fondas (SF) yra finansavimo mechanizmai, kuriais vykdoma ES sanglaudos politika. Kartu su Europos žemės ūkio fondu kaimo plėtrai (EŽŪFKP) ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondu (EJRŽF) šie fondai sudaro Europos struktūrinius ir investicijų fondus (ESI fondai).

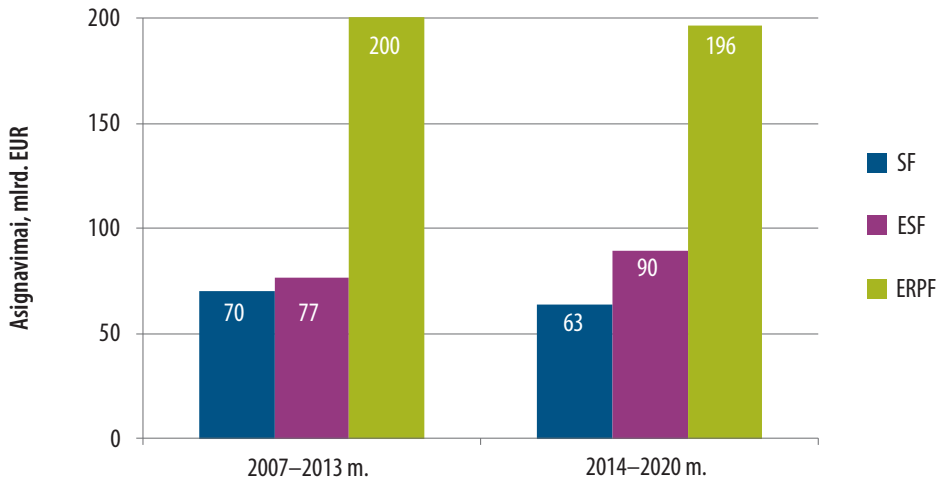
02

Sanglaudos politika – tai pagrindinė ES investicijų politika, kuria remiamas darbo vietų kūrimas, įmonių konkurencingumas, ekonomikos augimas, darnus vystymasis ir piliečių gyvenimo kokybės didinimas. Bendri ES biudžeto asignavimai ERPF, ESF ir SF 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu yra 349,4 mlrd. EUR, t. y. daugiau nei 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu (346,5 mlrd. EUR)[1] (žr. ***1 diagramą***).

1 Europos Audito Rūmų atlikti skaičiavimai remiantis Komisijos duomenimis apie 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. programavimo laikotarpiais patvirtintas VP, „Infoview“, 2016 m. birželio mėn.

1 diagrama

ES finansavimas pagal ERPF, ESF ir SF 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. programavimo laikotarpiais, įskaitant ETB ir JUI



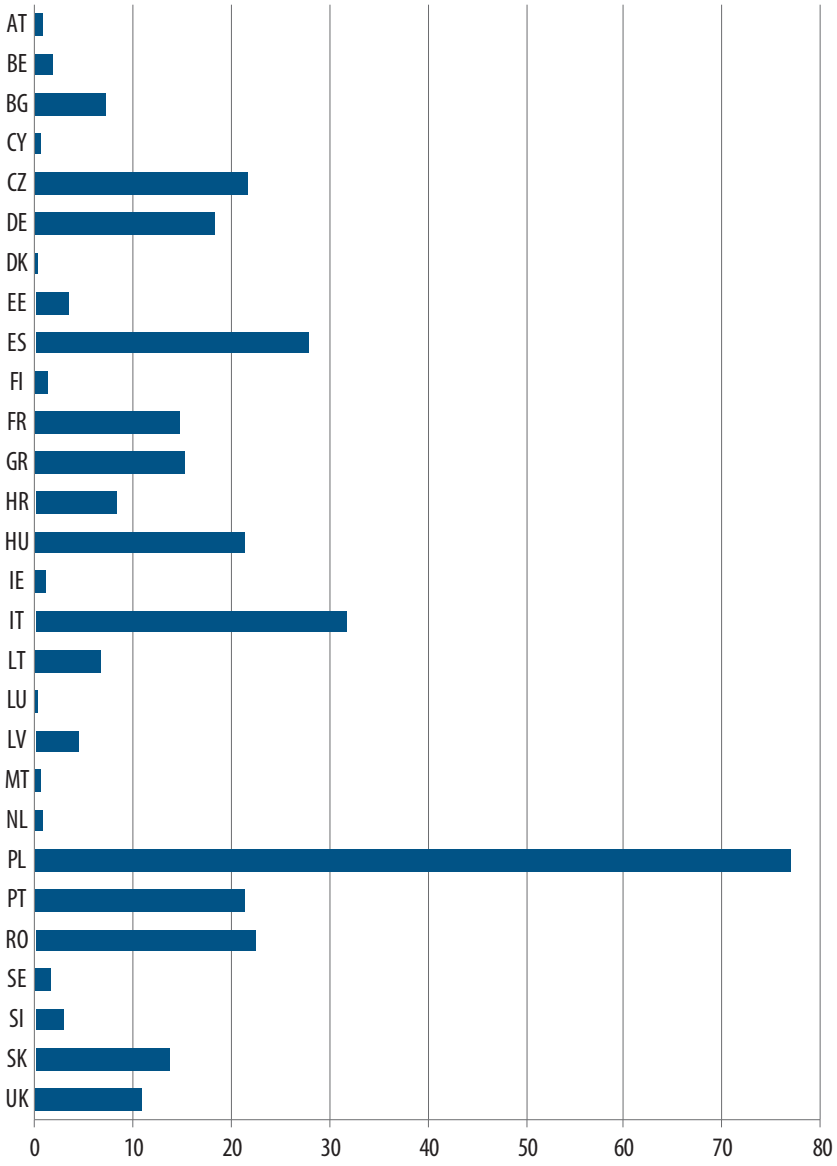
Šaltinis: Europos Audito Rūmai, pagal 2016 m. birželio mėn. Komisijos IT taikomosios programos „Infoview“ duomenis.

03

Lenkija (76,8 mlrd. EUR), Italija (31,1 mlrd. EUR) ir Ispanija (27 mlrd. EUR) yra valstybės narės, kurioms 2014–2020 m. laikotarpiu skirta daugiausia ES ERPF, ESF ir SF lėšų (žr. ***2 diagramą***).

2 diagrama

ES finansavimas pagal ERPF, ESF ir SF 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu kiekvienoje valstybėje narėje (mlrd. EUR)



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, pagal 2016 m. birželio mėn. Komisijos IT taikomosios programos „Infoview“ duomenis.

Reguliavimo nuostatos, padedančios daugiau dėmesio skirti sanglaudos politikos veiksmingumui 2014–2020 m. laikotarpiu

04

Fondų programavimas – tai esminis pirmas programų įgyvendinimo etapas, nes per jį iš esmės nustatoma, kurioms sritims programavimo laikotarpiu bus paskirstytos ES ir nacionalinės lėšos.

05

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu nustatytos įvairios reguliavimo nuostatos, kurių paskirtis – reaguoti į tokius lūkesčius, kaip:

- sanglaudos išlaidų telkimas strategijoje „Europa 2020“ nustatytiems teminiams tikslams ir investavimo prioritetams;
- labiau struktūrizuotas intervencijos logikos naudojimas programavimo proceso metu, pradedant investavimo poreikių nustatymu ir numatomų ilgalaikių rezultatų detalizavimu;
- nuoseklesnis ir aiškesnis veiksmingumo rodiklių naudojimas vertinant pažangą, kuri daroma siekiant šių rezultatų;
- pakartotinis privalomo ES finansavimo veiksmingumo rezervo nustatymas (anksčiau buvo privalomas 2000–2006 m. laikotarpiu ir savanoriškas 2007–2013 m. laikotarpiu[2]), kuris būtų naudojamas tik pasiekus konkrečius iš anksto nustatytus riboženklius atitinkančius rodiklius; ir
- *ex ante* sąlygos, pagal kurias reikalaujama, kad valstybė narė įvykdytų tam tikras sąlygas (be kita ko, susijusias su ES teisės aktų perkėlimu į nacionalinę teisę ir veiksmingu įgyvendinimu, ir esamomis politinėmis ir (arba) strateginėmis sistemomis), taikomas tam tikroms ESI fondų investicijų sritims. Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad valstybės narės gali gauti bendrą finansavimą iš ESI fondų ir tuomet, kai *ex ante* sąlygos dar neįvykdytos. Komisija gali nuspręsti sustabdyti dalį ar visus tarpinius mokėjimus, jei *ex ante* sąlygos neįvykdomos.

06

I priede palyginamos 2014–2020 m. programavimo laikotarpio pagrindinės nuostatos ir atitinkamos 2000–2006 m. ir 2007–2013 m. laikotarpių nuostatos. Su *ex ante* sąlygų nustatymu susiję aspektai, veiksmingumo rodiklių detalizavimas ir veiksmingumo rezervui taikomos taisyklės bus aptarti antroje ataskaitoje (žr. 28 dalį).

2 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinančio Reglamentą (EB) Nr. 1260/1999 (OL L 210, 2006 7 31, p. 25), 23 ir 50 straipsniai.

2014–2020 m. sanglaudos politikos teisinės sistemos patvirtinimas. Pagrindiniai žingsniai

Komisijos pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto rengimas

07

2010 m. Europos Vadovų Taryba patvirtino strategiją „Europa 2020“, kurios tikslas – padėti Europai išbristi iš krizės sutvirtėjusiai, taip pat parengti ES ekonomiką artimiausiam dešimtmečiui. Strategijoje nustatyti pagrindiniai ekonomikos augimo prioritetai ir antraštiniai tikslai, kuriuos reikia pasiekti iki 2020 m. (žr. ***II priedą***).

08

2010 m. Komisija atliko savo pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl Bendrųjų nuostatų reglamento (BNR)[3], kuriuo nustatomos visiems ESI fondams taikomos bendrosios nuostatos, poveikio vertinimą. 2011 m. spalio mėn. paskelbtame poveikio vertinime rekomenduota taikyti *ex ante* sąlygas, veiksmingumo peržiūrą, veiksmingumo rezervą ir sugriežtintas makrofiskalines sąlygas.

09

Galiausiai 2012 m. Komisija parengė kiekvienai valstybei narei skirtus pozicijos dokumentus. Kompetentingoms nacionalinėms institucijoms jie buvo nusiųsti 2012 m. rudenį prieš pateikiant aukšto lygio Komisijos pareigūnams. Juose buvo pateikta Komisijos atlikta pagrindinių kiekvienos valstybės narės sprendžiamų uždavinių analizė, taip pat aptarta pažanga, padaryta siekiant strategijos „Europa 2020“ tikslų ir Komisijos nuomonė dėl svarbiausių finansavimo prioritetų. Pozicijos dokumentuose taip pat buvo pateiktos nuorodos į konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas (KŠSR) ir į Europos semestrą. Vėliau šie tarnybų darbiniai dokumentai panaudoti kaip Komisijos derybų su valstybėmis narėmis pagrindas.

3 2011 m. spalio 6 d. poveikio vertinimas, SEC(2011) 1141 *final*.

Komisijos, Europos Parlamento ir Tarybos derybos dėl Sanglaudos politikos teisės aktų rinkinio

Sanglaudos politikos teisės aktų rinkinys yra glaudžiai susietas su daugiamete finansine programa

10

Europos Parlamente ir Taryboje vykstančios diskusijos dėl Sanglaudos politikos teisės aktų rinkinio buvo glaudžiai susietos su diskusijomis dėl daugiametės finansinės programos (DFP)[4], kurioje nustatoma bendra ES finansavimo suma, skiriama programavimo laikotarpiui. DFP buvo pirmoji pagal Lisabonos sutarties nuostatas priimta programa. Tai reiškia, kad Taryba, veikdama pagal specialią teisėkūros procedūrą ir gavusi Europos Parlamento pritarimą, vieningai priima DFP reglamentą. Komisija pasiūlymą dėl 2014–2020 m. laikotarpio DFP pateikė 2011 m. birželio mėn. Taryba ir Europos Parlamentas DFP patvirtino tik 2013 m. gruodžio mėn.[5].

Taikant įprastą teisėkūros procedūrą Europos Parlamentas naudojasi didesniais įgaliojimais

11

Sutartimi dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) padidinti Europos Parlamento įgaliojimai taikant įprastą teisėkūros procedūrą (bendro sprendimo procedūra), kurie galioja visam Sanglaudos politikos teisės aktų rinkiniui[6]. Komisija savo pasiūlymą dėl Sanglaudos politikos teisės aktų rinkinio pateikė 2011 m. spalio mėn. Pirmą kartą Parlamentas ir Taryba po SESV pakeitimų atliko vienodą vaidmenį derantis dėl bendrųjų struktūrinių fondų nuostatų. Ankstesniu programavimo laikotarpiu bendro sprendimo procedūra taikyta tik su konkrečiais fondais susijusioms taisyklėms. Praktiškai tai reiškė, kad nuomones dėl visų Komisijos pasiūlymų galėjo teikti tiek Europos Parlamentas, tiek Taryba, ir kad Komisija, Parlamentas ir Taryba turėjo priimti bendrą poziciją. Derybos prasidėjo 2012 m. liepos mėn. pirmininkaujant Kiprui. Trys institucijos vien dėl BNR surengė iš viso 73 susitikimus, įskaitant septynis susitikimus dalyvaujant Komisijos nariui.

12

2013 m. gruodžio 17 d. Taryba priėmė BNR ir penkių ESI fondų reglamentus[7]. Paskui 2016 m. sausio mėn. buvo priimti antrinės teisės aktai, t. y. įgyvendinimo ir deleguotieji aktai[8] (žr. ***3 diagramą***).

4 2011 m. birželio 29 d. COM(2011) 398 *final* „Pasiūlymas dėl Tarybos reglamento, kuriuo nustatoma 2014–2020 m. daugiametė finansinė programa“.

5 2013 m. gruodžio 2 d. Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 1311/2013, kuriuo nustatoma 2014–2020 m. daugiametė finansinė programa (OL L 347, 2013 12 20, p. 884).

6 SESV 177 straipsnis.

7 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1300/2013 dėl Sanglaudos fondo, kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1084/2006 (OL L 347, 2013 12 20, p. 281); 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1301/2013 dėl Europos regioninės plėtros fondo ir dėl konkrečių su investicijų į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą tikslu susijusių nuostatų, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1080/2006 (OL L 347, 2013 12 20, p. 289); 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1304/2013 dėl Europos socialinio fondo, kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1081/2006 (OL L 347, 2013 12 20, p. 470); 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1305/2013 dėl paramos kaimo plėtrai, teikiamos Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) lėšomis, kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1698/2005 (OL L 347, 2013 12 20, p. 487), ir 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 508/2014 dėl Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo ir kuriuo panaikinami Tarybos reglamentai (EB) Nr. 2328/2003, (EB) Nr. 861/2006, (EB) Nr. 1198/2006 bei (EB) Nr. 791/2007 ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1255/2011 (OL L 149, 2014 5 20, p. 1).

8 Paskutinis priimtas reglamentas buvo 2016 m. sausio 29 d. Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) 2016/568, kuriuo Europos

Sanglaudos politikos programavimas 2014–2020 m. laikotarpiu

Pagrindinės programavimo proceso sudedamosios dalys: bendra strateginė programa, teminiai tikslai, partnerystės susitarimai ir veiksmų programos

13
BNR pateikiamos pagrindinės nuostatos, susijusios su sanglaudos politikos tikslų programavimu ir atitinkamomis išlaidų sritimis 2014–2020 m. laikotarpiu. Visų pirma tai apima Komisijos ir valstybių narių derybas dėl partneryščių ir veiksmų programų, kurios įgyvendinamos remiantis Bendra strategine programa ir iš anksto nustatytais teminiais tikslais.

Bendra strateginė programa

14
Bendroje strateginėje programoje (BNR) pateikiami ES lygmens strateginiai rekomendacinio pobūdžio ESI fondų naudojimo ir kitų Sąjungos priemonių ir politikos koordinavimo visu programavimo laikotarpiu principai, kuriuos nustatant atsižvelgiama į strategijos „Europa 2020“ politikos uždavinius, antraštinius tikslus ir pavyzdines iniciatyvas[9] (žr. ***II priedą***). 2007–2013 m. laikotarpiu buvo kartu taikomi atskiri sanglaudos politikos, kaimo plėtros ir jūrų reikalų ir žuvininkystės politikos strateginių gairių rinkiniai.

Teminiai tikslai

15
BNR[10] 2014–2020 m. laikotarpiu naudojama griežtesnė intervencijos logika ir siekiama užtikrinti, kad lėšos būtų sutelktos į 11 BNR nustatytų teminių tikslų (TT) (žr. ***II priedą***). Tikimasi, kad šie TT padės įgyvendinti strategijos „Europa 2020“ prioritetus, t. y. siekti pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo. TT yra aukšto lygmens tikslai, kurie neturi susijusių užduočių, orientyrų ir rodiklių. TT taikymo sritis platesnė nei strategijos „Europa 2020“ prioritetinės sritys ir antraštiniai tikslai[11].

Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013 papildomas nuostatomis dėl sąlygų ir procedūrų, skirtų nustatyti, ar valstybės narės turi kompensuoti su Europos regioninės plėtros fondu, Europos socialiniu fondu, Sanglaudos fondu ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondu susijusias nesusigrąžinamas sumas (OL L 97, 2016 4 13, p. 1).

9 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, 10 straipsnis (OL L 347, 2013 12 20, p. 320).

10 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 9 straipsnis.

11 Audito Rūmų 2014 finansinių metų metinės biudžeto vykdymo ataskaitos 3.24 dalis (OL C 373, 2015 11 10).

16

Su konkrečiais fondais, t. y. ERPF, ESF ir SF, susijusiuose teisės aktuose taip pat nustatyti konkretūs su TT susieti investavimo prioritetai[12]. Be to, galioja įvairūs reglamentavimo reikalavimai, susiję su lėšų paskirstymu (žr. ***1 langelį*** ir ***II priedą***). Pagal šią sistemą tikimasi, kad kiekviena valstybė narė nustatys nacionalinius ar regioninius investavimo poreikius ir nukreips ESF finansavimą į tuos investavimo poreikius, kurie yra tinkamiausi norint pasiekti strategijos „Europa 2020“ tikslus arba iš esmės prisideda prie jų įgyvendinimo.

12 Reglamento (ES) Nr. 1301/2013 5 straipsnis; Reglamento (ES) Nr. 1304/2013 3 straipsnis ir Reglamento (ES) Nr. 1300/2013 4 straipsnis.

17

Finansavimo prioritetai pirmiausia turi būti išdėstomi partnerystės susitarimuose, o paskui veiksmų programose. Tai turi poveikį intervencijų struktūrai atsižvelgiant į konkrečiuosius tikslus, kurie turėtų būti pasiekti per įgyvendinimo laikotarpį, ir atitinkamų veiksmingumo rodiklių siektinas reikšmes.

1 langelis

Paramos telkimas pagal temas. Pagrindinių reglamentavimo reikalavimų apžvalga

Pirma, iš kiekvieno fondo teikiamos paramos apimtis yra nustatyta konkretiems fondams skirtuose reglamentuose: iš ERPF parama gali būti skiriama 1–11 TT, iš ESF – 8–11 TT, o iš SF – 4–7 ir 11 TT[13].

Be to, pagal ERPF fiksuota viso finansavimo, skirto mažiau išsivysčiusiems, pereinamojo laikotarpio regionams ir labiau išsivysčiusiems regionams, dalis turi būti skiriama 1–4 TT[14]. Be to, minimali 4 TT skirta suma, atsižvelgiant į regiono rūšį, turi sudaryti 12–20 % visų ERPF skirtų lėšų[15].

Pagal ESF ne mažiau kaip 20 % viso valstybei narei skirto biudžeto turi būti numatyta 9 TT[16], o programų lygmeniu 60–80 % lėšų turi būti skirta ne daugiau kaip penkiems investavimo prioritetams[17].

Be šių konkretiems fondams skirtų reikalavimų, susijusių su paramos telkimu pagal temas, paramos apimtis gali būti papildomai sutelkta strateginės svarbos srityse. Pavyzdžiui, valstybės narės ir regionai, kurie skyrė lėšų 1 TT, taip pat turėjo parengti pažangiosios specializacijos strategijas, t. y. jie turi nustatyti ribotą pažangiosios specializacijos sričių, turinčių augimo potencialą, skaičių. Pažangiosios specializacijos strategijose turi būti paaiškinta, kaip valstybės narės ir regionai ketina savo šalyje ir (arba) regione užtikrinti įmonių konkurencinį pranašumą. Šis reikalavimas yra 1.1 *ex ante* sąlygos sudedamoji dalis[18].

13 Reglamento (ES) Nr. 1301/2013 5 straipsnis; Reglamento (ES) Nr. 1304/2013 3 straipsnis ir Reglamento (ES) Nr. 1300/2013 4 straipsnis.

14 Reglamento (ES) Nr. 1301/2013 4 straipsnis.

15 Reglamento (ES) Nr. 1301/2013 4 straipsnis.

16 Reglamento (ES) Nr. 1304/2013 4 straipsnio 2 dalis.

17 Reglamento (ES) Nr. 1304/2013 4 straipsnio 3 dalis.

18 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 XI priedo 1.1 *ex ante* sąlyga: „Parengta nacionalinė arba regioninė pažangiosios specializacijos strategija pagal nacionalinę reformų programą“.

Partnerystės susitarimai

18

Partnerystės susitarimai (PS) – tai nacionaliniai investicijų planai, parengti laikantis pagrindinių BSP principų. Jie taikomi visam programavimo laikotarpiui ir apima visus penkis ESI fondus. Su kiekviena valstybe nare sudaroma po vieną PS; šis PS parengiamas remiantis nacionalinėmis reformų programomis, kuriose išdėstoma šalies politika ir priemonės, padedančios skatinti augimą, kurti darbo vietas ir siekti strategijos „Europa 2020“ tikslų, aptariamos naujausios susijusios KŠSR ir atitinkamos Tarybos rekomendacijos.

19

PS turinys yra nustatytas BNR[19], o Komisija priėmė papildomas gaires dėl konkrečios informacijos, kuri turi būti pateikta PS[20] (žr. ***2 langelį***). Pagrindines PS dalis tvirtina Komisija.

19 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 15 straipsnio 1 ir 2 dalys.

20 Rekomendacinis dokumentas Nr. 1a, partnerystės susitarimas, 1 versija, 2013 m. balandžio mėn. ir partnerystės susitarimo turinio projektas ir gairės.

2 langelis

Partnerystės susitarimai

PS aptariami visi ESI fondai ir juose išdėstomi valstybės narės siekiami tikslai ir TT, taigi PS pateikiama informacijos, kuri detalizuojama atskirose VP, apžvalga.

Gavus Komisijos pritarimą, PS pateikiama informacija apie valstybės narės vystymosi poreikius; pasirinktus TT; preliminarų ES paramos paskirstymą; taip pat pateikiamas valstybės narės VP sąrašas; institucinės sąrangos aprašymas: partnerių sąrašas ir partnerystės principas, administracinių gebėjimų įvertinimas; *ex ante* vertinimų santrauka; informacija apie atitikties papildomumo taisyklėms *ex ante* patikrinimus; *ex ante* sąlygų vertinimo santrauka; metodika ir mechanizmai, kuriais užtikrinamas veiksmingumo plano įgyvendinimas, ir veiksmingumo rezervo paskirstymas ir pagal programas suplanuotų veiksmų, skirtų sumažinti administracinę naštą, santrauka.

Veiksmų programos

20

2014–2020 m. laikotarpiu trys sanglaudos politikos ESI fondai (ERPF, SF ir ESF) toliau įgyvendinami pagal VP. VP valstybė narė išdėsto investavimo prioritetus ir konkrečiuosius intervencijos tikslus (galiojančius per visą programavimo laikotarpį), kad būtų pasiekti teminių tikslų rodikliai, ir aprašo, kaip programavimo laikotarpiu bus naudojamos projektų finansavimui skirtos lėšos (ES ir nacionalinis viešasis ir privatusis bendras finansavimas). VP rengia valstybės narės remdamosi BSP ir PS. Kiekviena VP yra pagrįsta prioritetine kryptimi (žr. ***3 langelį***).

3 langelis

Veiksmų programos

Kiekvienoje VP prioritetinės krypties lygmeniu pateikiama informacija apie pasirinktus teminius tikslus, kurių ji siekia panaudodama ESI fondus, ir susijusius investavimo prioritetus. Kiekviena prioritetinė kryptis gali būti susieta su daugiau nei vienu teminiu tikslu. Kiekvieną VP sudaro įvairios prioritetinės kryptys.

VP turi matricos struktūrą. Tai reiškia, kad VP informacija apie veiksmingumą ir finansinė informacija pateikiama kartu su dviem pagrindiniais parametrais, t. y. atskirų valstybių narių apibrėžtomis prioritetinėmis kryptimis ir pasirinktais investavimo prioritetais, išdėstytais su konkrečiais fondais susijusiuose reglamentuose. Ši informacija taip pat išskaidoma pagal regionų kategorijas, pvz., mažiau išsivystę, pereinamojo laikotarpio, atokiausi ir labiau išsivystę regionai, ir pagal fondus.

Paprastai programose pateiktos prioritetinės kryptys turėtų būti susijusios tik su vienu fondu (t. y. apimti tik vieną fondą, pvz., ERPF, ESF arba SF) ir apimti tik vieną teminį tikslą ir vieną regiono kategoriją. Tačiau taip pat įmanoma nustatyti prioritetinę kryptį, apimančią daugiau nei vieną fondą ir daugiau nei vienos kategorijos regioną, arba nustatyti prioritetinę kryptį, apimančią skirtingų teminių tikslų investavimo prioritetus[21].

21 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 96 straipsnis ir Komisijos įgyvendinimo reglamento (ES) Nr. 288/2014, kuriuo nustatomos taisyklės, taikomos investicijų į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą tikslo veiksmų programų modeliui laikantis Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui taikytinos bendrosios nuostatos, ir taisyklės, taikomos Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslo bendradarbiavimo programų modeliui laikantis Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1299/2013 dėl konkrečių Europos regioninės plėtros fondo paramos Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslui nuostatų (OL L 87, 2014 3 22, p. 1) 2 skirsnis.

21

2014 m. Komisija priėmė Įgyvendinimo reglamentą dėl tipinės VP formos, kuria nustatomi VP turinio pateikimo reikalavimai[22]. Komisija turi patvirtinti VP, ir tik tada lėšas galima išmokėti iš ES biudžeto.

22 Reglamentas (ES) Nr. 288/2014.

1 lentelė

Patvirtintų VP skaičius: 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. laikotarpių palyginimas[1]

	Programavimo laikotarpiai	
	2014–2020 m.	**2007–2013 m.**
ERPF ir SF VP	124	249
ESF VP	95	118
ETB VP	76	73
Įvairių fondų VP	92	N. d.
Iš viso	**387**	**440**

1 Šioje lentelėje nėra duomenų apie PNPP ir EPLSAF VP, kurios nėra tvirtinamos pagal BNR.

Šaltinis: Europos Audito Rūmų pritaikyti Komisijos IT taikomosios programos „Infoview“ ir ESFVS 2007 m. duomenys.

22

2014–2020 m. laikotarpiu Komisija susitarė dėl 387 VP, palyginti su 440 VP ankstesniu laikotarpiu. Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas ėmėsi iniciatyvos dėl 281 VP. **Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generalinis direktoratas** buvo atsakingas už 106 ESF VP.

Su išdirbiais ir rezultatais susiję veiksmingumo rodikliai

23
VP prioritetinių krypčių lygmens veiksmų įgyvendinimas stebimas ir vertinamas remiantis su išdirbiais ir rezultatais susijusiais veiksmingumo rodikliais.

- VP investavimo prioritetuose numatytų veiksmų įgyvendinimas turi būti vertinamas remiantis išdirbio rodikliais. Konkretūs bendri išdirbio rodikliai nustatyti kiekvieno fondo reglamente[23]. Valstybė narė taip pat gali nustatyti papildomus konkrečiai programai skirtus išdirbių rodiklius.

- VP konkrečiųjų tikslų įvykdymas turi būti vertinamas pagal rezultatų rodiklius[24]. Galioja konkrečioms programoms skirti rezultatų rodikliai, taip pat bendri rezultatų rodikliai, taikomi ESF.

24
Nuo 2014–2020 m. laikotarpio pradžios Komisija valstybių narių pateiktą informaciją apie veiksmingumą viešai skelbia savo ESI fondų atvirųjų duomenų platformoje[25].

25
III priede parodyta, kaip išdirbio ir rezultatų rodikliai yra susieti su teminiais tikslais, investavimo prioritetais ir konkrečiaisiais tikslais.

Procedūrinės nuostatos, susijusios su partnerystės susitarimų ir veiksmų programų tvirtinimu

26
BNR taip pat išsamiai aprašytos Komisijos ir valstybių narių pareigos, susijusios su PS ir VP rengimo ir tvirtinimo procesu. Abu dokumentus rengia valstybės narės konsultuodamosi su Komisija ir bendradarbiaudamos su partneriais (pvz., valdžios institucijomis, ekonominiais ir socialiniais partneriais ir nevyriausybinėmis organizacijomis)[26]. Šis procesas turi būti pagrįstas skaidriomis procedūromis ir atitikti valstybių narių institucinę ir teisinę sistemą.

23 Reglamentų (ES) Nr. 1301/2013, Nr. 1304/2013 ir Nr. 1300/2013 I priedas.

24 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 96 straipsnio 2 dalies b punkto ii papunktis.

25 ESI fondų atvirųjų duomenų portalas (https://cohesiondata.ec.europa.eu/).

26 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 5 straipsnis.

Audito apimtis ir metodas

27

Atlikdami šį auditą nagrinėjome, ar Komisija veiksmingai derėjosi su valstybėmis narėmis dėl 2014–2020 m. sanglaudos politikos partnerystės susitarimų (PS) ir veiksmų programų (VP) siekdama, kad ES finansavimas būtų veiksmingiau orientuotas į strategijos „Europa 2020“ prioritetus, kad intervencijos, atsižvelgiant į investavimo poreikius ir numatomus rezultatus, būtų geriau pagrįstos, ir kad būtų tinkamai nustatytos sąlygos, pagal kurias turėtų būti vertinamas šių programų veiksmingumas. Visų pirma vertinome, ar:

- Komisija stengėsi derybas dėl PS ir VP su valstybėmis narėmis baigti kuo greičiau ir per teisės aktuose nustatytus terminus;

- Komisija savo derybose dėl PS sėkmingai užtikrino sanglaudos išlaidų derėjimą su strategija „Europa 2020“;

- VP aiškiai atsispindėjo, kuriuos investavimo poreikius dar reikia patenkinti, ir kokių rezultatų planuojama sulaukti iš suplanuotų intervencijų;

- finansinio stebėjimo priemonės ir su išdirbiais ir rezultatais susiję veiksmingumo rodikliai leidžia ekonomiškai efektyviai stebėti išlaidų prioritetus ir rezultatus, ir sudaro tvirtą geresnių į veiksmingumą orientuotų priemonių pagrindą skirstant finansavimą programavimo laikotarpiu po 2020 m.

28

Tai yra pirmosios dvi ataskaitos, kuriose aptariamos Komisijos derybos dėl 2014–2020 m. laikotarpio PS ir VP. Su *ex ante* sąlygų nustatymu susiję aspektai, veiksmingumo rodiklių detalizavimas ir veiksmingumo rezervui taikomos taisyklės bus aptarti antroje ataskaitoje (žr. 28 dalį).

29

Rengiant dabartinę ataskaitą, mūsų audito darbą sudarė:

- Derybų dėl Sanglaudos politikos teisės aktų rinkinio, PS ir VP tvarkaraščio analizė.

- Komisijos vidaus procedūrų, susijusių su derybomis dėl PS ir VP ir jų patvirtinimu, vertinimas.

- Išsami 5 PS ir 14 ERPF ir ESF VP penkiose valstybėse narėse (Ispanijoje, Airijoje, Kroatijoje, Lenkijoje ir Rumunijoje) analizė atsižvelgiant į išlaidų telkimą pagal temas, intervencijos logikos aiškumą ir su išdirbiais ir rezultatais susijusių veiksmingumo rodiklių tinkamumą. Taip pat atlikome tiriamąjį vizitą Danijoje dėl dviejų VP.

Audito apimtis ir metodas

- Komisijos derybų dokumentų ir valstybių narių patvirtinamųjų dokumentų, kuriais remiantis buvo rengiami į mūsų imtį atrinkti PS ir VP, peržiūra.

- Pokalbiai su daugiau nei 50 darbuotojų, dalyvavusių Regioninės ir miestų politikos GD ir Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties GD vykusiose derybose, ir su daugiau nei 40 pareigūnų valstybėse narėse ir jų nuolatinėse atstovybėse Briuselyje.

- Konsultacijos su Europos Sąjungos regioninės, struktūrinės ir sanglaudos politikos ir veiksmingumu grindžiamo biudžeto sudarymo srities ekspertais, taip pat su nacionaliniais ekspertais ir valstybių narių nuolatinių atstovybių Europos Sąjungoje atstovais.

30

Mūsų analizė yra orientuota į 1-ą teminį tikslą „Mokslinių tyrimų, technologinės plėtros ir inovacijų skatinimas“ (1 TT) ir 8 teminį tikslą „Tvaraus ir kokybiško užimtumo skatinimas ir parama darbuotojų judumui“ (8 TT). Šie du teminiai tikslai pasirinkti visų pirma todėl, kad jiems visos valstybės narės skyrė didžiausią dalį ERPF (1 TT) ir ESF (8 TT) lėšų.

31

Taip pat atsižvelgėme į 2015 m. gruodžio mėn. Komisijos ataskaitą apie derybų dėl PS ir VP rezultatus, kurioje pateikta bendra kiekvienos valstybės narės svarbiausių klausimų apžvalga (pvz., ESI fondų įmokos į ES augimo strategiją, investicijų planas ir Komisijos prioritetai per artimiausią dešimtmetį)[27].

32

Šis auditas apėmė laikotarpį nuo 2013 m. gruodžio mėn. iki 2015 m. gruodžio mėn., kai buvo patvirtinta paskutinė 2014–2020 m. VP.

27 2015 m. gruodžio 14 d. COM(2015) 639 *final*, „Investavimas į darbo vietų kūrimą ir ekonomikos augimą. Kuo geriau panaudoti Europos struktūrinių ir investicijų fondų lėšas“, ypač II priedas.

Komisija kontroliavo vėluojančias derybas dėl partnerystės susitarimų ir veiksmų programų

33
Mes išanalizavome laiką, kurio prireikė 2014–2020 m. programavimo laikotarpio Sanglaudos teisės aktų rinkiniui, partnerystės susitarimams (PS) ir veiksmų programoms (VP) patvirtinti, ir palyginome jį su derybų per ankstesnį laikotarpį trukme. Taip pat peržiūrėjome Komisijos parengiamąjį darbą ir derybose taikomas Komisijos vidaus procedūras. Be to, bandėme nustatyti pagrindinius veiksnius, dėl kurių buvo vėluojama baigti derybas.

Europos Parlamentas ir Taryba Sanglaudos politikos teisės aktų rinkinį priėmė 2013 m. pabaigoje

34
Komisija turėtų pasirengti deryboms dėl PS ir VP su valstybėmis narėmis ir jas vesti taip, kad PS ir VP būtų galima patvirtinti kuo anksčiau ir laikantis teisės aktuose nustatytų terminų. Derybos dėl PS ir VP gali būti oficialiai pradedamos tik Europos Parlamentui ir Tarybai patvirtinus teisinę sistemą. Terminas visiems PS pateikti buvo 2014 m. balandžio mėn.[28]. Valstybių narių taip pat buvo prašoma visas VP pateikti per tris mėnesius nuo savo PS pateikimo dienos[29].

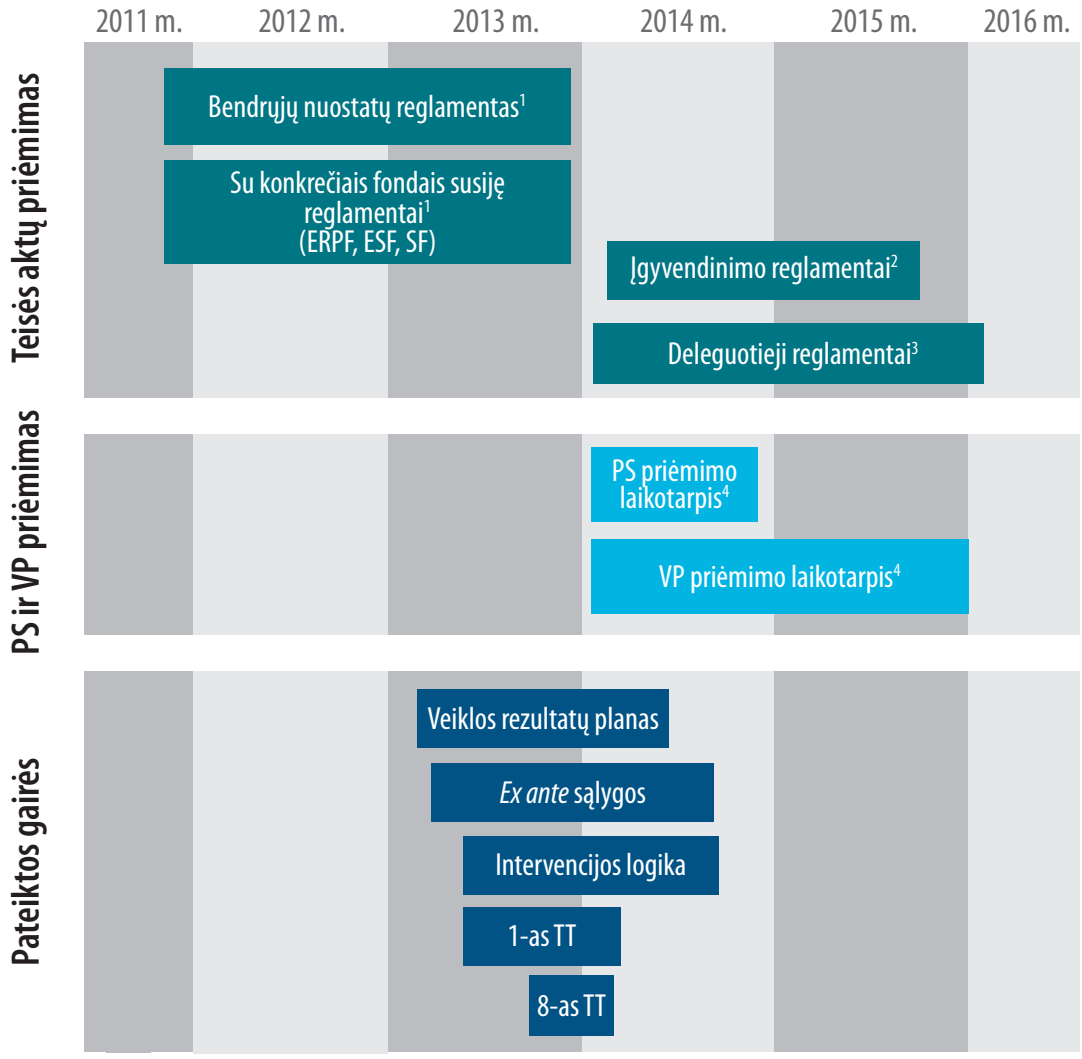
35
Europos Parlamentas ir Taryba Sanglaudos politikos teisės aktų rinkinį priėmė 2013 m. gruodžio mėn., t. y. prieš pat 2014–2020 m. programavimo laikotarpio pradžią (taip pat žr. 13 dalį). Palyginti su 2007–2013 m. laikotarpiu, kai teisinis pagrindas buvo patvirtintas 2006 m. liepos mėn., tai reiškia penkių mėnesių vėlavimą.

28 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 14 straipsnis.

29 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 26 straipsnio 4 dalis dėl investicijų į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą tikslo. Pagal Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslą terminas yra 9 mėnesiai nuo BNR įsigaliojimo.

3 diagrama

PS ir VP derybų ir Komisijos gairių teisinė sistema. Tvarkaraštis



1 Nuo pradinio pasiūlymo iki patvirtinimo.

2 Įgyvendinimo reglamentų priėmimas (iki 2016 m. lapkričio mėn. priimti aštuoni reglamentai). Įgyvendinimo reglamentuose išdėstytos teisiškai privalomų aktų įgyvendinimo sąlygos. Komisija šiuos reglamentus priėmė pagal komiteto procedūrą, t. y. padedant ES šalių atstovų komitetams.

3 Įgyvendinimo reglamentų priėmimas (iki 2016 m. lapkričio mėn. priimti devyni reglamentai). Deleguotieji reglamentai yra „visuotinai taikomi ne teisėkūros procedūra priimami aktai, papildantys ar iš dalies keičiantys neesmines teisėkūros procedūra priimto akto nuostatas“ (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 290 straipsnis).

4 Laikotarpis nuo pirmo PS ir (arba) VP pateikimo iki paskutinio PS ir (arba) VP patvirtinimo.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

36

Kitaip nei ankstesniu laikotarpiu, Komisija savo pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto pateikė trimis mėnesiais vėliau (t. y. 2011 m. spalio mėn., palyginti su 2004 m. liepos mėn.). Be to, Tarybos ir Europos Parlamento derybų procesas truko du su puse mėnesio ilgiau (803 dienos, palyginti su 727 dienomis). Susitarimui pasiekti prireikė daugiau laiko, nes reikėjo laukti, kol bus priimtas Finansinis reglamentas[30] (2012 m. spalio mėn.) ir patvirtinta DFP (2013 m. gruodžio mėn.), taip pat dėl santykinai didesnių Europos Parlamento įgaliojimų 2014–2020 m. derybose (žr. 11 dalį).

37

Tuomet Komisija turėjo pareigą priimti antrinės teisės aktus, t. y. iš viso 17 įgyvendinimo ir deleguotųjų aktų (žr. 13 dalį). Teisinė sistema buvo palaipsniui tvirtinama iki 2016 m. sausio mėn., t. y. tuo pat metu, kai Komisija jau tvirtino VP (žr. ***3 diagramą***). Pirma trijų įgyvendinimo aktų[31] ir keturių deleguotųjų aktų[32] grupė buvo priimta iki 2014 m. kovo mėn., o antroji keturių įgyvendinimo aktų[33] grupė buvo priimta iki 2015 m. sausio mėn.

Komisija derybose dėl partnerystės susitarimų ir veiksmų programų ėmėsi aktyvaus vaidmens

38

Komisija turėtų laikytis nuoseklaus derybinio požiūrio tiek į įvairius fondus, tiek generaliniuose direktoratuose, be to, ji turėtų leisti valstybėms narėms susipažinti su visa susijusia informacija ir gauti visą būtiną paramą (gairių, mokymo ar neoficialių pranešimų forma), kad valstybės narės laiku parengtų savo programavimo dokumentus.

30 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).

31 1) Reglamentas (ES) Nr. 288/2014; 2) 2014 m. vasario 25 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) Nr. 184/2014, kuriuo, remiantis Reglamentu (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos valstybių narių ir Komisijos elektroninio keitimosi duomenimis sistemos nuostatos ir sąlygos ir, remiantis Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 1299/2013 dėl konkrečių Europos regioninės plėtros fondo paramos Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslui nuostatų, patvirtinama Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslą atitinkančios paramos iš Europos regioninės plėtros fondo intervencinių veiksmų kategorijų nomenklatūra (OL L 57, 2014 2 27, p. 7) ir 3) 2014 m. kovo 7 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) Nr. 215/2014, kuriuo nustatomos Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 įgyvendinimo taisyklės dėl paramos, susijusios su klimato kaita, metodikos, orientyrų ir siektinų reikšmių nustatymo veiksmingumo plane ir ESI fondų intervencinių veiksmų kategorijų nomenklatūros (OL L 69, 2014 3 8, p. 65).

32 1) 2014 m. sausio 7 d. Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) Nr. 240/2014 dėl ESI fondų Europos partnerystės elgesio kodekso (OL L 74, 2014 3 14, p. 1); 2) 2014 m. kovo 3 d. Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) Nr. 480/2014, kuriuo papildomas Reglamentas (ES) Nr. 1303/2013 (OL L 138, 2014 5 13, p. 5); 3) 2014 m. kovo 4 d. Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) Nr. 481/2014, kuriuo Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1299/2013 papildomas konkrečiomis bendradarbiavimo programų išlaidų tinkamumo finansuoti taisyklėmis (OL L 138, 2014 5 13, p. 45); 4) 2014 m. kovo 11 d. Komisijos deleguotasis reglamentas (ES)

Komisijos derybinė pozicija parengta remiantis iš visų susijusių tarnybų gauta informacija

39
2014–2020 m. laikotarpio BNR apima penkis skirtingus fondus, be to, jame numatyta galimybė parengti įvairių fondų VP. 2013 m. balandžio mėn. ESI fondų generaliniai direktoratai kartu patvirtino veiklos procedūras, kuriomis turi vadovautis Komisijos darbuotojai rengdami ir derėdamiesi dėl PS ir šių įvairių fondų VP. Be to, Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas ir Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generalinis direktoratas parengė veiksmų gaires, kuriose išsamiai aprašomi būtini derybų su valstybėmis narėmis etapai ir pateikiami kontroliniai sąrašai, kuriais siekiama užtikrinti PS ir VP analizės įvairiuose skyriuose nuoseklumą. Deryboms dėl PS ir VP iš esmės vadovavo generalinių direktoratų geografiniai skyriai.

Neformalus dialogas dėl PS ir VP padėjo pasirengti deryboms ir sumažinti poveikį, kuris atsirado dėl pavėluotai priimtų reglamentų

40
Komisija dar 2013 m. paragino valstybes nares pateikti PS ir VP projektus. Tai pasakytina apie visų valstybių narių PS, kurie pateko į šio audito apimtį. Visais šiais atvejais Komisija konsultavosi su visais susijusiais GD. Paskui Komisija, remdamasi šia informacija ir savo pradiniu vertinimu, pateiktu pozicijos dokumentuose (žr. 9 dalį), prieš prasidedant deryboms pateikė neoficialias pastabas dėl PS projektų.

41
Šios parengiamuoju derybų etapu vykusios diskusijos leido Komisijai numatyti, kurios temos galėtų kelti tam tikrų problemų per oficialias derybas, ir sumažinti pavėluotai priimtų reglamentų poveikį PS ir VP tvirtinimui.

42
Valstybės narės ne taip aktyviai konsultavosi su Komisija dėl VP projektų. Tik penkios iš 14 nagrinėtų VP buvo neoficialiai nusiųstos peržiūrai[34].

Nr. 522/2014, kuriuo papildomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1301/2013 nuostatos, susijusios su išsamiomis taisyklėmis dėl Europos regioninės plėtros fondo lėšomis remiamų novatoriškų veiksmų tvarios miestų plėtros srityje atrankos ir valdymo principų (OL L 148, 2014 5 20, p. 1).

33 1) 2014 m. liepos 28 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) Nr. 821/2014, kuriuo nustatomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013 nuostatų dėl išsamios programų įnašų pervedimo ir valdymo tvarkos, finansinių priemonių ataskaitų teikimo, veiksmams skirtų informavimo ir komunikacijos priemonių techninių charakteristikų ir duomenų įrašymo ir saugojimo sistemos taikymo taisyklės (OL L 223, 2014 7 29, p. 7); 2) 2014 m. rugsėjo 11 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) Nr. 964/2014, kuriuo nustatomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013 nuostatų taikymo finansinių priemonių standartinėms sąlygoms taisyklės (OL L 271, 2014 9 12, p. 16); 3) 2014 m. rugsėjo 22 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) Nr. 1011/2014, kuriuo nustatomos išsamios Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013 nuostatų dėl tam tikros informacijos teikimo Komisijai modelių įgyvendinimo taisyklės ir išsamios paramos gavėjų ir vadovaujančiųjų institucijų, tvirtinančiųjų institucijų, audito institucijų ir tarpinių institucijų keitimosi informacija taisyklės (OL L 286, 2014 9 30, p. 1); 4) 2015 m. sausio 20 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2015/207, kuriuo nustatomos išsamios Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013 nuostatų dėl pažangos ataskaitos modelių, informacijos apie didelės apimties projektą teikimo, bendrojo veiksmų plano, investicijų į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą tikslo įgyvendinimo ataskaitų, valdymo pareiškimo, audito strategijos, audito nuomonės ir metinės kontrolės ataskaitos modelių, taip pat išlaidų ir naudos analizės atlikimo metodikos ir Europos

Komisija pateikė valstybėms narėms aiškinamąsias pastabas dėl derybų, tačiau tai padarė tik procesui įpusėjus

43
Komisija pateikė nemažai bendro pobūdžio ir teminių aiškinamųjų pastabų, skirtų savo pačios darbuotojams ir valstybėms narėms (šių pastabų bendra apimtis – daugiau nei 200 puslapių vien tik 1 TT ir 8 TT ir 400 puslapių *ex ante* sąlygoms). Šiose pastabose pateiktos išsamios rekomendacijos ir instrukcijos, susijusios su įvairiomis derybų temomis.

44
Tačiau su šiomis gairėmis buvo galima susipažinti tik įpusėjus procesui taip pat dėl to, kad sanglaudos politikos dokumentų rinkinys buvo priimtas tik 2013 m. gruodžio mėn. Gairių projekto versijos vis tiek buvo nusiųstos valstybėms narėms iš karto, kai tik jos buvo parengtos, ir atsižvelgiant į derybų dėl teisės aktų būklę. Pavyzdžiui, pirmosios Komisijos gairės dėl *ex ante* sąlygų buvo paskelbtos 2013 m. kovo ir balandžio mėn. ir atnaujintos rugpjūčio mėn., tačiau jose dar nebuvo gairių dėl sričių, kurias tuo metu dar aptarinėjo teisės aktų leidėjai. 2013 m. rugpjūčio mėn. gairės buvo parengtos dėl 34 iš 36 *ex ante* sąlygų. Valstybės narės turėjo laukti iki 2014 m. vasario mėn., kad gautų išsamią galutinę aiškinamųjų pastabų versiją. Galutinės aiškinamųjų pastabų versijos buvo priimtos tik keliais atvejais. Net ir svarbių sričių gairių, pvz., *ex ante* sąlygos arba veiksmingumo plano peržiūra ir lėšų rezervas, galutinės versijos nebuvo paskelbtos iki 2014 m. vasario ir gegužės mėn. Šių aiškinamųjų pastabų peržiūra atlikta iki 2014 m. rugsėjo mėn.

45
Vis dėlto valstybių narių, kurios pateko į šio audito apimtį, atstovai patvirtino, kad Komisija per derybas teikė neoficialią ir oficialią paramą, o bendradarbiavimą su Komisija iš esmės apibūdino kaip konstruktyvų. Už derybas atsakingi Komisijos darbuotojai reguliariai lankėsi valstybėse narėse ir palaikė reguliarius ryšius su nacionalinėmis institucijomis.

Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1299/2013 nuostatų dėl Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslo įgyvendinimo ataskaitų modelio įgyvendinimo taisyklės (OL L 38, 2015 2 13, p. 1).

34 Tai pasakytina apie Kroatijos nacionalinę ERPF VP, Airijos nacionalinę ESF VP, Rumunijos nacionalines ERPF ir ESF VP ir Rumunijos ERPF regioninę VP.

Nepaisant sunkumų, Komisija priėmė PS ir VP iki reglamente nustatyto termino

46

Komisija bet kokias pastabas dėl PS ir VP turi pateikti per tris mėnesius nuo šių PS ir VP pateikimo dienos[35]. Atsakydama į šias pastabas, valstybė narė Komisijai privalo suteikti visą reikalingą papildomą informaciją ir, kai tinkama, atnaujinti dokumentą. Jeigu valstybė narė tinkamai atsižvelgia į bet kurią Komisijos pateiktą pastabą, Komisija per keturis mėnesius nuo atnaujinto dokumento pateikimo turėtų priimti sprendimą, kuriuo patvirtina PS[36]. Be to, Komisija turėtų patvirtinti kiekvieną VP ne vėliau kaip per šešis mėnesius nuo dienos, kurią valstybė narė pateikė VP, jei buvo tinkamai atsižvelgta į bet kurią Komisijos pateiktą pastabą[37]. Laikotarpis nuo to momento, kai Komisija nusiunčia pastabas valstybei narei, iki to laiko, kai valstybė narė dar kartą pateikia VP, kurias galima patvirtinti (t. y. kai į Komisijos pateiktą pastabą buvo tinkamai atsižvelgta)[38], nėra įskaičiuojamas į šį teisės aktuose nustatytą terminą.

47

2013 m. pradžioje Komisija nurodė valstybėms narėms, kad ji ketina patvirtinti visus PS 2014 m. pradžioje, o visas VP patvirtinti iki 2014 m. liepos mėn. pabaigos[39]. Tačiau mūsų analizė parodė, kad paskutinis PS buvo patvirtintas 2014 m. lapkričio mėn., o paskutinė VP patvirtinta 2015 m. gruodžio mėn. Dėl vėliau priimto Sanglaudos politikos teisės aktų rinkinio, kitaip nei buvo numatyta pradiniame Komisijos plane, reikėjo atidėti PS ir VP patvirtinimą. Be to, pirmieji PS Komisijai buvo pateikti 2014 m. sausio mėn., o pirmosios VP – 2014 m. kovo mėn. Todėl, prieš oficialiai priimant atitinkamus reglamentus, dėl šių PS ir VP buvo pradėtos neoficialios derybos.

Partnerystės susitarimai

48

Visi PS buvo pateikti per teisės aktuose nustatytą terminą (2014 m. balandžio mėn.). Dėl PS susitarta greičiau nei 2007–2013 m. laikotarpiu. Paskutiniai PS buvo patvirtinti tik maždaug vienu mėnesiu vėliau nei paskutinis NSKP, nors derybos prasidėjo dviem su puse mėnesio vėliau (žr. ***4 diagramą***).

35 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 16 straipsnio 1 dalis ir 29 straipsnio 3 dalis dėl atitinkamai PS ir VP.

36 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 16 straipsnio 2 dalis.

37 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 29 straipsnio 4 dalis.

38 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 3 straipsnis.

39 ESI fondų GD (Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas / WD Ares (2013) generalinių direktorių nusiųstas laiškas valstybėms narėms.

Veiksmų programos

49

2014 m. lapkričio mėn. Europos Parlamentas paragino Komisiją ir valstybes nares „dėti daugiau pastangų ir prireikus greitai pagerinti veiksmų programų kokybę siekiant užtikrinti, kad kuo daugiau programų būtų parengta ir priimta iki 2014 m. gruodžio 31 d.“[40], t. y. iki naujos sudėties Komisijos paskyrimo. Iki 2014 m. gruodžio mėn. patvirtinta 198 iš 311 tikslo „Investicijos į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą“ VP (išskyrus ETB VP) (64 %); be to, beveik visos VP (151) buvo patvirtintos gruodžio mėn. Per ankstesnį programavimo laikotarpį 2007–2013 m. 98 % VP buvo patvirtintos iki to paties mėnesio (2007 m. gruodžio mėn.). Tai daugiausia lėmė pavėluotai priimtas teisėkūros rinkinys.

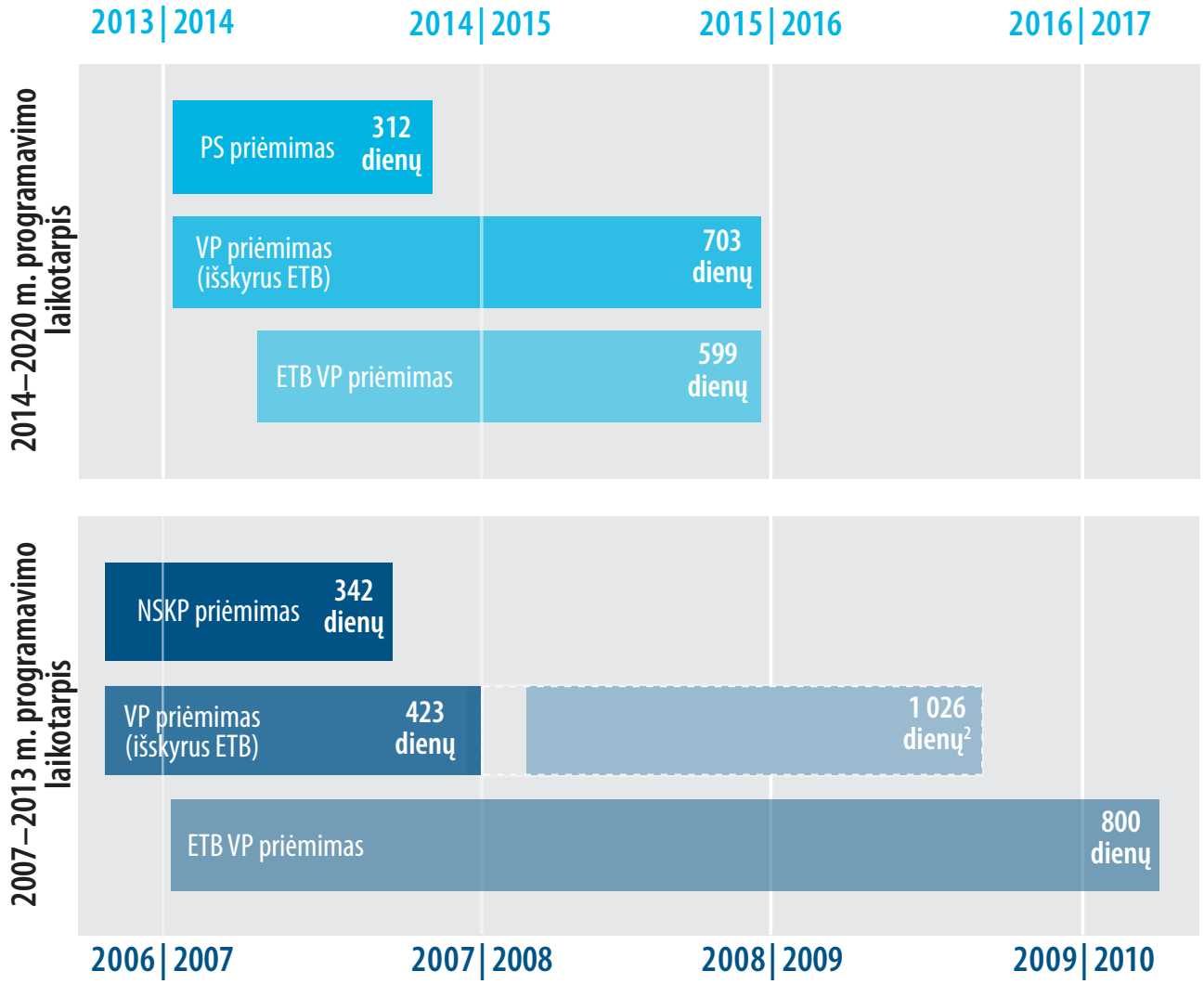
50

Valstybės narės daugumą savo VP projektų (85 %) pateikė per teisės aktuose nustatytą terminą. Komisija negalėjo pradėti oficialių derybų dėl 15 % VP per tris mėnesius nuo PS pateikimo.

40 2014 m. lapkričio 24 d. **Europos Parlamento** pasiūlymas dėl rezoliucijos dėl vėlavimo pradėti įgyvendinti 2014–2020 m. sanglaudos politiką (B8-0281/2014).

4 diagrama

Derybos dėl PS / NSKP ir VP[1] (laikas nuo pirmo dokumento pateikimo iki galutinio patvirtinimo) – 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. laikotarpių palyginimas



1 Kroatija neįtraukta į 2007–2013 m. programavimo laikotarpio analizę, nes ji į ES įstojo 2013 m. Diagramoje taip pat nėra duomenų apie PNPP ir EPLSAF VP, kurios nėra tvirtinamos pagal Bendrąjį ERPF, ESF ir SF reglamentą.

2 Atsižvelgiama į 2 % VP nuokrypį.

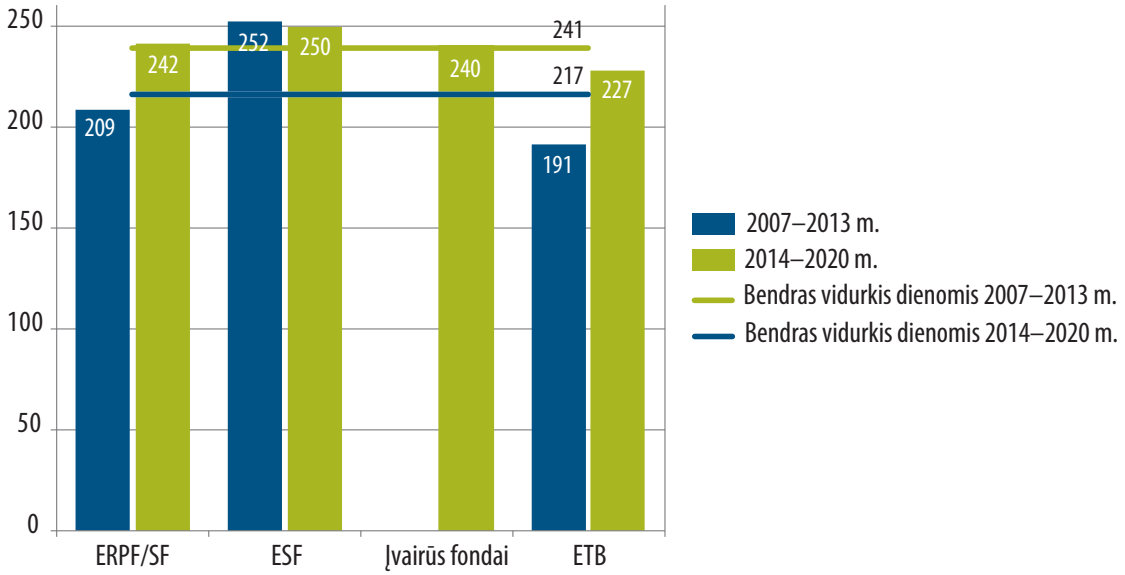
Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

51

2014–2020 m. laikotarpiu derybos buvo užbaigiamos ir VP patvirtinama vidutiniškai maždaug per aštuonis mėnesius. Patvirtinimo vidurkis yra panašus kaip ir 2007–2013 m. laikotarpiu, tačiau laikas nuo VP pateikimo iki jos patvirtinimo buvo apytiksliai 24 dienomis ilgesnis: 241 dienos, palyginti su 217 dienų (žr. ***5 diagramą***).

5 diagrama

Laiko, per kurį buvo patvirtinamos VP[1], vidurkis kalendorinėmis dienomis (nuo pirmo dokumento pateikimo iki galutinio patvirtinimo)



1 Šioje analizėje nenagrinėjamos PNPP ir EPLSAF VP, kurios nėra tvirtinamos pagal Bendrųjų nuostatų reglamentą, ir neatsižvelgiama į laikrodžio sustabdymo procedūrą.

Šaltinis: Europos Audito Rūmų pritaikyti Komisijos duomenys.

52

2007–2013 m. laikotarpiu derybos dėl tam tikro skaičiaus VP truko beveik 3 metus. 2014–2020 m. laikotarpiu tokių atvejų nebuvo. Maksimalus laikotarpis nuo pirmojo dokumento pateikimo iki galutinio VP patvirtinimo pagal investavimo į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą tikslą, palyginti su 2007–2013 m. laikotarpiu, sumažėjo 32 % (nuo 1026[41] iki 703 dienų). Visų pirma deryboms dėl ETB VP prireikė daug mažiau laiko (599 dienų, palyginti su 800 dienų). Šiuo atveju neatsižvelgiama į BNR nustatytą laikotarpį, kai nesiimama jokių veiksmų (žr. 46 dalį). Kalbant apie audito metu nagrinėtas VP, pažymėtina, kad 52 % to laiko gali būti priskirta valstybėms narėms, peržiūrėjusioms VP, kurios paskui buvo dar kartą pateiktos Komisijai (žr. 55 dalį).

Papildomi reikalavimai, IT problemos ir sudėtingas patvirtinimo procesas prisidėjo prie ilgos derybų dėl partnerystės susitarimų ir veiksmų programų trukmės

53

Tam tikrais atvejais buvo vėluojama patvirtinti PS ir VP, nes nesilaikyta reglamentuose nustatytų konkrečių terminų. Mes nustatėme, kad tam tikrais atvejais Komisija nesilaikė pastabų siuntimo valstybėms narėms terminų (trys mėnesiai): tai pasakytina apie vieną iš penkių nagrinėtų PS (Kroatijos) ir septynias iš keturiolikos nagrinėtų VP (Airijos, Lenkijos ir Ispanijos)[42].

54

Valstybių narių pateiktuose VP projektuose taip pat buvo rimtų kokybės problemų; dėl šios priežasties Komisija prašė padaryti pakeitimus. Pavyzdžiui, dėl 14 išnagrinėtų VP Komisija nusiuntė pastabas ir vidutiniškai šias VP valstybė narė Komisijai turėjo pakartotinai teikti tris kartus.

41 Tai lėmė 2008 ir 2009 priimtos 5 VP. Be šių VP, maksimali trukmė būtų sudariusi 423 dienas.

42 CCI kodai: 2014IE16RFOP001, 2014IE16RFOP002, 2014PL16RFOP001, 2014PL05M9OP001, 2014PL16M2OP012, 2014ES16RFOP001, 2014ES05SFOP002 ir 2014ES16RFOP003.

55

Atsižvelgiant į šiuos vėlavimus ir ilgesnį laikotarpį, kurio reikėjo VP patvirtinti, galima teigti, kad derybos buvo sudėtingesnės, palyginti su ankstesniu programavimo laikotarpiu. Mes nustatėme keletą tokio reiškinio priežasčių.

- **Papildomi reikalavimai**: dabartinėse derybose reikėjo aptarti daug naujų temų, kurių nebuvo anksčiau. Akivaizdu, kad tam prireikė daugiau laiko. Pavyzdžiui, galiojo pareiga susitarti dėl *ex ante* sąlygų, todėl Komisijos darbuotojai turėjo išsamiai išnagrinėti tam tikras valstybės narės politikos sritis. Taip pat galima paminėti reikalavimą nustatyti aiškesnę intervencijos logiką ir veiksmingumo planą, o tam reikia daug išsamesnių diskusijų siekiant užtikrinti, kad būtų pasirinktos įgyvendinti didžiausią poveikį ES politikai turinčios intervencijos. Be to, dėl išdirbio ir rezultatų veiksmingumo rodiklių buvo susitarta iš anksto kartu su VP, kitaip nei ankstesniu programavimo laikotarpiu, kai dėl jų galėjo būti susitarta vėlesniame etape.

- **IT problemos**: oficialūs elektroniniai informacijos manai tarp valstybių narių ir Komisijos derybų metu buvo užtikrinami naudojant naują sistemą SFC2014. Derantis dėl VP buvo privaloma naudotis šia IT priemone[43]. Ji buvo išleista 2014 m. sausio mėn., tačiau tik vėliau pradėjo veikti visos jos funkcijos. Per pirmuosius veikimo metus, siekiant išspręsti veikimo problemas, buvo išleista 19 skirtingų SFC2014 versijų. Visos šio audito metu aplankytos valstybės narės nurodė, kad patyrė problemų, susijusių su jos naudojimu, o keturios iš jų nurodė, kad tuo metu, kai pateikė savo PS, sistema dar neveikė visapusiškai.

- **Komisijos pastabos dėl VP, kurią reikia patvirtinti, projekto**: kitaip nei ankstesniais laikotarpiais, Komisijos pastabas dėl VP projektų turėjo patvirtinti Komisijos narių kolegija[44]. Todėl tais atvejais, kai dėl valstybės narės pateiktų dokumentų Komisija turėjo siųsti pastabas, reikėjo surengti ne mažiau kaip tris konsultacijas tarp tarnybų ir jų viduje: pirmiausia reikėjo surengti konsultacijas, kad būtų surinktos visų susijusių tarnybų pastabos, per antras konsultacijas reikėjo patvirtinti valstybėms narėms siunčiamas pastabas, o per trečias turėjo būti tvirtinama VP. Nustatėme, kad iš viso buvo surengtos 896 konsultacijos (vidutiniškai 3 kiekvienai VP) tarp tarnybų, susijusios su derybomis dėl VP ir jų patvirtinimu.

43 Reglamentas (ES) Nr. 184/2014.

44 Ankstesniu programavimo laikotarpiu Komisijos narių kolegija turėjo tvirtinti tik galutines VP, o ne pastabas.

Partnerystės susitarimai turėjo didelę reikšmę sanglaudos lėšas tikslingai skiriant strategijos „Europa 2020“ įgyvendinimui

56

Pagal galiojančius reikalavimus PS turėjo būti parengti remiantis aiškiai išdėstyta intervencijos logika, kurios paskirtis – išvengti pernelyg didelės finansavimo fragmentacijos. Valstybės narės turi nustatyti pagrindinius vystymosi ir investavimo poreikius ir PS aprašyti tuos poreikius, kurie atitinka iš anksto BNR nustatytus ir numanomus strategijos „Europa 2020“ TT. Naudojant griežtesnę intervencijos logiką buvo reikalaujama lėšas paskirstyti tose srityse, kuriose viešosios intervencijos yra reikalingos pagal KŠSR ir valstybių narių analizę ir / arba kuriose buvo didžiausias augimo potencialas. Finansinis asignavimas turi derėti su PS nustatytais tikslais ir sudaryti sąlygas siekti valstybių narių nustatytų rezultatų. Tuomet VP reikėjo išdėstyti susijusius nacionalinius arba regioninius vystymosi poreikius, į kuriuos yra reaguojama, taip pat nurodyti, kaip laikantis PS turinio nustatomas finansinis asignavimas.

57

Komisija gali prašyti perprogramuoti PS ir susijusias VP tais atvejais, kai to reikia norint paremti atitinkamų KŠSR ir Tarybos rekomendacijų įgyvendinimą arba makroekonominio koregavimo programas[45]. Tačiau perprogramavimo įgaliojimus Komisija ketina naudoti tik išimtiniais atvejais[46].

58

KŠSR atnaujinamos kasmet, tačiau pagrindiniai uždaviniai paprastai būna ilgalaikiai ir iš esmės per keletą metų nepasikeičia. 2014 m. daugiau nei du trečdaliai iš 157 KŠSR yra bent jau tam tikrais aspektais susijusios su sanglaudos politika.

59

Penkiose valstybėse narėse, kurios pateko į šio audito apimtį, nagrinėjome, ar jų PS aptarti visi esminiai aspektai ir ar pateikiamas naudingas valstybių narių vystymosi ir investavimo poreikių apibūdinimas. Tuomet bandėme nustatyti, ar Komisijos ir valstybių narių derybose susitarta dėl finansavimo sutelkimo pagal numanomus strategijos „Europa 2020“ TT ir ar šie TT atitiko reglamentuose nustatytus tikslingo finansavimo reikalavimus. Derybų rezultatą taip pat lyginome su 2007–2013 m. laikotarpio derybų rezultatu. Galiausiai peržiūrėjome, ar PS aiškiai nurodyti siektini rezultatai ir kokiu mastu šie rezultatai atitiko ES finansavimą.

45 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 23 straipsnis.

46 2014 m. liepos 30 d. COM(2014) 494 *final*, „Priemonių, kuriomis Europos struktūrinių ir investicijų fondų veiksmingumas siejamas su patikimu ekonomikos valdymu pagal Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 23 straipsnį, taikymo gairės“.

Partnerystės susitarimai yra pagrindas skirti biudžeto asignavimus teminiams tikslams ir investavimo prioritetams

Partnerystės susitarimuose pateiktas valstybių narių vystymosi poreikių ir išlaidų prioritetų apibūdinimas

Nagrinėtuose partnerystės susitarimuose aptarti visi reikalaujami esminiai aspektai

60

PS yra didelės apimties dokumentai. Pavyzdžiui, Kroatijos PS apimtis yra 466 puslapiai, Rumunijos PS apimtis – 461 puslapis, Ispanijos – 368 puslapiai, Airijos – 265 puslapiai, o Lenkijos – 244 puslapiai. Valstybių narių PS pateikta informacija, atsižvelgiant į struktūrą, formą ir išsamumo lygį, labai skiriasi. Kitaip nei VP atveju, reglamentuose nebuvo nustatyta privaloma tipinė forma, tačiau Komisija pateikė gaires dėl PS tipinės formos projekto ir turinio (žr. 19 dalį).

61

Mūsų atlikta penkių valstybių narių, kurios pateko į šio audito apimtį, PS peržiūra parodė, kad visos valstybės narės:

- pagrindė pasirinktus TT remdamosi nustatytais vystymosi ir investavimo poreikiais ir laikėsi su konkrečiais fondais susijusiuose reglamentuose nustatytų paramos telkimo pagal temas reikalavimų[47];
- pateikė informaciją apie orientacinį ESI fondų lėšų paskirstymą kiekvienam TT;
- nustatė pagrindinius numatomus kiekvieno TT rezultatus;
- nurodė VP, kurios padeda siekti rezultatų.

47 ESF atveju tai taikytina tik paramos telkimo pagal temas reikalavimui socialinės įtraukties srityje.

62
Tačiau pastebėjome, kad visas subendrintas finansinis asignavimas pagal TT Lenkijos ir Ispanijos PS neatitiko VP pateiktų susijusių duomenų. Mes taip pat pažymime, kad ERPF atveju valstybėms narėms nepateikus papildomos finansinės informacijos, Komisija susidurs su finansinės koncentracijos reikalavimų įgyvendinimo stebėjimo problemomis.

Komisija išnagrinėjo finansavimo uždavinius ir prioritetus ir nusiuntė savo pastabas valstybėms narėms prieš oficialių derybų dėl PS ir VP pradžią

63
Komisija savo pozicijos dokumentuose išnagrinėjo kiekvienos valstybės narės pagrindinius uždavinius ir nustatė susijusius finansavimo prioritetus. Šiuose dokumentuose taip pat buvo pateikta nuoroda į Tarybos 2012 m. priimtas KŠSR (žr. 9 dalį). Vystymosi poreikių ir investavimo prioritetų procesas buvo pagrįstas išsamiomis diskusijomis ir parengiamuoju darbu valstybėse narėse, taip pat Komisijos ir valstybių narių derybomis.

Valstybės narės PS nustatė vystymosi ir investavimo poreikius

64
Mūsų peržiūra parodė, kad PS, remiantis tuo metu Komisijoje prieinamais įrodymais, pateiktas padėties pagal kiekvieną atrinktą TT apibūdinimas, kuriuo remiantis buvo galima nustatyti išlaidų prioritetus. Pavyzdžių pateikta ***4 langelyje***.

4 langelis

Partnerystės susitarimai: nacionalinės padėties apibūdinimas pagal TT

„Moksliniai tyrimai“ (1 TT)

Kiekviena valstybė narė pateikė informaciją apie MTTP intensyvumą ir įmonių išlaidas MTTP. PS taip pat įvairia apimtimi aprašomi nacionaliniai su išdirbiais susiję veiksmingumo rodikliai, kurie vertinami remiantis tokiais veiksniais kaip patentai, moksliniai leidiniai, žmogaus potencialas MTTP srityje, mokslinių tyrimų organizacijų ir įmonių ryšiai ir bendradarbiavimo lygis ir šalies padėtis Europos inovacijų diegimo rezultatų suvestinėje (EIS)[48].

Remdamosi šiuo pagrindu, valstybės narės PS pateikė savo bendrų investavimo poreikių 1 TT sąmatą. Airijoje šie investavimo poreikiai nebuvo aiškiai nurodyti, tačiau juos buvo galima numanyti iš apibūdinimo ir numatytų strateginių rezultatų. Lenkija, Rumunija ir Kroatija nurodė, kad MTTP veiklos plėtrai skatinti, be finansinės paramos, buvo reikalingos struktūrinės ir / arba reguliavimo korekcijos. Tačiau pastebėjome, kad buvo pateikta tik ribota informacija apie pagrindines priežastis ir kad PS nebuvo pateikti duomenys apie tai, kokie struktūriniai pokyčiai buvo reikalingi. Nepaisant to, PS atitinka BNR nustatytus minimalius reikalavimus.

„Užimtumo skatinimas“ (8 TT)

Kiekvienos valstybės narės PS aptarti konkretūs su 8 TT susiję uždaviniai. Visos audituotos šalys kaip problemą įvardijo didelį jaunimo nedarbą. Apskritai didelis nedarbo lygis buvo įvardytas kaip uždavinys Airijoje ir Ispanijoje, be to, Airija didėjantį ilgalaikį nedarbą įvardijo kaip problemą. Žemas bendras dalyvavimo darbo rinkoje lygis (visų pirma moterų ir vyresnio amžiaus žmonių) buvo vienas pagrindinių Lenkijos uždavinių. Rumunijos PS pabrėžtas poreikis didinti romų, vyresnio amžiaus žmonių, moterų ir neįgaliųjų dalyvavimą darbo rinkoje. Lenkijoje, Rumunijoje ir Kroatijoje pateikta nuoroda į poreikį gerinti valstybinių užimtumo tarnybų efektyvumą.

48 Europos Komisija, DG GROW, 2014 m., http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_lt.

Nagrinėtuose partnerystės susitarimuose aptarti beveik visi pagal strategiją „Europa 2020“ numanomi teminiai tikslai

65
Visos penkios valstybės narės savo PS aptarė beveik visus TT. Lenkija, Rumunija ir Kroatija aptarė visus TT, Ispanija aptarė 1–10 TT, o Airija į PS neįtraukė 7 ir 11 TT.

66
Dėl šios priežasties susidarė padėtis, kurioje nėra aiškaus ryšio tarp atskirų KŠSR ir lėšų paskirstymo. Audituotos valstybės narės lėšų paskirstymą pagal teminius tikslus visų pirma grindė tikslingumo reikalavimais ir tai darė atsižvelgdamos į nustatytus nacionalinius poreikius ir 2012 ir 2013 m. KŠSR. Be to, lieka neaišku, ar teminiams tikslams skirtų lėšų proporcija yra pakankama, kad būtų patenkinti nustatyti poreikiai ir sudarytos sąlygos siekti valstybių narių nustatytų rezultatų.

Derybos dėl PS, atsižvelgiant į lėšų nukreipimą į strategijos „Europa 2020“ tikslus, buvo veiksmingos

Paramos telkimo reikalavimai su konkrečiais fondais susijusiuose reglamentuose buvo įgyvendinti

ERPF 1–4-as TT

67
Apskritai 28 ES valstybės narės apytiksliai 62 % visų savo ERPF numatytų lėšų skyrė 1–4 TT. Mūsų analizė taip pat parodė, kad kiekvienos valstybės narės biudžeto asignavimai viršijo minimalią mažiau išsivysčiusiems regionams taikomą 50 % ribą.

68

Išsamiai išnagrinėjus ERPF finansavimą penkiose valstybėse narėse, paaiškėjo, kad daugiausia lėšų skiriama mokslinių tyrimų ir plėtros sričiai (1 TT), IRT (2 TT), MVĮ konkurencingumui (3 TT) ir perėjimui prie mažo anglies dioksido kiekio technologijų ekonomikos (4 TT). Su konkrečiais fondais susijusiuose reglamentuose nustatyti minimalūs tam tikriems TT taikomi paramos telkimo reikalavimai (žr. ***1 langelį***). Mūsų analizė parodė, kad paramos telkimo pagal temas reikalavimai PS lygmeniu buvo net viršyti (žr. ***2 lentelę***).

2 lentelė

ERPF paramos telkimo pagal temas reikalavimų laikymasis valstybėje narėje PS lygmeniu

ERPF 1, 2, 3, 4-as TT			
	Labiau išsivystęs regionas	Pereinamojo laikotarpio regionas	Mažiau išsivystęs regionas
Minimali riba	**80 %**	**60 %**	**50 %**
ES[1]	81 %	63 %	56 %
HR	Netaikoma	Netaikoma	61 %
IE	91 %	Netaikoma	Netaikoma
PL[2]	70 %	Netaikoma	58 %
RO	84 %	Netaikoma	51 %
ERPF 4-as TT (klimato kaita)			
	Labiau išsivystęs regionas	Pereinamojo laikotarpio regionas	Mažiau išsivystęs regionas
Minimali riba	**20 %**	**15 %**	**12 %**
ES	20 %	17 %	18 %
HR	Netaikoma	Netaikoma	13 %
IE	22 %	Netaikoma	Netaikoma
PL[3]	24 %	Netaikoma	24 %
RO	48 %	Netaikoma	60 %

1 Ispanijos duomenų nebuvo galima palyginti su VP, nes VP regionai klasifikuojami pagal BNR nustatytus kriterijus, o ne pagal ERPF reglamente nustatytą nukrypti leidžiančią nuostatą.

2 Reikalavimai įgyvendinti remiantis ERPF reglamento 4 straipsnio 1 dalies nukrypti leidžiančiomis nuostatomis.

3 Reikalavimai įgyvendinti remiantis ERPF reglamento 4 straipsnio 3 dalies nukrypti leidžiančiomis nuostatomis.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai, informacija pagrįsta Komisijos IT taikomosios programos „Infoview“ ir SFC2014 duomenimis.

69

Pažymime, kad valstybių narių, kurios naudojasi ERPF reglamente nustatytomis nukrypti leidžiančiomis nuostatomis[49], VP prieinama finansinė informacija ne visada sudaro galimybes nustatyti, ar laikomasi paramos telkimo pagal temas reikalavimų (žr. ***2 lentelę***). Tokiais atvejais regionai paramos telkimo pagal temas tikslais yra klasifikuojami skirtingai, taip pat skiriasi programavime naudojama NUTS 2 lygio regionų klasifikacija[50]. Valstybėms narėms nepateikus papildomos informacijos Komisija negalės atlikti paramos telkimo pagal temas reikalavimų įgyvendinimo stebėjimo.

ESF 8–10-as TT

70

Didžiausia ESF lėšų dalis (30,7 mlrd. EUR, apytiksliai 37 %) buvo skirta 8 TT, o 10 TT „Švietimas“ skirta 27,1 mlrd. EUR (apytiksliai 33 %). Apskritai visos ES valstybės narės apytiksliai 26 % savo ESF lėšų skyrė 9 TT. Visos penkios audituotos valstybės narės 22–36 % lėšų skyrė „paramai socialinei įtraukčiai“ (9 TT); tai vėlgi yra daugiau, palyginti su minimaliais reikalavimais, nustatytais su konkrečiu fondu susijusiame reglamente (žr. ***3 lentelę***).

3 lentelė

Su 9 TT susijusių paramos telkimo pagal temas reikalavimų laikymasis audituotoje valstybėje narėje

Minimali riba	20 %
ES	27 %
HR	23 %
IE	36 %
PL	22 %
RO	26 %

Šaltinis: Europos Audito Rūmai, įskaitant Komisijos IT taikomosios programos „Infoview“ ir SFC2014 duomenis.

49 Reglamento (ES) Nr. 1301/2013 4 straipsnis.

50 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 90 straipsnis.

71
Iš mūsų analizės matyti, kad Komisija ir valstybės narės veiksmingai užtikrino tikslingą lėšų naudojimą VP lygmeniu pagal numanomus strategijos „Europa 2020“ prioritetus. Derybose dėl VP tai turėjo tiesioginių padarinių VP intervencijos logikai ir su išdirbiais susijusių veiksmingumo rodiklių siektinoms reikšmėms, nes dauguma siektinų reikšmių yra apskaičiuojamos remiantis ankstesne patirtimi pagrįstomis vieneto sąnaudomis.

Kitaip nei ankstesniais laikotarpiais, 2014–2020 m. finansavimo laikotarpiu daugiau dėmesio skirta „pažangiam ir integraciniam augumui“

72
Apskritai Komisija ir valstybės narės po derybų susitarė dėl didesnio finansavimo sutelkimo „Europa 2020“ prioritetams 28 ES valstybėse narėse. Finansavimas prioritetui „Integracinis augimas“ (8–11 TT) padidėjo beveik 8 %, o prioritetui „Tvarus augimas“ (4–7 TT) sumažėjo beveik 4 % (žr. ***6 diagramą***). Teminių tikslų priskyrimas strategijos „Europa 2020: pažangus, tvarus ir integracinis augimas“ prioritetinėms sritims reglamentuose neaptariamas[51]. Šias sąsajas nustatė Komisija keliuose nuo 2014 m. paskelbtuose dokumentuose.[52]

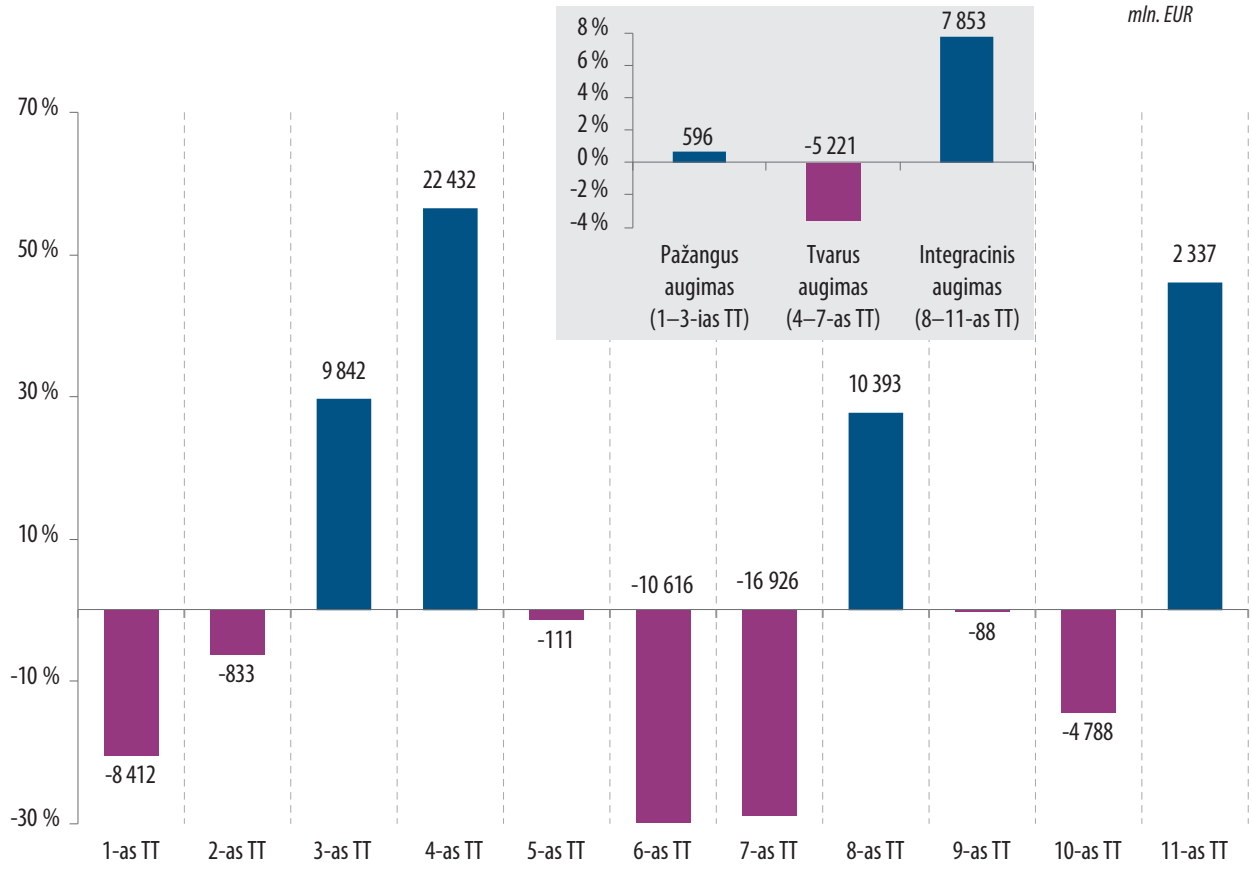
73
2014–2020 m. programavimo laikotarpiu 4 teminiam tikslui „Mažo anglies dioksido kiekio technologijų ekonomika“ skirta apytiksliai 22,4 milijardo eurų daugiau lėšų (57 %). Kartu finansavimas buvo gerokai sumažintas: 6 teminiam tikslui „Aplinkos išsaugojimas ir apsauga bei išteklių efektyvumo skatinimas“ skirtas finansavimas sumažėjo 10,6 mlrd. EUR (-30 %), o 7 teminiam tikslui „Transportas“ skirtas finansavimas sumažėjo 16,9 mlrd. EUR (-29 %). Bendri asignavimai šio audito nagrinėjamiems TT buvo sumažinti 8,4 mlrd. EUR (-20 %) 1 TT „Moksliniai tyrimai“, o 8 TT „Užimtumo skatinimas“ skirtas finansavimas padidėjo 10,3 mlrd. EUR (28 %) (žr. ***6 diagramą***).

51 Audito Rūmų 2014 finansinių metų metinės biudžeto vykdymo ataskaitos 3.22 dalis.

52 Regioninės ir miestų politikos GD „2014–2020 m. laikotarpio Europos struktūriniai ir investicijų fondai. Oficialieji tekstai ir komentarai“, 2015 m. lapkričio mėn.

6 diagrama

ERPF, ESF (įskaitant JUI) ir SF fondų lėšų paskirstymas strategijai „Europa 2020“. 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. programavimo laikotarpių palyginimas



Pastaba. Programavimo laikotarpių finansiniai duomenys nėra tiesiogiai palyginami. Mūsų skaičiavimai pagrįsti 2007–2013 m. finansiniais duomenimis, kuriuos Komisija užkodavo ir atgaline data priskyrė TT.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai, informacija pagrįsta Komisijos IT taikomosios programos „Infoview“ ir Regioninės ir miestų politikos generalinio direktorato duomenimis.

Audituotos valstybės narės partnerystės susitarimuose apibrėžė pagrindinius siektinus rezultatus, tačiau jiems pasiekti be ES finansavimo reikės nemažo nacionalinio įnašo

74

PS valstybės narės išdėsto pasirinktus TT ir apibrėžia pagrindinius intervencijų rezultatus, kuriuos tikimasi pasiekti naudojant kiekvieno iš ESI fondų lėšas (žr. ***2 langelį***). Apskritai manome, kad visuose audituotuose PS apibrėžti tikėtini 1 ir 8 TT rezultatai gali būti siejami su aprašytais poreikiais ir uždaviniais. Tačiau audituotuose PS pateiktos informacijos, susijusios su tikėtinais rezultatais, išsamumo lygis ir kokybė skiriasi:

- Airijos PS tiesiogiai perfrazuojami VP apibrėžti rezultatai;

- Kroatijos, Ispanijos ir Rumunijos PS apibrėžiami finansavimo prioritetai pagal kiekvieną TT ir nustatomi su kiekvienu fondu (ERPF, ESF, SF) susiję tikėtini rezultatai. Be to, Ispanijos PS išdėstomi konkretieji tikslai, kurie yra bendri visoms ESF ir ERPF VP, ir visoms VP buvo taikomas reikalavimas naudoti tik šiuos tikslus; ir

- Lenkijos PS išdėstomi 1 ir 8 TT bendri konkretieji tikslai ir suskirstomi pagal finansavimo prioritetus ir susijusius tikėtinus rezultatus (žr. ***5 langelį***).

5 langelis

Investavimo poreikių ir „Užimtumo skatinimo“ (8 TT) rezultatai. Lenkijos pavyzdys

Žemą moterų užimtumo lygį Lenkija įvardijo kaip vieną darbo rinkoje kylančių uždavinių. Viena aktualiausių problemų, dėl kurių moterys negali grįžti į darbą, yra ribotas vaiko priežiūros paslaugų prieinamumas. Lenkija siekia pasinaudoti ESI fondais, kad užtikrintų didesnį vaiko iki trejų metų priežiūros paslaugų prieinamumą ir galiausiai pagerintų moterų įsidarbinimo galimybes. Tai yra PS išdėstytas numatomas tikslas.

75

Mes nustatėme, kad visos audituotos valstybės narės savo PS nustatė pagrindinius 1 ir 8 TT rezultatų rodiklius, kad įvertintų rezultatus, kurie turi būti pasiekti atlikus planuotas investicijas (žr. ***IV priedą***). Trijuose iš penkių audituotų PS visų 1 ir 8 TT rezultatų rodiklius sudarė kiekybinės pradinės ir siektinos reikšmės. Ispanija pateikė kokybinį trijų iš keturių tikėtinų 8 TT rezultatų rodiklių nulemtų pokyčių aprašymą[53]. Airija savo PS dėl 1 ir 8 TT nepateikė jokių pradinių ir siektinų reikšmių, o vietoj to pateikė nuorodas į VP. 1 TT atveju pradinės ir siektinos reikšmės gali būti nustatytos iš ERPF VP, tačiau 8 TT atveju negali būti nustatytos iš ESF VP.

76

Visose audituotose valstybėse narėse, išskyrus Airiją, 1 ir 8 TT kaip strateginiai rezultatų rodikliai buvo naudojami strategijoje „Europa 2020“ nustatyti du antraštiniai tikslai: 3 % BVP (viešojo ir privačiojo sektoriaus lėšų) turi būti investuojama į MTTP ir (arba) MTTPI ir 75 % 20–64 metų žmonių turi turėti darbą. Taip pat išsiaiškinome, kad šioje ataskaitoje nurodytais atvejais nustatyti tikslai derėjo su nacionalinėmis reformų programomis, kuriomis strategija „Europa 2020“ perkeliama į nacionalinius tikslus.

77

Bendros ERPF lėšos 1 TT visose 28 ES valstybėse narėse sudaro mažiau nei 5 % jų visų apskaičiuotų išlaidų MTTP 2014–2020 m. laikotarpiu. ERPF išlaidos moksliniams tyrimams sudaro daugiau nei 5 % visų nacionalinių MTTP išlaidų[54] 15 valstybių narių; visose kitose valstybėse narėse šios išlaidos yra nedidelės. Daugiau nei 25 % šių išlaidų moksliniams tyrimams skiriama tik Lietuvoje, Lenkijoje, Estijoje ir Slovakijoje, o daugiau nei 50 % – tik Latvijoje.

78

Pagal Lenkijos PS ketvirtadalį numatyto 1 TT rezultato tikimasi pasiekti per tiesiogines ESI fondų intervencijas. Tai iš esmės yra suderinama su atitinkama bendrų MTTP išlaidų dalimi. Nė viena kita valstybė narė kiekybiškai neįvertino tikėtino ESI fondų indėlio siekiant siektinų reikšmių, nes BNR tokio reikalavimo nebuvo (žr. ***IV priedą***).

53 Audito Rūmų 2015 finansinių metų metinės biudžeto vykdymo ataskaitos 3.59 dalis (OL C 375, 2016 10 13).

54 Remiantis Eurostato duomenimis apie „bendrąsias vidaus MTTP išlaidas pagal veiklos vykdymo sektorius 2014 m.“

79
Kalbant apie aktyvią darbo rinkos politiką, apskaičiuota, kad ESI fondai, ypač ESF, turi daryti didesnį poveikį, bent jau kai kuriose valstybėse narėse. Pavyzdžiui, Rumunijoje „Užimtumo skatinimui“ (8 TT) skirtos ESI fondų lėšos yra šešis kartus didesnės nei metinės nacionalinės išlaidos aktyviai darbo rinkos politikai (2014 m. duomenimis). Todėl aktyvios darbo rinkos politikos finansavimas Rumunijoje iš esmės padidės dėl ESI fondų.

80
Remdamiesi atlikta PS analize, manome, kad, siekiant daugumos šiuose dokumentuose nustatytų rezultatų, reikės ne tik nemažų nacionalinių biudžetų įmokų (neskaitant ESI fondų išlaidų), bet ir papildomų reguliavimo priemonių ir struktūrinių reformų. Kartu rezultatas, pvz., užimtumo lygis, gali būti nepasiekiamas ne dėl nepavykusių ESI fondų intervencijų, bet dėl su ESI fondų taikymo sritimi nesusijusių veiksnių, pvz., nepalankios socialinės ir ekonominės padėties ir / arba neveiksmingos nacionalinės politikos.

Veiksmų programose aiškiau aprašyta, kokių tikslų siekiama intervencijomis ir kaip šiuos tikslus tikimasi pasiekti, tačiau šie aprašymai yra sudėtingesni, palyginti su ankstesniu programavimo laikotarpiu

81
VP turėtų būti nuosekliai ir suderintai išdėstomas ES intervencijų loginis pagrindas. Tai reiškia, kad turėtų būti aprašyti vystymosi ir investavimo poreikiai ir ekonomikos augimo potencialas, spręstinos problemos ir, aiškiai ir nuosekliai išdėstant uždavinius, kuriuos reikia įgyvendinti, siektinus tikslus ir uždavinių įgyvendinimo veiksmus, nustatyta pageidautinų pokyčių kryptis.

82
Todėl penkiose valstybėse narėse, kurios pateko į šio audito apimtį, atlikome 14 atrinktų VP analizę ir tikrinome, ar aiškiai nustatyti ir įrodymais pagrįsti vystymosi ir investavimo poreikiai, ar nustatyti tikslai padeda visapusiškai patenkinti nustatytus poreikius, ir ar tikėtina, kad veiksmai padės siekti nustatytų rezultatų. Mes taip pat nagrinėjome bendrą 2014–2020 m. veiksmų programų struktūrą ir tai, kokį poveikį ji daro parengiant konkrečius veiksmingumo rodiklius, skirtus įvertinti, kaip įvykdyti tikslai ir gauti rezultatai.

Komisija ir valstybės narės sėkmingai parengė veiksmų programas, kuriose dažniausiai, palyginti su ankstesniu programavimo laikotarpiu, nustatė tvirtesnę intervencijos logiką

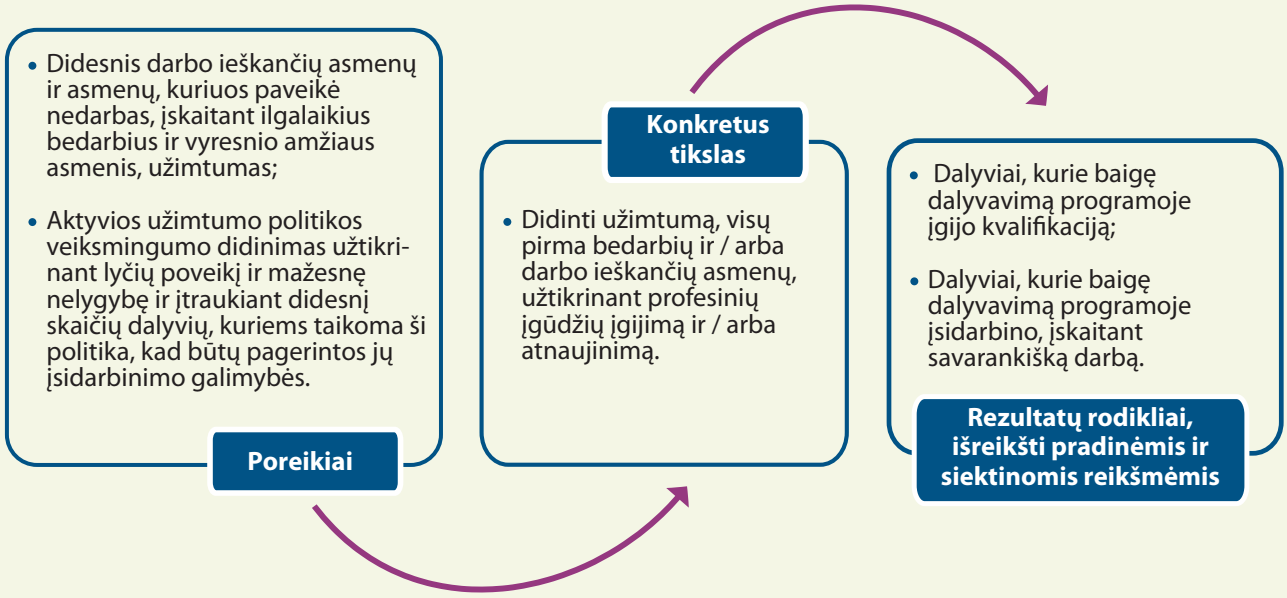
Veiksmų programos paprastai yra pagrįstos tvirtesne intervencijos logika

83

Iš mūsų auditui atrinktų VP analizės matyti, kad apskritai Komisija ir valstybės narės sėkmingai rengė VP, kuriose pateikė tvirtesnę intervencijos logiką. ***6 langelyje*** pateiktas pavyzdys, kaip galima nustatyti numanomą VP nurodytų vystymosi poreikių ir konkrečiųjų tikslų ryšį. Tačiau tam tikrais atvejais, siekiant visiškai suprasti intervencijos logiką, taip pat būtina atsižvelgti į kituose programavimo dokumentuose (pvz., PS arba *ex ante* vertinimai) aptartus aspektus.

6 langelis

Vystymosi ir investavimo poreikių ir konkrečių 8i investavimo prioriteto („Galimybė įsidarbinti“) ryšys pagal Ispanijos Užimtumo, mokymo ir švietimo VP 1A, 1B, 1C, 1D prioritetines kryptis



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, informacija pagrįsta Ispanijos Užimtumo, mokymo ir švietimo VP.

84
Komisija taip pat paragino valstybes nares panaudoti loginę sistemą ir taip geriau paaiškinti VP siūlomų intervencijų loginį pagrindą[55]. Mūsų imtyje 11 iš 14 VP buvo stilizuotai pavaizduota, kaip suplanuotais veiksmais bus tenkinami poreikiai ir kokiais rodikliais bus geriausiai įvertinami nustatyti tikslai ir rezultatai.

85
Apskritai dėl devynių iš 14 į mūsų imtį patekusių VP manome, kad valstybių narių nustatyti tikslai, susiję su 1 ir 8 TT, gali būti susieti su nustatytais vystymosi ir investavimo poreikiais.

Trūkumai nustatyti penkiose iš 14 audituotų VP

86
Keturiose VP nustatytų tikslų ir vystymosi poreikių ryšio nebuvo galima nustatyti tik dėl kelių investavimo prioritetų. Pavyzdžiui, nustatėme, kad:

- vystymosi ir investavimo poreikiai nebuvo pagrįsti padėties įrodymais arba nustatytais tikslais nėra tenkinamas nustatytas poreikis (Rumunija[56] ir Ispanija[57]). Todėl kyla rizika, kad intervencijomis nebus tinkamai patenkinami svarbiausi poreikiai ir kad viešasis finansavimas nebus tinkamai paskirstytas;

- tikslų apibrėžtys buvo pernelyg plačios, dažnai dėl to, kad juose aptariami keli pagerėjimo aspektai arba jie taikomi skirtingoje padėtyje esantiems keliems regionams (Rumunija[58] ir Ispanija[59]). Tikslai nėra pakankamai konkretūs, atsižvelgiant į tai, ką iš tikrųjų siekiama pakeisti VP nustatytomis intervencijomis (žr. ***7 langelį***).

87
Trijose VP neaišku, kaip tam tikri VP aptarti veiksmai padės siekti tos VP konkrečiųjų tikslų ir rezultatų. Tam tikrais atvejais šis ryšys yra arba neaiškus arba negali būti pagrįstas (Lenkija[60], Rumunija[61] ir Ispanija[62]). Tai reiškia, kad kyla rizika, jog viešosios išlaidos gali būti netinkamai paskirstytos arba nevisiškai veiksmingos.

55 Europos Komisija, „Europos sanglaudos politikos, ERPF, ESF, SF stebėjimas ir vertinimas. *Ex ante* vertinimo gairių dokumentas“, 2014 m. sausio mėn. ir „Atsakingiems pareigūnams skirti rekomendaciniai dokumentai dėl intervencijos logikos“, 2 versija, 2014 m. rugsėjo 18 d.

56 Rumunijos regioninė ERPF VP, 1 TT.

57 Andalūzijos regioninė ERPF VP, 8 TT.

58 Rumunijos ESF Žmogiškojo kapitalo VP, 8v investavimo prioritetas.

59 Ispanijos ERPF Pažangaus augimo VP ir Andalūzijos regioninė ERPF VP, 1 TT.

60 Lenkijos ESF Žinių, švietimo, ekonomikos augimo VP, IV-a prioritetinė kryptis – socialinės inovacijos ir tarptautinis bendradarbiavimas.

61 ERPF regioninė VP, 8b investavimo prioritetas.

62 Ispanijos ESF VP „Užimtumas, mokymas ir švietimas“, investavimo prioritetas 8iii, prioritetinė kryptis 6A, 6B, 6C ir 6D.

7 langelis

Per plačiai apibrėžtų konkrečiųjų tikslų pavyzdžiai (Rumunija ir Ispanija)

Du[63] iš vienuolikos Rumunijos Žmogiškojo kapitalo VP nustatytų konkrečiųjų tikslų yra suformuluoti bendrais bruožais. Pavyzdžiui, tikslas „padidinti darbuotojų skaičių, kurie naudojasi naujais žmogiškųjų išteklių valdymo įrankiais, metodais, praktika ir kt. ir kuriems taikomos geresnės darbo sąlygos, siekiant pritaikyti veiklą prie dinamiškų ir potencialiai didelės konkurencijos ekonominių sektorių, remiantis nacionaline konkurencingumo strategija / pažangiosiomis specializacijos sritimis, nustatytomis nacionalinėje MTTPI strategijoje“ nėra aiškus. Priešingai nei nustatyta Komisijos gairėse[64], nebus įmanoma įvertinti dėl ES paramos pasiektą konkretų pokytį, t. y. ar intervencijos padėjo padidinti darbuotojų skaičių, kurie naudojasi naujais įrankiais, padidinti darbuotojų, kurie naudojasi naujais metodais arba kurių darbo sąlygos pagerėjo, skaičių ir kt.

Ispanija sudarė sąrašą konkrečiųjų tikslų, kurie šioje valstybėje narėje turi būti naudojami ERPF ir ESF veiksmų programose. Tokiu būdu atskiri skirtingi regioniniai uždaviniai buvo integruoti į platesnius tikslus, atsižvelgiant į skirtingas rezultatų, kuriuos norima pasiekti, dimensijas. Pavyzdžiui, pagal ERPF VP „pažangus augimas“ 1 TT buvo nustatytas konkretusis tikslas „MTTP institucijų stiprinimas ir mokslinių ir technologinių infrastruktūrų sukūrimas, konsolidavimas ir gerinimas“. Šiuo atveju nėra aišku, ką norima pasiekti: ar sustiprinti MTTP institucijas, ar sukurti, konsoliduoti ir pagerinti mokslines ir technologines infrastruktūras. Nepaisant to, kad aiškumo ir tikslingumo trūkumas taip pat buvo nurodytas Komisijos pateiktose pastabose dėl PS[65], tikslai nebuvo pakeisti.

---

63 Konkretūs tikslai 3.8 ir 3.9.

64 Rekomendacinio dokumento dėl intervencijos logikos 1 versijos (2013 05 06) 5 puslapis: „konkretieji tikslai [...] atspindi pokytį, įskaitant pokyčio kryptį, kurį valstybė narė ketina pasiekti naudodama ES paramą. Šis pokytis turėtų būti kiek įmanoma konkretesnis tam, kad remiama intervencija galėtų prisidėti prie pokyčio ir šis poveikis galėtų būti įvertintas. Todėl patartina ERPF / SF atveju rinktis ne tikslą „didinti produktyvumą regione x“ (kuris priklausys nuo pernelyg didelio veiksnių skaičiaus), o „didinti sektoriaus y produktyvumą regione x“.“

65 Ref. Ares (2014) 2366781, 2014 07 14, „Pastabos dėl partnerystės susitarimo su Ispanija“ 59 pastaba: „Jie [konkretieji tikslai] yra pagrindas, kuriuo remiantis bus plėtojamos programos. Šia prasme reikėtų pabrėžti, kad dabar nustatyti konkretieji tikslai nėra pakankamai konkretūs, kad būtų galima įvertinti pradinės padėties pasikeitimą, ir nebus tinkamas pagrindas atitinkamiems rezultatų rodikliams. Panašiai, dažnai yra ne vienas konkretusis tikslas, o keletas, todėl jų siekiant turi būti vykdoma keletas veiksmų. Konkretusis tikslas turėtų apimti tik vieną tikslą, o veiksmų skaičius taip pat turėtų būti ribotas (kitaip bus sudėtinga stebėti jo poveikį pasitelkiant atitinkamus rezultatų rodiklius)“.

Dėl veiksmų programų struktūros nustatoma daugiau veiksmingumo rodiklių, kuriuos reikia stebėti, ir daugiau ataskaitų teikimo reikalavimų

88

2014–2020 m. VP sukurtos kaip trijų matmenų matricos struktūros, kuriose nurodomos atskirų valstybių narių nustatytos prioritetinės kryptys, atrinkti investavimo prioritetai ir tikslinių regionų rūšys (žr. ***III priedą***). Konkretieji tikslai ir su išdirbiais ir rezultatais susiję veiksmingumo rodikliai pateikiami atsižvelgiant į šių elementų derinį, t. y. dėl kiekvieno aptariamo prioritetinės krypties investavimo prioriteto. VP sudėtingumas visų pirma priklauso nuo valstybių narių apibrėžtų prioritetinių krypčių skaičiaus ir su šiomis kryptimis susijusių investavimo prioritetų skaičiaus, ir, antra, nuo valstybės narės parinktų konkrečiai programai skirtų rodiklių skaičiaus, kuriuos ji nustatė greta bendrų rodiklių arba vietoje jų. Papildomas veiksnys – įvairių regionų, kuriems taikomi rodikliai, rūšių skaičius.

89

Ispanijos ESF VP 8-as TT aptariamas 12-oje skirtingų prioritetinių krypčių (trys pagrindinės prioritetinės kryptys paskirstytos keturių rūšių regionams), kurių kiekviena papildomai skirstoma į skirtingus investavimo prioritetus (1–4-as investavimo prioritetai) ir toliau padalijama nustatant skirtingą konkrečiųjų tikslų skaičių. Siekdamos supaprastinti struktūrą, Ispanijos institucijos nusprendė naudoti tik keturis išdirbio rodiklius ir keturis rezultatų rodiklius, kuriais remiantis bus vertinami visi 8-o TT prioritetinės krypties veiksmai.

Sanglaudos išdirbio rodikliams taikoma trigubai daugiau ataskaitų teikimo reikalavimų

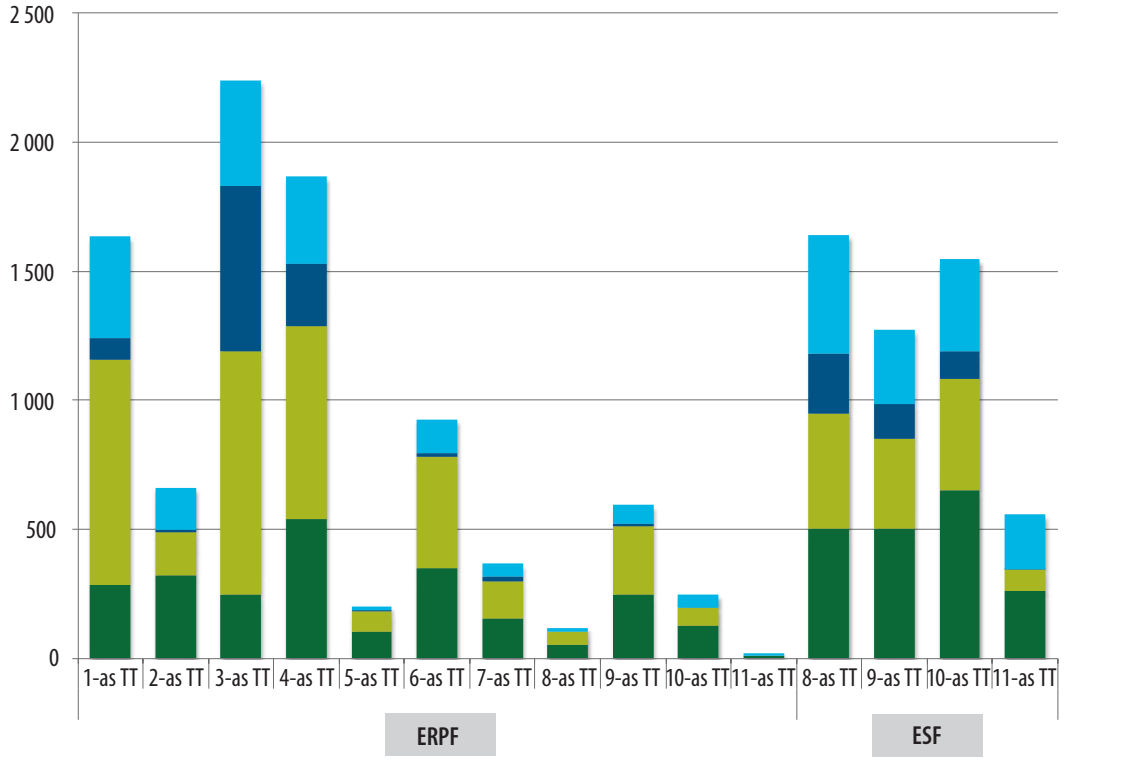
90

Kalbant apie išdirbio rodiklius, pažymėtina, kad pagal dabartinę VP matricos struktūrą ataskaitų teikimo reikalavimai ERPF padidėjo 196 %, o ESF 93 %, nes VP apibrėžti rodikliai gali būti naudojami skirtingose prioritetinėse kryptyse ir investavimo prioritetuose. Be to, dėl reikalavimo teikti ataskaitas apie rodiklius pagal regiono kategoriją[66] dar labiau padaugėjo ataskaitų teikimo reikalavimų: 23 % ERPF ir 36 % ESF (žr. ***7 diagramą***). Pavyzdžiui, Lenkijos nacionalinėje ESF VP iš pradžių buvo apibrėžti 163 išdirbio rodikliai. Šiuos rodiklius suskirsčius pagal prioritetines kryptis, investavimo prioritetus ir regionų kategorijas, nacionalinės institucijos turės teikti ataskaitas apie 422 skirtingų rodiklių duomenis.

66 Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) Nr. 288/2014.

7 diagrama

Ataskaitų teikimo reikalavimai, susiję su išdirbio rodikliais (kiek kartų reikia pranešti apie rodiklį)



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, informacija pagrįsta Komisijos IT taikomosios programos „Infoview“ duomenimis.

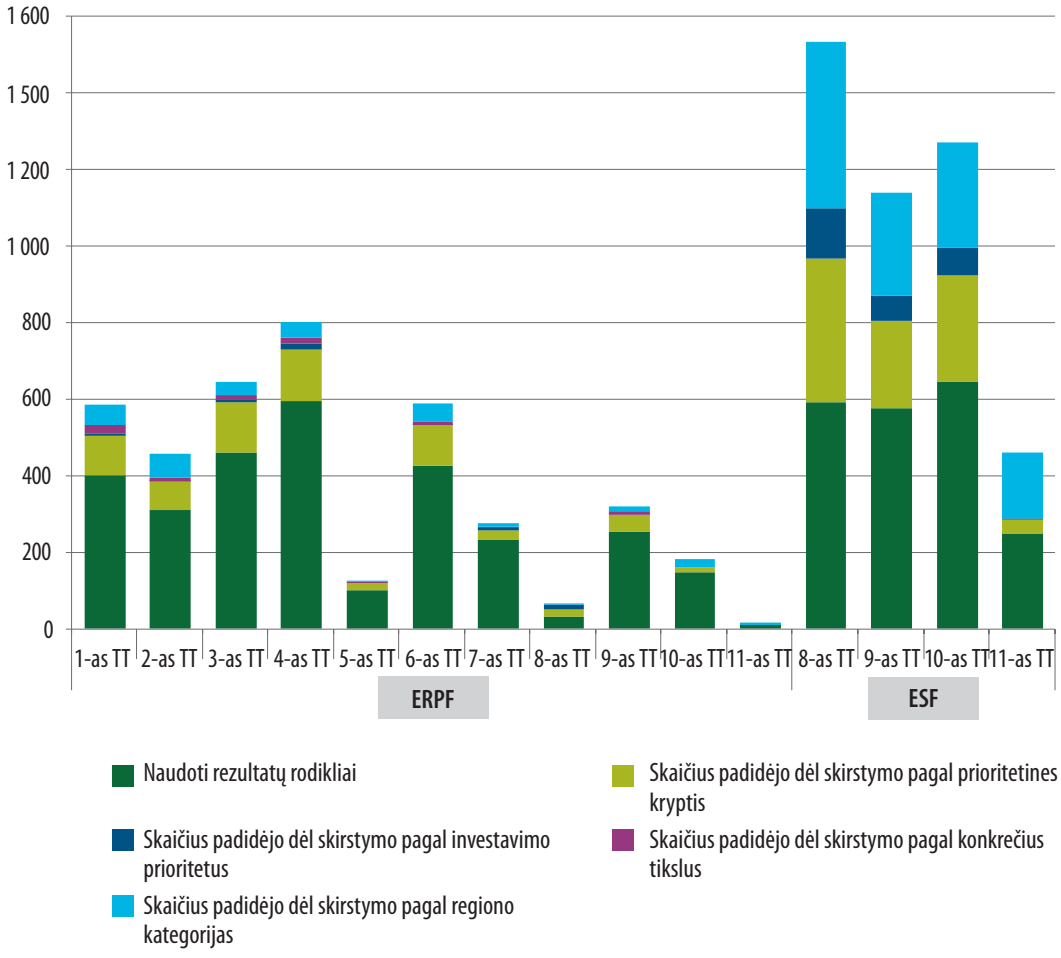
ESF rezultatų rodikliams taikoma dvigubai daugiau ataskaitų teikimo reikalavimų

91

Kalbant apie rezultatų rodiklius, pažymėtina, kad pagal dabartinę VP matricos struktūrą ataskaitų teikimo reikalavimai ERPF padidėjo 27 %, o ESF – 57 %, nes VP apibrėžti rodikliai gali būti naudojami skirtingose prioritetinėse kryptyse, investavimo prioritetuose ir pagal konkrečius tikslus. Kalbant apie ataskaitų teikimą pagal regiono kategoriją, pažymėtina, kad ataskaitų teikimo reikalavimai ESF padidėjo 36 % (žr. ***8 diagramą***). Dėl šių reikalavimų derinio du kartus padidėja duomenų kiekis, kuris turi būti teikiamas ESF atveju. Pavyzdžiui, Lenkijos nacionalinėje ESF VP rezultatų rodiklių skaičius po to, kai jie buvo išskaidyti pagal prioritetines kryptis, investavimo prioritetus, konkrečiuosius tikslus ir regionų kategorijas, padidėjo nuo 135 iki 366.

8 diagrama

Ataskaitų teikimo reikalavimai, susiję su rezultatų rodikliais (kiek kartų reikia pranešti apie rodiklį)



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, informacija pagrįsta Komisijos IT taikomosios programos „Infoview“ duomenimis.

Konkretiems fondams būdingi skirtumai, susiję su finansinių duomenų skirstymu į kategorijas ir veiksmų programų veiksmingumo vertinimu, dėl kurių ateinančiais metais gali kilti sunkumų vykdant programų stebėjimą

92
Finansinių srautų registravimo ir programų veiksmingumo vertinimo sistema turėtų būti suderinta su numanomais strategijos „Europa 2020“ TT. Veiksmingumo rodikliai, kuriais vertinami VP aprašytos intervencijos išdirbiai ir rezultatai, turėtų atspindėti intervencijos logiką ir padėti stebėti, ar išlaidų atžvilgiu efektyviai vykdomi konkretieji tikslai. Be to, tokius rezultatus turėtų būti įmanoma subendrinti ES lygmeniu ir palyginti pagal skirtingas VP.

93
Todėl nagrinėjome, ar Komisija nustatė tinkamą sistemą, kurią naudojant būtų registruojamas finansinis asignavimas konkrečių rūšių ERPF ir ESF intervencijoms. Taip pat išsamiai nagrinėjome dviejų fondų „veiksmingumo“ koncepcijos metodinį pagrindą ir tai, kaip Komisija ir valstybės narės konkretizavo su išdirbiais ir rezultatais susijusius veiksmingumo rodiklius. Galiausiai suskaičiavome, kiek iš viso rodiklių reikės stebėti 2014–2020 m. laikotarpiu, kad įvertintume, ar išlaidų atžvilgiu sistema gali veikti veiksmingai.

ESI fonduose laikomasi skirtingo požiūrio į investicijų finansinį stebėjimą

94
2014–2020 m. programavimo laikotarpiu VP nurodyti visų prioritetinių krypčių preliminarūs finansiniai asignavimai, suskirstyti pagal šešias intervencijos kategorijas: intervencijos sritis, finansavimo formą, teritorijų rūšis, teritorinių investicijų mechanizmus, TT ir antrines ESF temas. Vėliau bus pateikta ataskaita apie dvi papildomas kategorijas (ekonominiai ir vietos aspektai). Šios aštuonios intervencijos kategorijos yra pagrįstos Komisijos patvirtinta finansinių duomenų skirstymo į kategorijas nomenklatūra[67]. Šią nomenklatūrą sudaro 120 skirtingų intervencijos sričių ir tik šios sritys turėtų būti naudojamos apibrėžiant finansuotinų veiksmų turinį[68].

67 Reglamentas (ES) Nr. 215/2014.

68 1–101 kodai taikomi ERPF VP, o ESF taikomi 102–120 kodai.

95
Ši intervencijos kategorijų sistema atlieka svarbų vaidmenį vykdant programos stebėjimą ir valstybėms narėms teikiant metinę savo programos įgyvendinimo ataskaitą, nes šioje sistemoje apibrėžiama informacija, kuri gali būti iš anksto prieinama ir naudojama rengiant ataskaitas apie finansavimo panaudojimo sritis.

ESF: intervencijos sritys visiškai dera su investavimo prioritetais

96
ESF atveju intervencijos sritys yra visiškai suderintos su investavimo prioritetais, t. y. kiekvienas investavimo prioritetas tiesiogiai atitinka intervencijos sritį. Pavyzdžiui, intervencijos kodas 102 yra išimtinai susijęs su 8i investavimo prioritetu.

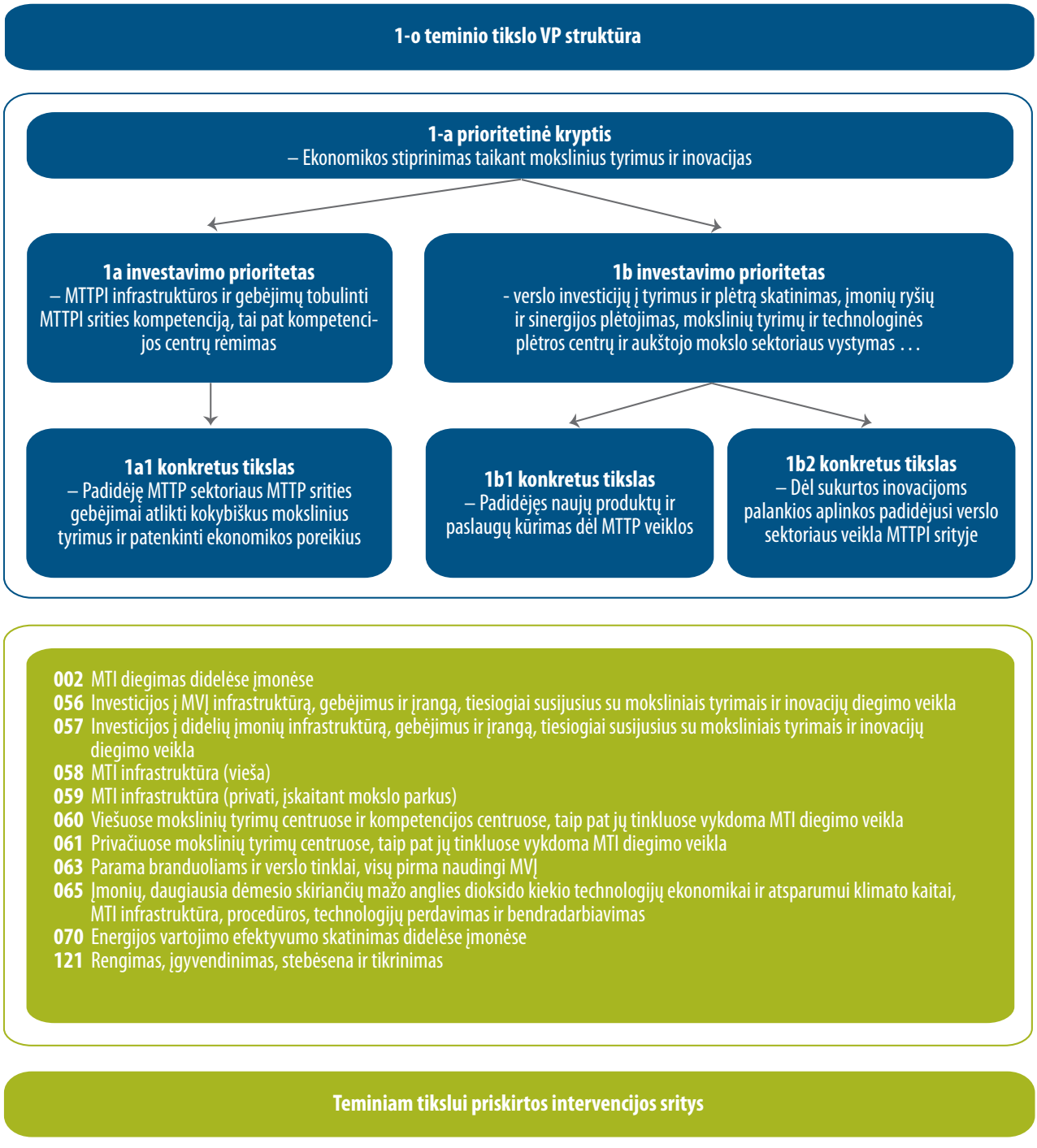
97
Pagal šį požiūrį finansinė parama skiriama proporcingai atsižvelgiant į jos sukuriamą naudą. Todėl vėlesniame etape išdirbio rodiklių (apie kuriuos taip pat pranešama pagal investavimo prioritetą) tikslas gali būti siejamas su bendromis susijusių veiksmų išlaidomis. Tuomet intervencijos sritis taip pat galima naudoti vykdant paramos telkimo pagal temas reikalavimų stebėseną. Galiausiai horizontalieji klausimai, susiję su visais intervencijos prioritetais (pvz., klimato kaita arba lyčių lygybe), aptariami atsižvelgiant į papildomą intervencijos kategorijų aspektą „ESF antrinė tema“.

ERPF: tos pačios intervencijos sritys gali būti naudojamos pagal skirtingus teminius tikslus arba investavimo prioritetus

98
ERPF atveju, kitaip nei ESF, tos pačios intervencijos sritys gali būti naudojamos pagal skirtingus TT arba investavimo prioritetus. Duomenis apie konkrečiam TT skirtus finansinius išteklius reikia nurodyti pagal intervencijos kategorijų „teminio tikslo“ aspektą (žr. ***9 diagramą***).

9 diagrama

Investavimo prioritetų ir intervencijos kategorijų ryšys. Kroatijos nacionalinės ERPF VP pavyzdys, susijęs su 1-u TT



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, pagal VP.

99
Dėl šio požiūrio investavimo prioritetus galima skirstyti į kategorijas horizontaliai pagal jų bendrus kompleksinius klausimus, tačiau tokiu atveju neįmanoma atsekti individualių investavimo prioritetų finansinių srautų. Todėl finansinių asignavimų ir išlaidų stebėsena vykdoma tik pagal kiekvienos prioritetinės krypties TT. Finansiniai duomenys negali būti iš anksto subendrinami tokiu pat lygmeniu kaip ir informacija apie veiksmingumą, be to, neįmanoma veiksmingai įvertinti finansinės pažangos, padarytos įgyvendinant investavimo prioritetus. Atitinkamų finansinių duomenų trūkumas trukdo atlikti intervencijų išlaidų veiksmingumo ir išlaidų efektyvumo vertinimą ir palyginti VP ir valstybių narių veiksmingumą kiekvienam išleistam eurui.

Kiekvienos intervencijos srities finansiniams asignavimams turi būti suteiktas skirtingas regiono kategorijų kodas

100
Taip pat reikalaujama, kad valstybės narės skirtingoms intervencijos sritims skirtus finansinius išteklius paskirstytų pagal regiono kategoriją (pvz., mažiau išsivystę, pereinamojo laikotarpio ir labiau išsivystę regionai). Mes nustatėme, kad valstybių narių požiūriai šiuo atžvilgiu skiriasi (žr. ***8 langelį***).

8 langelis

Finansinių išteklių paskirstymas pagal regionų kategorijas. Lenkijos, Rumunijos ir Ispanijos pavyzdžiai

Pagal Lenkijos PS regionams lėšos buvo skiriamos naudojant du skirstymo būdus: proporcingas (*pro rata*) paskirstymas naudojant fiksuotą paskirstymo koeficientą abiem regionų rūšims, ir standartinis paskirstymas, kai lėšos buvo skiriamos proporcingai atsižvelgiant į regionų, į kuriuos investuojama, skaičių.

Rumunijoje proporcingas paskirstymas buvo naudojamas atsižvelgiant į veiksmų pobūdį, t. y. pagal regionų, gyventojų arba MVĮ skaičių.

Ispanijoje dėl ERPF lėšų paskirstymo regionams iš anksto susitaria regioninė ir centrinė vyriausybės, o įgyvendinimo metu išlaidos regionams skiriamos pagal projekto įgyvendinimo vietą.

101

Valstybės narės taip pat taiko skirtingus metodus paskirstydamos finansinius išteklius ir veiksmingumo informaciją pagal regionų kategoriją. Šie skirtingi nacionaliniai požiūriai į lėšų paskirstymą daro tiesioginį poveikį rodiklių skaičiui, jų naudojamoms siektinoms reikšmėms ir orientyrams, VP pagrindiniams įgyvendinimo etapams ir finansiniams rodikliams, t. y. išdirbio ir rezultatų rodiklių reikšmės pagal regionų rūšį nustatomos naudojant skirtingus paskirstymo būdus. Dar svarbiau tai, kad bendro požiūrio nebuvimas daro neigiamą poveikį valstybių narių teikiamos informacijos, susijusios su daugiau nei viena regiono kategorija, palyginamumui ir tikslumui. Visų pirma tai gali daryti poveikį paramos telkimo pagal temas reikalavimų įgyvendinimui.

Bendrų išdirbio rodiklių taikymas ir galimybė valstybėms narėms apibrėžti konkrečiai programai skirtus išdirbio rodiklius skirtinguose fonduose yra nevienodi

ERPF ir ESF išdirbio rodikliai yra bendri, tačiau tik ESF VP reikalaujama kasmet atsiskaityti už visus rodiklius

102

ERPF ir ESF taikomi bendri išdirbio rodikliai: 40 rodiklių, sugrupuotų į aštuonias ERPF kategorijas ir 23 ESF rodikliai, susiję su fiziniais ir juridiniais asmenimis (žr. ***4 lentelę***).

4 lentelė

Išdirbio rodikliai – ERPF ir ESF skirtumai

	ERPF	ESF
Bendri išdirbio rodikliai	**Taip,** 40 bendrų išdirbio rodiklių, sugrupuotų į 8 kategorijas	**Taip,** 23 bendri išdirbio rodikliai, susiję su fiziniais ir juridiniais asmenimis
Pareiga naudoti bendrus išdirbio rodiklius	**Taip** (kai tinkama)	**Taip** (metinėse įgyvendinimo ataskaitose)
Įvertinti veiksmai	Tik užbaigti veiksmai	Iš dalies arba visiškai įgyvendinti veiksmai
Pasiskirstymas pagal regiono kategoriją	**Taip** (pradinės reikšmės ir siektinos reikšmės suskirstytos pagal regiono kategoriją)	**Taip** (pradinės reikšmės ir siektinos reikšmės suskirstytos pagal regiono kategoriją ir lytį (neprivaloma)

Šaltinis: Europos Audito Rūmai, informacija pagrįsta reglamentu ir gairių dokumentais.

103

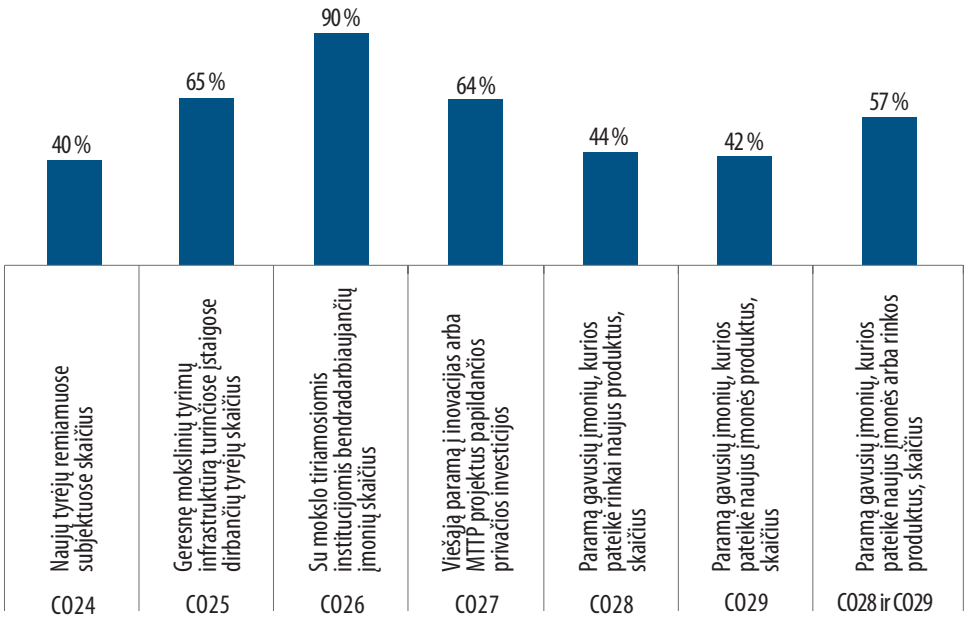
Pagal ESF VP reikalaujama, kad valstybės narės surinktų ir pateiktų Komisijai duomenis apie visus bendrus išdirbio rodiklius, net jeigu VP nebuvo nustatyta šių rodiklių tikslinių reikšmių. ERPF atveju bendrų išdirbio rodiklių naudojimas yra privalomas tais atvejais, kai jie yra susiję su remtinomis intervencijomis. Atkreipiame dėmesį į tai, kad Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas paragino valstybes nares naudoti šiuos bendrus rodiklius, kad, apibendrinant nacionalinių rodiklių duomenis, programų įgyvendinimo pažangą būtų galima vertinti ir ES lygmeniu. Tačiau mūsų analizė parodė, kad valstybės narės šiuos bendrus išdirbio rodiklius nagrinėtose ERPF VP naudojo nenuosekliai.

104

Pagal Komisijos gaires dėl 1-o TT ERPF investicijos turėtų būti skirtos technologinei plėtrai ir taikomajai MTTP ir susijusios su įmonių poreikiais. Tačiau bendri išdirbio rodikliai, kuriais įvertinama įmonių motyvacija imtis mokslinių tyrimų, buvo naudojami tik išimtinais atvejais. Rodikliai, kurie buvo naudojami įmonės įsipareigojimui kurti „naują įmonės“ arba „naują rinkos“ produktą (CO28 ir CO29 rodikliai), buvo panaudoti tik 57 % VP, kuriose lėšos buvo skirtos 1-am TT. Kiti rodikliai buvo panaudoti 40–90 % VP (žr. ***10 diagramą***). Tai reiškia, kad šie išdirbio rodikliai negali būti prasmingai subendrinami ES lygmeniu.

10 diagrama

Bendri kategorijos „moksliniai tyrimai ir inovacijos“ išdirbio rodikliai, panaudoti VP, kuriose numatyta skirti lėšų 1-am TT



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, informacija pagrįsta Komisijos IT taikomosios programos „Infoview“ duomenimis.

105
Vidutiniškai buvo naudojami keturi iš šešių bendrų apibrėžtų kategorijos „moksliniai tyrimai ir inovacijos“ rodiklių, o 165 iš 168 VP, pagal kurias lėšos buvo skirtos 1-am TT, šie bendri rodikliai buvo naudojami MTTP intervencijoms įvertinti. Nagrinėdami į audito imtį atrinktas VP nustatėme, kad vienoje iš devynių VP, kuriose numatyta skirti lėšų 1 TT, rodiklis CO29 nebuvo naudojamas, nepaisant akivaizdaus fakto, kad jis buvo tinkamas įgyvendinimui įvertinti (žr. ***9 langelį***).

9 langelis

Susijusio bendro išdirbio rodiklio nenaudojimo pavyzdys (Ispanija)

Ispanijos Andalūzijos regiono ERPF VP aprašyta veikla, susijusi su inovacijomis įmonėse. Pasak regioninių institucijų, rodiklis „Remiamų įmonių, diegiančių naujus produktus įmonėje, skaičius“ (CO29) būtų buvęs susijęs, tačiau derybų metu institucijos Komisijai pritarus nusprendė jo nenaudoti, nes šio rodiklio poveikis jau buvo įtrauktas į rodiklį „Paramą gaunančių įmonių skaičius“ (C001). Tačiau abu šie rodikliai yra svarbūs, nes juose atsispindi skirtinga informacija apie pasiektą išdirbį.

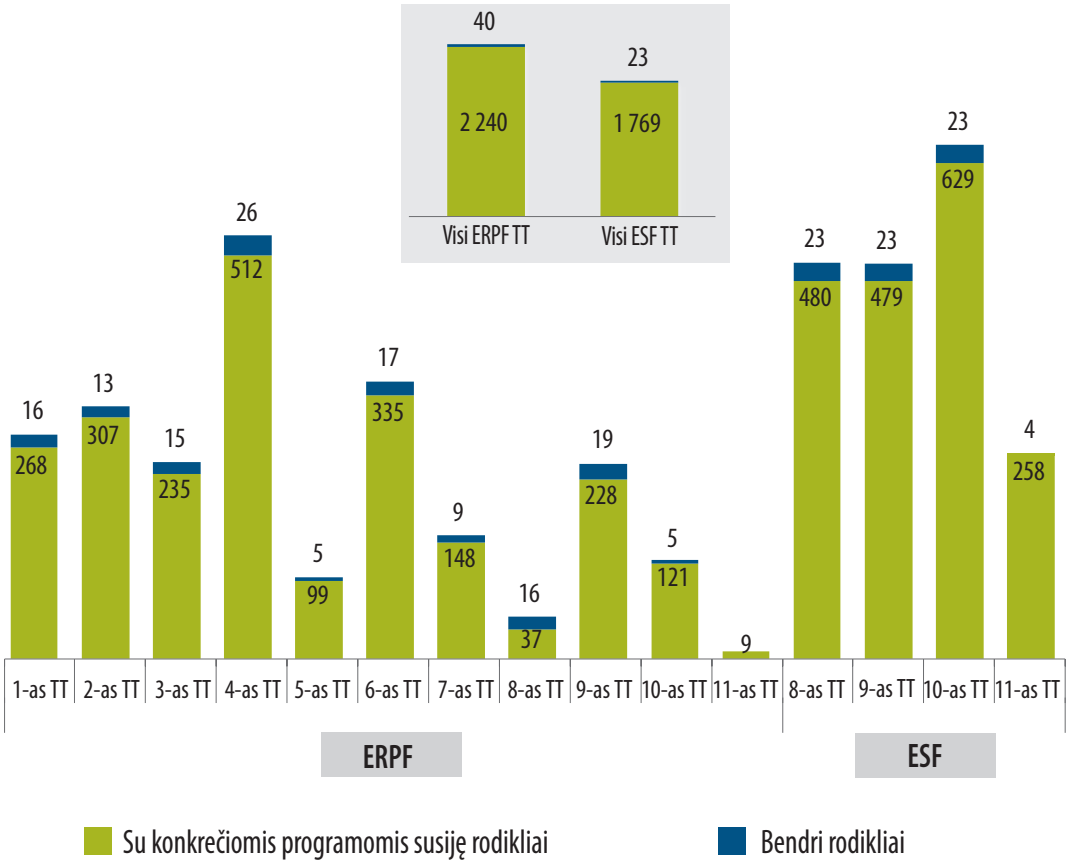
Komisija ir valstybė narė dėl konkrečiai programai skirtų išdirbio rodiklių derėjosi konkrečiais atvejais

106
Valstybės narės, be bendrų išdirbio rodiklių, taip pat gali naudoti konkrečiai programai skirtus išdirbio rodiklius. Dėl šių rodiklių Komisija ir valstybė narė turi susitarti konkrečiais atvejais.

107
Apskritai ERPF atveju visos 28 ES valstybės narės, be 40 bendrų išdirbio rodiklių, sukūrė iš viso 2 240 skirtingų konkrečiai programai skirtų išdirbio rodiklių. Kiekvienoje ERPF VP buvo naudojama vidutiniškai 13,2 skirtingų konkrečiai programai skirtų išdirbio rodiklių ir 14,8 bendrų išdirbio rodiklių (žr. ***11 diagramą*** ir ***12 diagramą***).

11 diagrama

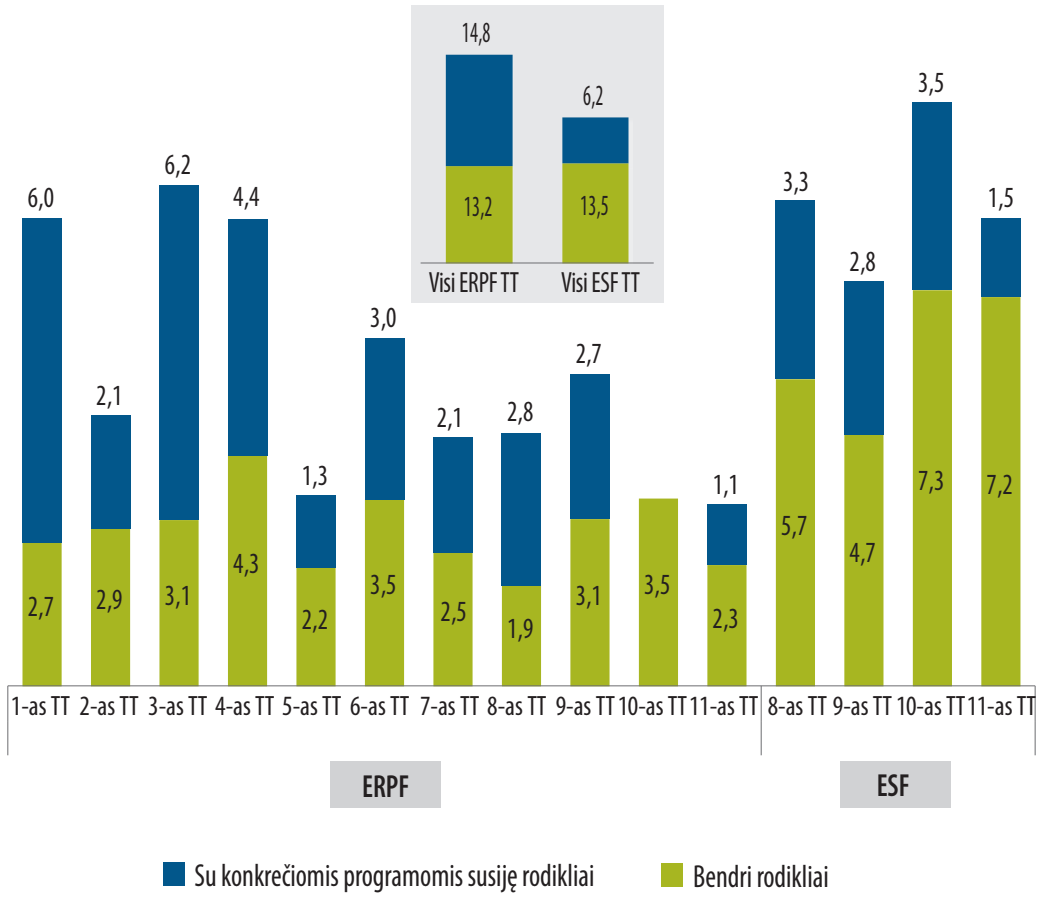
Bendras visų valstybių narių ERPF ir SF VP naudojamų išdirbio rodiklių skaičius (išskyrus SF ir JUI intervencijas, taip pat techninės paramos rodiklius)



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, informacija pagrįsta Komisijos IT taikomosios programos „Infoview“ duomenimis.

12 diagrama

Visų valstybių narių VP naudojamų išdirbio rodiklių skaičiaus vidurkis (išskyrus SF ir JUI intervencijas, taip pat techninės paramos rodiklius)



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, įskaitant Komisijos IT taikomosios programos „Infoview“ duomenis.

108
Kalbant apie ESF, pažymėtina, kad reglamente nustatyti 23 bendri išdirbio rodikliai, susiję su fiziniais ir juridiniais asmenimis. Jie VP turėtų būti naudojami tais atvejais, kai tai tinkama, ir apie juos turi būti pranešama kartą per metus teikiamoje metinėje VP įgyvendinimo ataskaitoje (žr. ***4 lentelę***).

109
Mūsų analizė parodė, kad 28 ES valstybės narės iš viso visose VP nustatė 1 769 konkrečioms ESF programoms skirtus išdirbio rodiklius. Kiekvienoje ERPF VP buvo naudojama vidutiniškai 13,5 skirtingų konkrečiai programai skirtų išdirbio rodiklių ir 6,2 bendrų išdirbio rodiklių (žr. 11 diagramą ir 12 diagramą).

ESF ir ERPF rezultatų rodikliais vertinami skirtingi dalykai ir tai daroma skirtingai, todėl neįmanoma prasmingai subendrinti duomenų Sąjungos lygmeniu

ERPF ir ESF finansuojamos veiksmingumo rodikliai apibrėžiami skirtingai

110
Iš mūsų analizės taip pat matyti, kad kai kurie rodikliai, kurie ERPF įvardijami kaip išdirbio rodikliai, ESF galėtų būti suvokiami kaip rezultatų rodikliai. Pavyzdžiui, gamybines investicijas atspindintis ERPF išdirbio rodiklis „Didesnis užimtumas remiamose įmonėse“ gali būti vertinamas kaip betarpis veiksmo rezultatas. Tačiau tokie rezultatai nėra sistemingai vertinami pagal bendrus išdirbio rodiklius, susijusius su visais ERPF intervencijomis remiamais teminiais tikslais. Taip yra todėl, kad BNR ir su konkrečiais fondais susijusiuose reglamentuose nėra nuoseklios rezultato apibrėžties.

111
Savo 2015 m. metinėje ataskaitoje[69] jau atkreipėme dėmesį į tai, kad Komisija laikėsi neaiškios pozicijos dėl veiksmingumo rodiklių. Savo atsakyme Komisija nurodė, kad sąvokos „išdirbis“ ir „rezultatas“ buvo apibrėžti 2015 m. gegužės mėn. Geresnio reglamentavimo gairėse[70]. Mes išnagrinėjome šias gaires ir nustatėme, kad sąvoka „rezultatas“ apima tiesioginius intervencijų padarinius ir tai atitinka ESF taikomą požiūrį. Tačiau tai nenulėmė jokių pokyčių. Taip pat atkreipiame dėmesį, kad pagrindinės sąvokos neapibrėžtos Finansiniame reglamente.

69 Audito Rūmų 2015 finansinių metų metinės biudžeto vykdymo ataskaitos 3.59 dalis.

70 Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Geresnio reglamentavimo gairės“, SWD (2015) 111 *final*, 2015 5 19.

112

Konkrečioms programoms nustatyti ERPF arba ESF rezultatų rodikliai negali būti subendrindami ES lygmeniu[71]. Bendri rezultatų rodikliai yra nustatyti tik ESF, o ne ERPF (žr. ***5 lentelę***). Todėl ERPF atveju šių duomenų neįmanoma subendrinti ES lygmeniu, nes valstybės narės gali naudoti skirtingus rodiklius (arba panašius rodiklius, kurie savo turiniu nedaug kuo skiriasi), kad įvertintų tos pačios rūšies konkretųjį tikslą.

71 Pavyzdžiui, mūsų analizė dėl 8-o TT parodė, kad daugiau nei vienoje ESF VP buvo panaudota tik 11 % konkrečioms programoms skirtų rezultatų rodiklių.

5 lentelė

Intervencijų rezultatai. ERPF ir ESF skirtumai

	ERPF	ESF
Bendri rezultatų rodikliai	**Ne** (deramasi individualiai su valstybėmis narėmis)	**Taip,** bendri betarpių rezultatų rodikliai ir bendri ilgesnės trukmės rezultatų rodikliai (susiję tik su fiziniais, o ne su juridiniais asmenimis)
Pareiga naudoti bendrus rezultatų rodiklius	**Ne**	**Taip** (metinėse įgyvendinimo ataskaitose)
Pradinės reikšmės	Privaloma dėl kiekvieno rezultatų rodiklio Rezultatų rodiklio reikšmė šalyje ir (arba) regione prasidėjus programavimo laikotarpiui, remiantis naujausiais prieinamais duomenimis (statistiniais arba administraciniais duomenimis) arba atlikus apklausas	Nulis nurodomas tik išimtinėmis aplinkybėmis, kai neįmanoma apskaičiuoti Dabartinių arba ankstesnių panašių intervencijų reikšmė, pagrįsta naujausiais prieinamais duomenimis
Tikslai	Kiekybiniai ar kokybiniai. Susiję su visais potencialiais paramos gavėjais ir jiems įtaką daro programa ir kiti veiksniai	Bendri rodikliai turi būti kiekybiniai. Bendra reikšmė, atspindinti intervencijų pasekmes (kai įmanoma, ankstesni veiksmingumo duomenys ir remiantis įprasta bendrų ilgalaikių rezultatų rodiklių imtimi)
Pasiskirstymas pagal regiono kategoriją	**Ne**	**Taip** (pradinės reikšmės ir siektinos reikšmės suskirstytos pagal regiono kategoriją ir lytį (neprivaloma)
Indėlis siekiant rezultatų	Bus vertinamas atliekant *ex post* vertinimus	Betarpiai rezultatai gali būti vertinami remiantis rezultatų rodikliais. Poveikis turi būti vertinamas atliekant *ex post* vertinimus

Šaltinis: Europos Audito Rūmai informacija pagrįsta reglamentu ir gairių dokumentais.

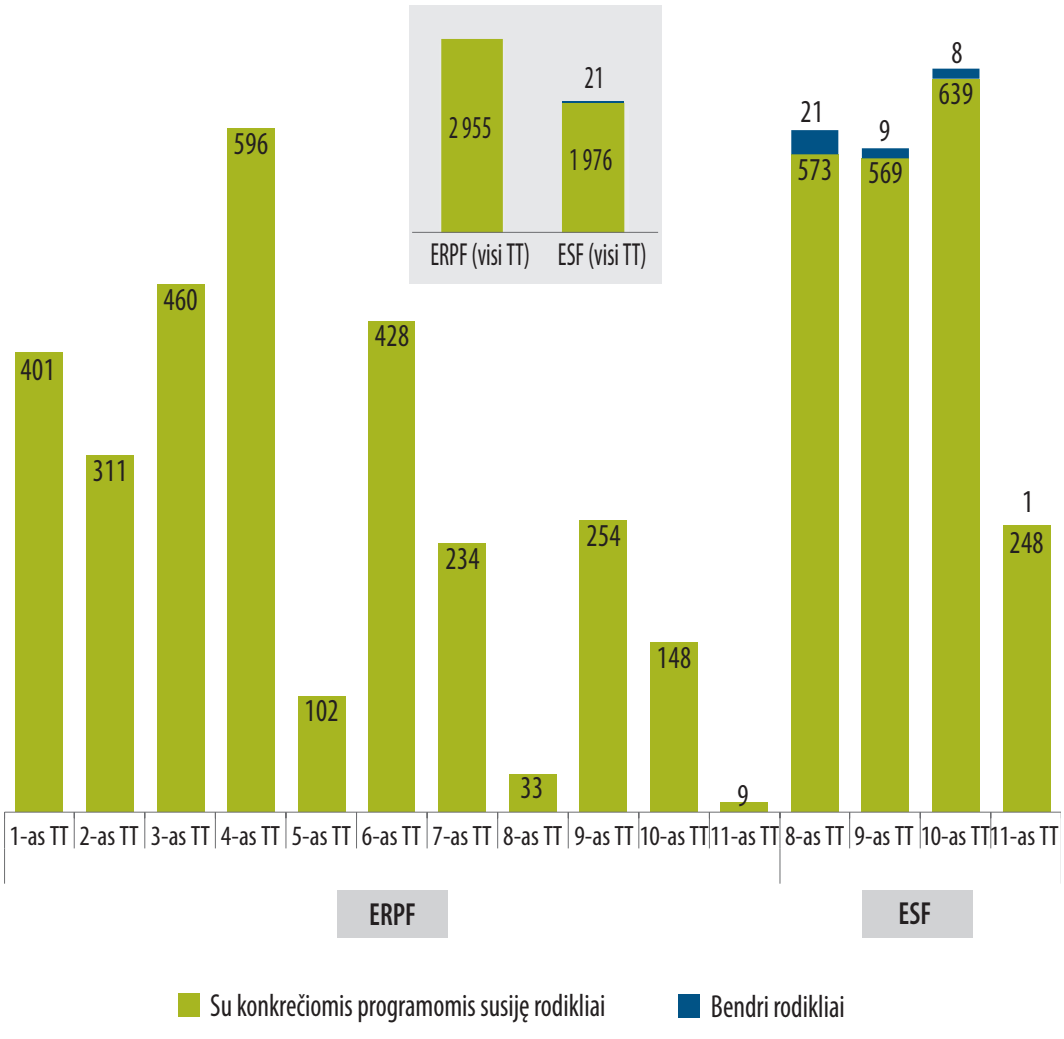
113

Pavyzdžiui, mūsų analizė dėl 1 TT parodė, kad tik 12 % ERPF rezultatų rodiklių buvo naudojami daugiau nei vienoje VP, t. y. individualūs rezultatų rodikliai buvo parengti dėl daugumos šių konkrečiųjų ERPF tikslų. Apskritai 28 ES valstybės narės nustatė 2 955 konkrečioms programoms skirtus ERPF rezultatų rodiklius[72], o vidutiniškai kiekvienoje VP buvo panaudoti 17,4 skirtingi konkretūs rezultatų rodikliai (žr. ***13 diagramą*** ir ***14 diagramą***).

72 Šie skaičiai reiškia visus 28 ES valstybių narių sukurtus rodiklius (kurie yra prieinami Komisijos IT taikomojoje programoje „Infoview“) dėl visų ERPF (išskyrus SF) naudojamų TT.

13 diagrama

Bendras visų valstybių narių ERPF ir SF VP naudojamų rezultatų rodiklių skaičius (išskyrus SF ir JUI intervencijas, taip pat techninės paramos rodiklius)



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, informacija pagrįsta Komisijos IT taikomosios programos „Infoview“ duomenimis.

114

ESF reglamente nustatyti penki bendri betarpių rezultatų rodikliai ir keturi ilgalaikiai rezultatų rodikliai[73], kurie bus naudojami vykdant ESF intervencijas, siekiant įvertinti fondo indėlį vykdant asmenims įtakos turinčius pokyčius. Bendrų rezultatų rodiklių, kuriais būtų įvertinamas poveikis juridiniams asmenims, nėra. Reglamente taip pat nustatyti devyni bendri betarpių rezultatų rodikliai ir trys ilgalaikiai rezultatų rodikliai, susiję su JUI[74]. Dėl jų individualiai derėjosi ir susitarė Komisija ir valstybės narės.

115

Tačiau ne visi bendri rodikliai turi būti privalomai naudojami VP ir valstybės narės turi galimybę be bendrų rodiklių naudoti konkrečioms programoms skirtus rezultatų rodiklius. 2014–2020 m. laikotarpiu 28 ES valstybės narės naudojo visus devynis bendrus ESF rezultatų rodiklius ir nustatė papildomus 1 976 konkrečioms programoms skirtus rezultatų rodiklius[75]. Kiekvienoje ERPF VP buvo naudojama vidutiniškai 3,1 skirtingų konkrečiai programai skirtų išdirbio rodiklių ir 14,8 bendrų išdirbio rodiklių (žr. ***13 diagramą*** ir ***14 diagramą***).

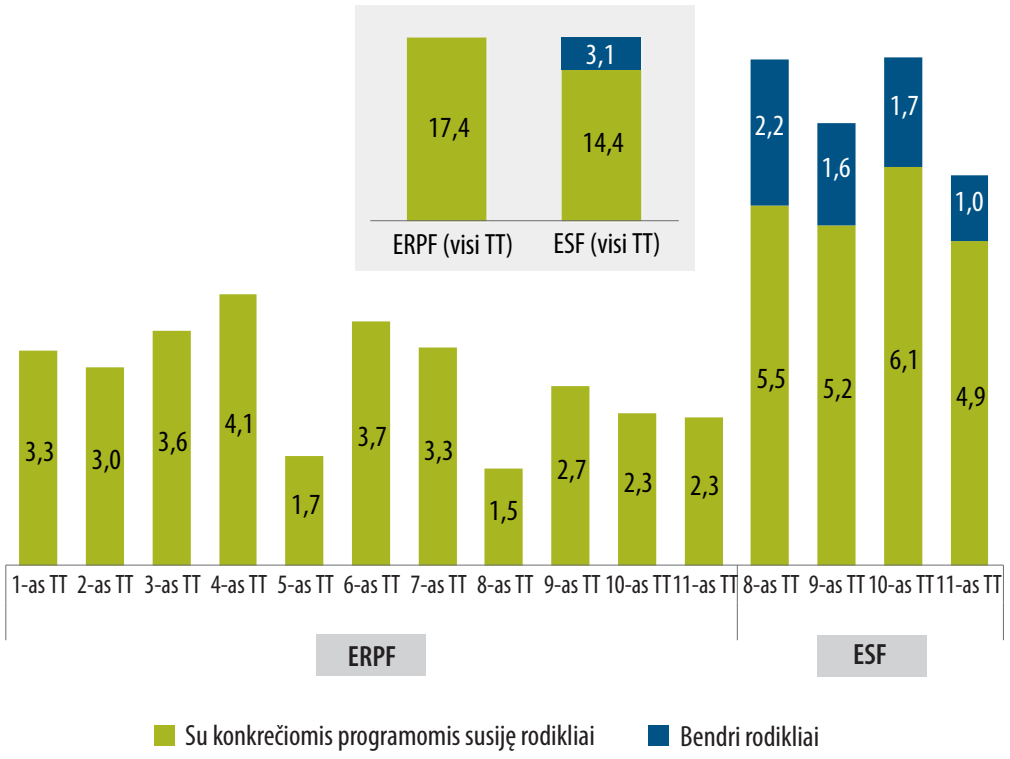
73 Reglamento (ES) Nr. 1304/2013 I priedas.

74 Reglamento (ES) Nr. 1304/2013 II priedas.

75 Šie skaičiai reiškia visus 28 ES valstybių narių sukurtus rodiklius (kurie yra prieinami Komisijos IT taikomojoje programoje „Infoview“) dėl visų ESF (išskyrus JUI) naudojamų TT.

14 diagrama

Visų valstybių narių VP naudojamų rezultatų rodiklių skaičiaus vidurkis (išskyrus SF ir JUI intervencijas, taip pat techninės paramos rodiklius)



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, informacija pagrįsta Komisijos IT taikomosios programos „Infoview“ duomenimis.

ERPF rezultatų rodikliai nėra konkrečiai susiję su pagal programą finansuojamomis intervencijomis

116

Kalbant apie sąvokos „rezultatas“ apibrėžtį, pažymėtina, kad tarp ERPF ir ESF šiuo atžvilgiu yra didelių skirtumų. ERPF rezultatas – tai „konkretus žmonių gerovės ir pažangos aspektas, skatinantis imtis politinių veiksmų, t. y. tai, ką ketinama pakeisti pasitelkiant sukurtas intervencijas“[76]. Rezultatams įtaką daro ne tik ERPF finansavimas, bet ir išorės veiksniai (žr. ***10 langelį***).

76 Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas, 2014–2020 m. programavimo laikotarpio ERPF ir SF „Stebėjimo ir vertinimo gairių dokumentas“, 2014 m. kovo mėn., p. 4.

10 langelis

ERPF rezultatų rodiklio pavyzdys (Ispanija)

Ispanijos ERPF VP „Pažangus ekonomikos augimas“ vienas iš pasirinktų rezultatų rodiklių yra „technologines inovacijas visoms veiklą vykdančioms įmonėms diegiančių įmonių procentinis dydis“. Pradinę reikšmę, remdamasi nacionalinės apklausos duomenimis, apskaičiavo nacionalinė statistinių duomenų tarnyba. Apklausos paskirtis – suteikti informacijos apie visų rūšių Ispanijos įmonėse, kurioms parama teikiama net tik iš ERPF (iš kurio parama skiriama 7 % visų susijusių įmonių), vykstančių inovacijų procesų struktūrą. Todėl šis rezultatas negali būti tiesiogiai priskirtas pačiai VP.

117

Kitaip tariant, ERPF VP atveju ERPF intervencijoms priskirtino poveikio neįmanoma izoliuoti, be to, nežinoma, kurie veiksniai gali daryti įtaką siekiant rezultatų. Šio metodo pranašumas yra tas, kad juo remiantis galima apžvelgti pagrindinius numatomus pokyčius. Tačiau, siekdamos įvertinti pokyčius arba poveikį, kurį būtų galima priskirti ERPF intervencijai, valstybės narės turės pasinaudoti papildomais metodais.

ERPF rezultatų rodikliuose daugiausia dėmesio skiriama konkrečiam numatomo pokyčio aspektui

118

Be to, labai dažnai ERPF rezultatų rodikliuose pateikiama informacija tik apie konkretų numatomo pokyčio aspektą, kuris priklauso nuo įgyvendinamo veiksmo. Todėl tam pačiam investavimo prioritetui taikomi skirtingi rezultatų rodikliai. Pavyzdžiui, aštuoniose iš 14 audituotų VP buvo numatyta skirti lėšas mokslinių tyrimų infrastruktūros sukūrimui ir mokslinių tyrimų įrangos įsigijimui (1a investavimo prioritetas), tačiau beveik visose VP buvo apibrėžti tik joms būdingi rezultatų rodikliai, skirti šioje srityje padarytai pažangai įvertinti; kartais tokie rodikliai buvo nustatyti net tos pačios valstybės narės VP (žr. ***11 langelį***).

11 langelis

Valstybių narių (Kroatijos, Airijos, Lenkijos, Rumunijos ir Ispanijos) nustatyti ERPF rezultatų rodikliai pagal 1a investavimo prioritetą

Tikimasi, kad Lenkijos „Pažangaus ekonomikos augimo“ VP remiamos investicijos paskatins įmones daugiau lėšų skirti mokslinių tyrimų organizacijų atliekamiems moksliniams tyrimams. Ši nuostata yra grindžiama prielaida, kad mokslinių tyrimų kokybė pagerės, kad jų nauda įmonėms padidės ir kad dėl to įmonės pirks iš šių mokslinių tyrimų organizacijų MTTP paslaugas.

Pagal Rumunijos „Konkurencingumo“ VP investicijos turėtų padėti didinti mokslinių tyrimų pajėgumus ir skatinti įmonių konkurencingumą. Su tuo susiję rezultatai bus vertinami atsižvelgiant į įnašą, pritrauktą pagal programą „Horizontas 2020“, ir padidėjusį mokslinių publikacijų skaičių. Ispanijos Andalūzijos VP tikslas – padidinti pateiktų patento paraiškų skaičių. Kroatijos „Konkurencingumo ir sanglaudos“ VP rezultatų rodiklis yra publikacijų moksliniuose žurnaluose skaičius, o Airijos VP – sektoriaus partnerių skaičius. Nė vienas iš rodiklių nėra vienodai apibūdintas.

Pagal EBPO kai kurie iš šių rodiklių, visų pirma išlaidos MTTP ir statistiniai duomenys apie patentus ir mokslines publikacijas, yra tinkami inovacijoms vertinti[77]. ERPF skatinama sąveika su mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros fondais, visų pirma programa „Horizontas 2020“. Todėl dalyvavimas programoje „Horizontas 2020“ taip pat galėtų būti vertinamas kaip padidėjusių mokslinių tyrimų pajėgumų požymis. Tačiau šie rodikliai gali atspindėti tik ribotą informaciją apie tai, kaip moksliniai tyrimai bus naudojami atitinkamų regionų ir (arba) šalių ekonominės plėtros naudai.

77 EBPO ir Eurostatas, Oslo vadovas „Technologinių naujovių duomenų surinkimo ir interpretavimo gairės“, 3-ias leidimas, 2005 m.

ESF rezultatų rodikliai yra tiesiogiai susiję su ESF intervencijomis

119

ESF atveju sąvoka „rezultatas“ yra susijusi su konkrečiomis ESF intervencijomis. Juo išreiškiamas konkrečios situacijos pokytis, dažniausiai susijęs su remiamais juridiniais asmenimis arba dalyviais. Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generaliniam direktoratui „patariama nustatyti rodiklius, kurie būtų kuo labiau susiję su pagal atitinkamo investavimo prioritetą vykdoma veikla“. Be to, pagal ESF „poveikis“ yra susijęs su pagal prioritetinę kryptį nustatytų tikslų pasiekimu, t. y. nauda platesnei visuomenės grupei, o ne tik tiesiogiai paramą gaunantiems dalyviams ar juridiniams asmenims.

120

Kitaip tariant, pabrėžiamas ESF intervencijų tiesioginis poveikis, kuo labiau apribojant išorės veiksnių poveikį, kuris gali būti daromas teikiant ataskaitas apie rodiklį. Rezultatai gali būti tiesioginiai (iš karto užbaigus veiklą susidariusi padėtis) arba ilgalaikiai (padėtis po tam tikro laiko, užbaigus veiklą) (žr. ***12 langelį***).

12 langelis

Rumunijos Žmogiškojo kapitalo VP naudojamas ESF rezultatų rodiklis

Užimtumas ne žemės ūkio įmonėse, veikiančiose Rumunijos miestų teritorijose, bus skatinamas remiant pradedančiųjų įmonių kūrimą arba remiant veikiančias MVĮ kuriant naujas darbo vietas, taip pat teikiant individualiai pritaikytas konsultavimo paslaugas ir (arba) rekomendacijas ir verslumo mokymo paslaugas.

Konkretusis tikslas vertinamas naudojant tris rezultatų rodiklius, vienas iš šių rodiklių yra „sukurtų arba esamų darbo vietų skaičius praėjus 6 mėnesiams po intervencijų, kuriomis remiami bedarbiai ir neaktyvūs asmenys, užbaigimo“. Į skaičiuojamas darbo vietas patenka ir ESF veiksmuose dalyvaujantys asmenys.

Siekiant įvertinti ERPF ir ESF intervencijų poveikį reikės atlikti vertinimus

121

ERPF ir ESF intervencijų poveikį reikės nustatyti atliekant vertinimus VP įgyvendinimo metu ir jas įgyvendinus (*ex post* vertinimas)[78]. Griežtesni reikalavimai galioja ERPF intervencijoms, kurias vykdančios atsakingos institucijos turės surinkti papildomų duomenų apie tiesiogiai projektams priskirtinus rezultatus. Siekiant nustatyti, ar rezultatas, pvz., didesnis mokslinių publikacijų skaičius, yra priskirtinas ERPF intervencijai ar kitiems išorės veiksniams, reikės atlikti palyginimą su jokios paramos negavusiais juridiniais asmenimis ir šiuo tikslu įvertinti, kokią papildomą informaciją reikės surinkti.

122

Todėl Lenkijoje valdymo institucija savanoriškai nustatė tiesioginių rezultatų rodiklius, kad užfiksuotų tiesioginę ERPF intervencijų sukuriamą naudą ir užtikrintų ERPF intervencijų veiksmingumo, efektyvumo ir poveikio vertinimui reikalingų duomenų prieinamumą. Šie betarpių rezultatų rodikliai nėra įtraukti į VP ir apie juos nereikia reguliariai pranešti metinėse įgyvendinimo ataskaitose. Todėl duomenys apie betarpius rezultatus nebus iš anksto prieinami Komisijai ir platesnei auditorijai (per ESI fondų atvirųjų duomenų platformą).

123

ESF atveju informacija apie betarpius rezultatus bus tiesiogiai susieta su intervencijomis, todėl bus sukurtas patikimesnių įrodymų pagrindas, kuriuo remiantis bus vertinamas ESF intervencijų poveikis ir reikės mažiau papildomų duomenų, palyginti su ERPF intervencijomis.

Pradinės ir siektinos reikšmės ERPF ir ESF apskaičiuojamos nevienodai, remiantis jų atitinkamomis sąvokos „rezultatas“ apibrėžtimis

124

Nustatytosios ERPF rezultatų rodiklių pradinės ir siektinos reikšmės iš esmės yra pagrįstos nacionalinių statistikos tarnybų turimais statistiniais duomenimis, susijusiais su visais potencialiais ERPF intervencijų paramos gavėjais, apimančiais visus išorės veiksnius, ir kuriuose užfiksuotas poveikis visai šaliai ir (arba) regionui. Šiais rezultatų rodikliais nenustatomi ERPF intervencijų veiksmingumo tikslai, todėl jie negali būti laikomi VP betarpiais rezultatais. Atsakomybė už šių rezultatų pasiekimą iš esmės priklauso valstybėms narėms ir mažesne apimtimi – VP valdymo institucijoms.

78 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 56 ir 57 straipsniai.

125
ESF pradinės ir siektinos reikšmės iš esmės apskaičiuojamos remiantis ankstesniais duomenimis arba ankstesne patirtimi, tiesiogiai susijusia su ESF intervencijomis, t. y. rezultatų rodikliai yra išdirbio rodiklių funkcija. Pavyzdžiui, bendro rodiklio „dalyviai, kurie baigę dalyvavimą programoje įsidarbino, įskaitant savarankišką darbą“ pradinė reikšmė atitinka veiksmingumo santykį (ESF lėšomis surengtuose mokymo kursuose dalyvavusių ir įsidarbinusių asmenų procentinė dalis), pasiektą panašiose programose.

126
ESF rezultatų rodikliai rodo VP indėlį siekiant konkrečiųjų tikslų ir gali būti naudojami nustatant ESF intervencijų indėlį siekiant PS nustatytų strateginių rezultatų rodiklių. Atsakomybė už rezultatų pasiekimą yra aiškiai paskirta valdymo institucijoms. Kadangi rezultatai yra apibrėžti pagal gyventojų, gaunančių naudos iš ESF paramos, skaičių, tikimasi, kad valdymo institucijos darys didesnę įtaką siekiant rezultatų.

127
ESF atveju duomenys kasmet turi būti renkami[79] apie visus dalyvius (išskyrus tik keletą išimčių) ir ūkio subjektus, o įgyvendinus veiksmą ir siekiant apskaičiuoti bendrus rezultatų rodiklius (apie kuriuos taip pat reikės pranešti metinėje įgyvendinimo ataskaitoje) turi būti įmanoma atsekti dalyvius. Be to, kai tinkama, pranešant apie rodiklių reikšmes, jas reikia išskaidyti pagal lytį.

128
Tačiau duomenys apie dalyvių užimtumą negali būti naudojami mechaniškai, nes jų objektyvumui įtaką gali daryti veiksniai, kurių už programos įgyvendinimą atsakingos institucijos negali visiškai kontroliuoti. Pagal susijusias Komisijos gaires rezultatai atspindi dalyvių padėtį po to, kai jie baigia dalyvauti bendrai finansuojamame projekte[80]. Tai reiškia, kad net jeigu dalyvis nutraukė dalyvavimą bendrai finansuojamoje mokymo programoje jos nepabaigęs, jo vėlesnis įsidarbinimas bus laikomas rezultatu, net jeigu šis įsidarbinimas visų pirma yra priskirtinas ne prie jo dalyvavimo mokymo programoje, o prie šalies ir (arba) regiono socialinės ir ekonominės padėties arba kitų veiksnių.

129
15 diagramoje apibendrinami skirtingų požiūrių į abiejų fondų veiksmingumo rodiklius privalumai ir trūkumai.

79 Išskyrus rodiklius „benamiai arba žmonės, kuriems daro poveikį su būstu susijusi atskirtis“ ir „žmonės iš kaimo vietovių“.

80 „Europos sanglaudos politikos stebėjimas ir vertinimas“, Europos socialinis fondas, gairių dokumentas, 2015 m. birželio mėn.

15 diagrama

ERPF ir ESF požiūrių į veiksmingumo vertinimą privalumai ir trūkumai

	ERPF	ESF
PRIVALUMAI	• Rezultatų rodikliais perteikiama pagrindinių tikėtinų pasekmių regionui ir (arba) šaliai apžvalga. • Galioja bendri išdirbio rodikliai, todėl duomenis galima subendrinti ES lygmeniu.	• Remiantis rezultatų rodikliais vertinamas tiesioginis intervencijų poveikis fiziniams asmenims. • Prieinama informacija apie betarpius su intervencijomis tiesiogiai susijusius rezultatus. Poveikio vertinimai turės tvirtą vertinimo pagrindą. • Duomenys apie betarpius projektų rezultatus reguliariai perduodami Komisijai ir su jais leidžiama laiku susipažinti. Šie duomenys yra tikrinami. • Galioja bendri išdirbio rodikliai, todėl duomenis galima subendrinti ES lygmeniu. • Intervencijos kategorijos visiškai dera su investavimo prioritetais. • Didesnė atsakomybė už rezultatų pasiekimą (dėl intervencijų, kurios, kaip tikimasi, pagerins remiamų fizinių / juridinių asmenų padėtį).
TRŪKUMAI	• Rezultatų rodikliai nesudaro sąlygų įvertinti tiesioginio intervencijų poveikio. • Nerenkama informacija apie individualiuose projektuose pasiektus rezultatus. Atliekant vertinimus reikės surinkti papildomos informacijos apie betarpius projektų rezultatus. • Duomenys apie betarpius projektų rezultatus nėra reguliariai perduodami Komisijai, todėl jie nėra reguliariai tikrinami. • Nėra bendrų rezultatų rodiklių, todėl nėra galimybės subendrinti rezultatų ES lygmeniu[1] • Bendri išdirbio rodikliai yra privalomi tik tada, kai tinkami. • Didelis konkrečių rodiklių skaičius. • Intervencijos kategorijos nedera su investavimo prioritetais.	• Rezultatų rodikliai neatspindi bendro strateginio pokyčio, kurio yra siekiama. • Atliekant vertinimus reikės surinkti papildomos informacijos. • Valstybės narės įpareigojamos rinkti nemažai duomenų. • Didelis konkrečių rodiklių skaičius.

1 Žr. 112 dalį.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

Dėl metodologijos skirtumų ir didelio konkrečioms programoms skirtų rodiklių skaičiaus bus sukurta didelė administracinė našta, tačiau dar neaišku, kaip bus panaudoti šie duomenys

ERPF ir ESF taikomi skirtingi ataskaitų teikimo reikalavimai

130

Manome, kad su konkrečiais fondais susijusiuose reglamentuose nustatyti kitokie veiksmingumo duomenų apie pasiektą išdirbį ir rezultatus rinkimo ir teikimo ir investicijų stebėsenos reikalavimai yra 2014–2020 m. laikotarpiu taikomos sistemos trūkumas. Veiksmingumo reikšmė abiejuose fonduose yra skirtinga, todėl valstybės narės turi pareigą sukurti konkrečių fondų veiksmingumo stebėjimo sistemas, net jei VP apima keletą fondų.

131

Be to, reikia spręsti bendro skirtingų veiksmingumo rodiklių skaičiaus klausimą: galioja tūkstančiai bendrų ir konkrečioms programoms skirtų su išdirbiais ir rezultatais susijusių veiksmingumo rodiklių. Valdymo institucijos turės surinkti duomenis apie visus šiuos rodiklius ir už juos atsiskaityti. Be to, audito institucijos turės tikrinti ne tik išlaidų tvarkingumą, bet ir duomenų rinkimo ir saugojimo sistemų patikimumą.

132

Matome riziką, kad dėl šio visapusiško požiūrio į informacijos apie veiksmingumą rinkimą atsiras didelė administracinė našta valdymo institucijoms, tačiau nebus gauta proporcinga nauda. Be to, vis dar neaišku, kaip valstybės narės ir / arba Komisija ketina panaudoti ir stebėti informaciją, su kuria susijusius duomenis reikės rinkti.

Apie išdirbius ir rezultatus surinkti duomenys per kitą programavimo laikotarpį gali būti panaudoti siekiant stiprinti veiksmingumu grindžiamą biudžeto sudarymą

133

Tačiau pažymime, kad Komisija gali susipažinti su išsamiais veiksmingumo duomenimis apie gautus išdirbius ir rezultatus. Suinteresuotosios šalys taip pat galės tikruoju laiku susipažinti su duomenimis atviruųjų sanglaudos duomenų platformoje. Todėl juos galės tikrinti atsakingos institucijos ir Komisija, taip pat išorės suinteresuotosios šalys.

134

Komisija gali atsižvelgti į faktinius veiksmingumo duomenis, kad dar kartą įvertintų istorinių vieneto sąnaudų, naudotų nustatant siektiną reikšmę, pagrįstumą ir / arba patvirtintų išlaidų veiksmingumą ir išlaidų efektyvumą. Vienoje savo ankstesnių ataskaitų mes, pavyzdžiui, nustatėme reikšmingų skirtingų valstybių narių greitkelių statybos vieneto sąnaudų skirtumų. Mes rekomenduojame Komisijai išnagrinėti šių skirtumų priežastis ir užtikrinti, kad būtų taikoma geriausia praktika[81].

135

Mes manome, kad tai net galėtų sudaryti sąlygas tokią informaciją panaudoti labiau į veiksmingumą orientuotame lėšų paskirstyme po 2020 m. įgyvendinamose intervencijose (žr. ***13 langelį***). Pagal BNR gali būti taikomi bendrų veiksmų planai, pagal kuriuos finansiniai asignavimai išimtinai priklauso nuo pasiekto išdirbių ir rezultatų lygio[82]. Tačiau šia galimybe iki šiol nebuvo pasinaudota nė vienoje VP 28 valstybėse narėse. Tai parodo, kad skirstydamos lėšas valstybės narės nėra linkusios naudotis veiksmingumu pagrįstomis procedūromis. To priežastis gali būti ir tai, kad šiuo metu nepakanka patikimos informacijos apie vidutines vieneto sąnaudas.

136

Programavimo laikotarpiu po 2020 m. valstybės narės turėtų turėti geresnes galimybes nustatyti, kokio dydžio biudžetas joms reikalingas, kad būtų patenkinti jų poreikiai ir įgyvendintos KŠSR, ir nustatyti VP numatytus išdirbius ir rezultatus.

81 Specialioji ataskaita Nr. 5/2013 „Ar ES sanglaudos politikos fondai tinkamai naudojami keliams?“

82 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 106 straipsnis.

13 langelis

Veiksmingumu grindžiamas biudžeto sudarymas

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) duomenimis, požiūriai į veiksmingumu grindžiamą biudžeto sudarymą ilgainiui keičiasi, o pakeitimai daromi prasidėjus kiekvienam naujam biudžeto programavimo procesui. Įvairiose šalyse taip pat laikomasi skirtingų požiūrių, nes jie turi atitikti atitinkamas nacionalines politines aplinkybes[83].

EBPO savo veikloje naudoja keletą veiksmingumu grindžiamo biudžeto sudarymo apibrėžčių, pažymėdama, kad „nėra vienos standartinės suderintos veiksmingumu grindžiamo biudžeto sudarymo apibrėžties“ ir kad „nėra vieno veiksmingumu grindžiamo biudžeto sudarymo modelio“[84].

Apibendrinant, taikomi du pagrindiniai metodai:

Į veiksmingumą orientuoto biudžeto sudarymo paskirtis – suteikti sprendimų priėmėjams daugiau informacijos arba pakeisti būdą, kuriuo sudaromi biudžetai[85]. Be to, paskirstytos lėšos turi būti susietos su išmatuojamais rezultatais. Todėl dabar sprendimų priėmimo procese informacija apie būsimą arba buvusią veiklą yra naudojama kartu su kita informacija.

Kita vertus, veiksmingumu grindžiamas biudžetas yra biudžetas, kuriame kiekvienas biudžeto padidėjimas siejamas su didesniais išdirbiais arba kitais rezultatais. Plačiąja prasme veiksmingumu grindžiamas biudžetas yra toks biudžetas, kuriame pateikiama informacija apie tai, ką organizacijos padarė arba tikimasi, kad jos padarys, su joms patikėtais pinigais. Tai reiškia, kad finansinis asignavimas nustatomas remiantis numatytais išdirbiais ir / arba rezultatais arba bent jau į juos atsižvelgiant.

---

83 EBPO, 2011 m. patirtis / 2012 m. EBPO apklausa dėl veiksmingumu grindžiamo biudžeto sudarymo, 11-asis metinis EBPO Veiklos ir rezultatų tinklo vyresniųjų biudžeto pareigūnų posėdis, EBPO Paryžiaus konferencijų centras, 2015 m. lapkričio 26–27 d.

84 EBPO, veiksmingumu grindžiamas biudžeto sudarymas: vartotojų vadovas, politikos santrauka, 2008 m. kovo mėn.

85 Allen Schick „The Metamorphoses of performance budgeting, OECD Journal on budgeting“, 2013 m., 2 t.

137
Iš esmės Komisija veiksmingai derėjosi dėl 2014–2020 m. laikotarpio sanglaudos PS ir VP. Derybas su valstybėmis narėmis ji baigė per teisės aktuose nustatytus terminus, daugiausia dėmesio skyrė strategijos „Europa 2020“ finansavimui ir užtikrino tvirtesnį intervencijos logikos loginį pagrindą veiksmų programose. Tačiau jai nepavyko suderinti fondų finansinio stebėjimo priemonių ir užtikrinti nuoseklios su išdirbiais ir rezultatais susijusių veiksmingumo rodiklių apibrėžties. Vis dėlto to reikėtų norint prasmingai subendrinti ir palyginti programų veiksmingumo duomenis. Be to, atsižvelgiant į bendrą veiksmingumo rodiklių, kuriuos reikia stebėti, skaičių ir nuolatinį papildomų duomenų poreikį siekiant įvertinti ES fondų poveikį, kyla didelės administracinės naštos pavojus, susijęs su šiuo veiksmingumo stebėsenos režimu 2014–2020 m. laikotarpiu.

Komisija kontroliavo vėluojančias derybas dėl partnerystės susitarimų ir veiksmų programų

138
Europos Parlamentas ir Taryba Sanglaudos politikos teisės aktų rinkinį priėmė 2013 m. gruodžio mėn., t. y. prieš pat 2014–2020 m. programavimo laikotarpio pradžią. Palyginti su ankstesniu laikotarpiu, tai padaryta penkiais mėnesiais vėliau; iš dalies taip yra dėl to, kad Komisija vėliau pateikė pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto ir iš dalies dėl to, kad deryboms užbaigti prireikė daugiau laiko. Komisija antrinės teisės aktus priėmė iki 2016 m. sausio mėn., t. y. po to, kai Komisija jau patvirtino daugumą VP (žr. 33–37 dalis).

139
Apskritai, nepaisant trūkumų, Komisija patvirtino PS ir VP iki Bendrųjų nuostatų reglamente nustatyto termino: paskutinis PS buvo patvirtintas 2014 m. lapkričio mėn., o paskutinė VP – 2015 m. gruodžio mėn. Komisija ėmėsi iniciatyvos ir neoficialias derybas pradėjo jau 2012 m. Tai taip pat padėjo sumažinti poveikį, kuris atsirado dėl pavėluotai priimtų reglamentų. Komisija valstybėms narėms taip pat pateikė nemažai aiškinamųjų pastabų, nors tai buvo daroma nenuosekliai ir vėlyvuoju proceso etapu (iki 2014 m. rugsėjo mėn.). Komisija galutines aiškinamąsias pastabas galėjo parengti tik nustačius teisės aktų sistemą (2013 m. gruodžio mėn.) (žr. 47–48 dalis).

140

Valstybės narės visus PS pateikė laiku (iki 2014 m. balandžio mėn.), o derybos vidutiniškai buvo baigiamos per penkis mėnesius. Šis procesas vyko gerokai greičiau, palyginti su atitinkamu etapu rengiant 2007–2013 m. NSKP, ir iš dalies padėjo kompensuoti vėlavimus (žr. 48–49 dalis).

141

Valstybės narės daugumą savo VP projektų (85 %) pateikė per teisės aktuose nustatytą terminą. Dėl 15 % VP Komisija negalėjo pradėti oficialių derybų per tris mėnesius nuo PS pateikimo. Vidutiniškai VP buvo patvirtinama per apytiksliai aštuonis mėnesius (neatsižvelgiant į laikotarpius, kai nebuvo imamasi jokių veiksmų, t. y. laikotarpius nuo pastabų išsiuntimo valstybėms narėms iki VP pateikimo). Tai galima palyginti su ankstesniu laikotarpiu. Iki 2014 m. gruodžio mėn. pagal investicijų į ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo tikslą patvirtinta 64 % VP. Ankstesniu 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu per tokį patį laiką buvo patvirtinta 98 % VP. Tai daugiausia lėmė pavėluotai priimtas teisėkūros rinkinys (žr. 49 dalį).

142

Todėl galima teigti, kad derybos buvo sudėtingesnės. Pagrindinės to priežastys buvo susijusios su papildomais reikalavimais, pvz., *ex ante* sąlygomis arba reikalavimu parengti aiškesnę intervencijos logiką, IT problemomis ir poreikiu rengti daugybę Komisijos patvirtinamųjų raundų, kurie dėl poreikio įvairioms tarnyboms konsultuotis tarpusavyje ir savo viduje užėmė daug laiko. Be to, programavimo dokumentų projektuose buvo nustatyta kokybinių trūkumų (žr. 53–55 dalis).

1 rekomendacija.

Komisija turėtų užtikrinti, kad jos pasiūlymai dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų sanglaudos politikos srityje, susiję su laikotarpiu po 2020 m., būtų pateikti tokiu metu, kad liktų pakankamai laiko Europos Parlamento ir Tarybos deryboms, kurios turėtų baigtis iki programavimo laikotarpio pradžios.

Tikslo įgyvendinimo data: rengiant pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, susijusius su laikotarpiu po 2020 m.

Partnerystės susitarimai turėjo didelę reikšmę sanglaudos lėšas tikslingai skiriant strategijos „Europa 2020“ įgyvendinimui

143

Paaiškėjo, kad PS yra veiksminga ESI fondų nukreipimo į TT ir į investavimo prioritetus priemonė. Audituotuose PS aptarti visi esminiai aspektai ir pateikiamas valstybių narių vystymosi poreikių ir investavimo prioritetų apibūdinimas. Komisija ir valstybės narės sėkmingai sutelkė 2014–2020 m. ES finansavimą strategijos „Europa 2020“ tikslams, susijusiems su ekonomikos augimu ir darbo vietų kūrimu. Finansavimas vienodai sutelktas ribotam pagrindinių TT sričių skaičiui, o konkretiems fondams taikomi paramos telkimo pagal temas reikalavimai iš esmės buvo viršyti. Apskritai, palyginti su 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu, daugiau lėšų skirta MVĮ konkurencingumui, klimato kaitai ir užimtumui, o mažiau – transportui ir aplinkai (žr. 57 ir 68 dalis).

144

Tačiau mes pažymime, kad PS pateikta informacija ne visada atitinka VP pateiktą informaciją ir kad valstybių narių, kurios naudojasi ERPF reglamente nustatytomis nukrypti leidžiančiomis nuostatomis, VP prieinama finansinė informacija ne visada sudaro galimybes nustatyti, ar laikomasi paramos telkimo pagal temas reikalavimų (žr. 69 lentelę).

2 rekomendacija.

a) Valstybės narės turėtų pateikti Komisijai būtiną finansinę informaciją, kad ji galėtų veiksmingai stebėti, kaip laikomasi paramos telkimo pagal temas reikalavimų (įskaitant ERPF reglamente nustatytas nukrypti leidžiančias nuostatas).

b) Komisija turėtų užtikrinti, kad valstybės narės paisytų reikalavimo nukreipti ESI fondų finansavimą į teminius tikslus.

Tikslo įgyvendinimo data: nuo 2017 m. kasmet.

145

PS valstybės narės nurodo pagrindinius siektinus rezultatus, tačiau paprastai nepateikia kiekybinių tikėtino ESI fondų įnašo, kurio reikia norint pasiekti siektinas reikšmes, įverčių. Tačiau akivaizdu, kad, siekiant daugumos PS nustatytų rezultatų, reikės ne tik nemažų nacionalinių biudžetų įmokų (neskaitant ESI fondų išlaidų), bet ir papildomų reguliavimo priemonių ir struktūrinių reformų. Kartu rezultatas gali būti nepasiekiamas ne dėl nepavykusių ESI fondų intervencijų, o dėl su ESI fondų taikymo sritimi nesusijusių veiksnių, pvz., nepalankios socialinės ir ekonominės padėties ir / arba neveiksmingos nacionalinės politikos (žr. 74–80 dalis).

Veiksmų programose aiškiau aprašyta, kokių tikslų siekiama intervencijomis ir kaip šiuos tikslus tikimasi pasiekti, tačiau šie aprašymai yra sudėtingesni

146

Išnagrinėjus daugumą VP, galima teigti, kad Komisijai ir valstybėms narėms pavyko parengti patikimesnę intervencijos logiką turinčias programas, t. y. nustatyti ko intervencija siekiama (konkretieji tikslai / rezultatai) ir kaip tai tikimasi pasiekti (finansavimas-veiksmai-išdirbiai). Tais atvejais, kai buvo trūkumų, jie atsirado dėl to, kad vystymosi poreikiai nebuvo įtvirtinti dokumentuose ir atrodė, kad tikslai nėra tinkami atsižvelgiant į nustatytus poreikius. Tikslai taip pat dažnai buvo pernelyg plačiai apibrėžti arba buvo abejonių dėl to, ar VP nurodyti veiksmai padės siekti joje nustatytų tikslų ir rezultatų. Tokiais atvejais kyla rizika, kad viešosios išlaidos nebus tinkamai paskirstytos arba panaudotos veiksmingiausiu būdu (žr. 81–87 dalis).

147

2014–2020 m. VP sudėtingumas priklauso nuo šių kriterijų: valstybių narių apibrėžtų prioritetinių krypčių skaičiaus ir su šiomis kryptimis susijusių investavimo prioritetų skaičiaus ir regionų, kuriems taikoma VP, kategorijų skaičiaus. Be to, tai priklauso nuo konkrečioms programoms taikomų rodiklių, kuriuos pasirinko valstybės narės, skaičiaus. 2014–2020 m. VP sukurtos kaip trijų matmenų matricos struktūros, kuriose nurodomos atskirų valstybių narių nustatytos prioritetinės kryptys, atrinkti investavimo prioritetai ir tikslinių regionų rūšys. Tai padeda užtikrinti programavimo nuoseklumą, tačiau dėl to taip pat labai padidėja veiksmingumo rodiklių, kurie turi būti stebimi, skaičius, kadangi jie padauginami, siekiant atsižvelgti į konkretų kontekstą, kuriame vykdomas VP finansavimas. Atsižvelgiant į audituotų VP imtį, išdirbio rodiklių skaičius padidėjo 450 %, o rezultatų rodiklių skaičius padidėjo apytiksliai 500 % (žr. 88–91 dalis).

Konkretiems fondams būdingi skirtumai, susiję su finansinių duomenų skirstymu į kategorijas ir veiksmų programų veiksmingumo vertinimu, dėl kurių ateinančiais metais gali kilti sunkumų vykdant programų stebėjimą

148

Investicijų finansinio stebėjimo metodas skiriasi ne tik tarp ERPF ir ESF, bet ir atskirose valstybėse narėse, turinčiose daugiau kaip vieną regionų kategoriją (pavyzdžiui, mažiau išsivystę, pereinamojo laikotarpio ir labiau išsivystę regionai). Visų pirma ERPF atveju ryšys tarp veiksmų ir finansavimo negali būti iš anksto nustatomas, nes finansinė informacija nėra suderinta su investavimo prioritetais. Tai apsunkins pažangos stebėjimą, nes nebus aišku, kiek pinigų buvo skirta iš ERPF remiamų investicinių prioritetų įgyvendinimui (žr. 92–99 dalis).

149

Taip pat yra nevienodas bendrų išdirbio rodiklių taikymas skirtinguose fonduose ir valstybės narės turi galimybę apibrėžti papildomus konkrečiai programai skirtus išdirbio rodiklius. ERPF atveju vėlgi kyla didelių sunkumų apibendrinant veiksmingumo informaciją apie pasiektą išdirbį, nes valstybės narės vidutiniškai pasirenka tiek pat konkrečiai programai skirtų rodiklių, kiek ir bendrų rodiklių. Apskritai ERPF atveju 28 ES valstybės narės, be 40 bendrų išdirbio rodiklių, sukūrė 2 240 skirtingų konkrečiai programai skirtų išdirbio rodiklių. Kiekvienoje ERPF VP buvo naudojama vidutiniškai 13,2 skirtingų konkrečiai programai skirtų išdirbio rodiklių ir 14,8 bendrų išdirbio rodiklių (žr. 100–109 dalis).

150

Padėtis tampa dar problemiškesnė, kai kalbama apie rezultatų rodiklius: šiuo atveju ERPF ir ESF rodikliais vertinami skirtingi dalykai ir jie vertinami nevienodai. Tiesą sakant, sąvoka „rezultatas“ su konkrečiais fondais susijusiuose reglamentuose aiškinama skirtingai. Bendri rezultatų rodikliai yra nustatyti tik ESF, o ne ERPF. Tačiau jie nėra dažnai naudojami. Apskritai 28 ES valstybės narės nustatė 2 955 konkrečioms programoms skirtus ERPF rezultatų rodiklius, o vidutiniškai kiekvienoje ERPF VP buvo panaudoti 17,4 skirtingi konkretūs rezultatų rodikliai. ESF atveju buvo taikyti 23 bendri rezultatų rodikliai ir papildomi 1976 konkrečiai programai skirti rezultatų rodikliai. Kiekvienoje ERPF VP buvo naudojama vidutiniškai 3,1 bendrų rezultatų rodiklių ir 14,4 skirtingų konkrečiai programai skirtų rezultatų rodiklių. Todėl atrodo, kad ES lygmeniu nebus įmanoma prasmingai subendrinti duomenų apie veiksmingumą. Apskritai, atsižvelgiant į tokių duomenų surinkimo sąnaudas, atrodo, kad veiksmingumo rodiklių skaičius yra per didelis. Savo nuomonėje 1/2017[86] mes rekomendavome suderinti veiksmingumo terminologijos, susijusios su „išdirbiais“ ir „rezultatais“ apibrėžtis (žr. 110–130 dalis).

86 Žr. Nuomonę 1/2017 dėl pasiūlymo iš dalies pakeisti Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių (148 dalis).

151

Taip pat reikalaujama, kad valstybės narės skirtingoms intervencijos sritims skirtus finansinius išteklius ir veiksmingumo duomenis suskirstytų pagal regiono kategoriją (kaip antai mažiau išsivystę, pereinamojo laikotarpio ir labiau išsivystę regionai). Nustatėme, kad valstybės narės šiuo atžvilgiu vadovaujasi skirtingais požiūriais. Šie skirtingi nacionaliniai požiūriai daro tiesioginį poveikį siektinų reikšmių ir orientyrų skaičiui, išdirbio rodikliams, pagrindiniams įgyvendinimo etapams ir šiose VP naudojamiems finansiniams rodikliams, t. y. išdirbio ir rezultatų rodiklių reikšmės pagal regionų rūšį nustatomos naudojant skirtingus paskirstymo būdus. Dar svarbiau tai, kad bendro požiūrio nebuvimas verčia abejoti valstybių narių teikiamos informacijos, susijusios su daugiau nei viena regiono kategorija, palyginamumu ir tikslumu. Visų pirma tai gali daryti poveikį paramos telkimo pagal temas reikalavimų įgyvendinimui (žr. 100–101 dalis).

3 rekomendacija.

Komisija turėtų pateikti bendrą sąvokų „išdirbis“ ir „rezultatas“ apibrėžtį, pasiūlyti jų įtraukimą į Finansinį reglamentą ir užtikrinti, kad sektoriniuose reglamentuose laikotarpiais po 2020 m. būtų vadovaujamasi šiomis apibrėžtimis.

Tikslo įgyvendinimo data: rengiant pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, susijusius su laikotarpiu po 2020 m.

4 rekomendacija.

Komisija turėtų atlikti 2014–2020 m. laikotarpio konkrečioms programoms skirtų ir bendrų išdirbių ir rezultatų rodiklių analizę, kad nustatytų svarbiausius ir tinkamiausius ES intervencijų poveikį atspindinčius rodiklius,

Valstybės narės turėtų nebenaudoti nereikalingų konkrečioms programoms skirtų rodiklių tais atvejais, jei padaromi programos pakeitimai.

Tikslinė įgyvendinimo data: iki 2018 m. vidurio.

152

Kaip ir praeityje, sanglaudos išlaidų poveikis siekiant numatytų rezultatų turės būti nustatytas atliekant vertinimus. Tam reikia prieinamų duomenų apie tiesiogiai bendrai finansuojamoms operacijoms priskirtinus rezultatus. Kalbant apie ESF VP, pažymėtina, kad betarpiai intervencijų rezultatai bus sistemingai renkami ir apie juos valstybės narės praneš Komisijai. Tačiau ERPF rezultatų rodikliuose nėra užfiksuoti betarpiai projektų rezultatai ir jie nebus iš anksto prieinami, nebent valstybės narės nuspręs surinkti šiuos papildomus duomenis savanoriškai (žr. 121–123 dalis).

5 rekomendacija.

Komisija turėtų:

- skleisti valstybių narių gerąją patirtį, susijusią su vertinimais, kurie gali geriausiai atskleisti ES intervencijų poveikį;
- padėti valstybėms narėms atnaujinti savo vertinimų planus, kuriuose numatyti tokie gerąja patirtimi pagrįsti vertinimai.

Valstybės narės turėtų užtikrinti, kad būtų renkami ERPF intervencijų poveikio nustatymui reikalingi duomenys.

Tikslinė įgyvendinimo data: iki 2017 m. pabaigos.

153

Su konkrečiais fondais susijusiuose reglamentuose nustatyti kitokie veiksmingumo duomenų apie pasiektą išdirbį ir rezultatus rinkimo ir teikimo ir investicijų stebėjimo reikalavimai yra pagrindinis 2014–2020 m. laikotarpiu taikomos sistemos trūkumas. Iš mūsų analizės matyti, kad kai kurie rodikliai, kurie ERPF įvardijami kaip išdirbio rodikliai, ESF galėtų būti suvokiami kaip rezultatų rodikliai. Tačiau betarpiai rezultatai nėra sistemingai vertinami pagal bendrus išdirbio rodiklius, susijusius su visais ERPF intervencijomis remiamais teminiais tikslais (žr. 124–130).

154

Todėl valstybės narės turi pareigą sukurti konkrečių fondų veiksmingumo stebėjimo sistemas, net jei VP apima keletą fondų. Dėl šių metodologijos skirtumų ir pernelyg didelio konkrečioms programoms skirtų rodiklių skaičiaus bus sukurta didelė administracinė našta, tačiau dar neaišku, kaip bus panaudoti šie duomenys. Vis dar neaišku, kaip valstybės narės ir / arba Komisija ketina panaudoti ir stebėti veiksmingumo informaciją, su kuria susijusius duomenis reikės rinkti, tikrinti ir, bent jau kalbant apie bendrus rodiklius, pateikti Komisijai. Tačiau geresnis veiksmingumo duomenų apie pasiektą išdirbį prieinamumas galėtų sudaryti sąlygas panaudoti tokias vieneto sąnaudas ir informaciją apie intervencijų veiksmingumą ir efektyvumą po 2020 m., nustatant labiau į veiksmingumą orientuotą intervencijų biudžeto lėšų paskirstymą (žr. 131–134 dalis).

6 rekomendacija.

Komisija turėtų:

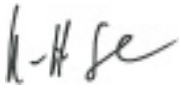
- pasinaudoti metinio įgyvendinimo ataskaitose surinktais duomenimis ir *ad hoc* ir *ex post* vertinimų rezultatais, skirtais veiksmingumo lyginamajai analizei, ir jei tikslinga, 2014–2020 m. laikotarpiu skatinti lyginamąją analizę ir politinės patirties kaupimą;

- taikyti veiksmingumu grindžiamo biudžeto koncepciją, kuria kiekvienas išteklių padidėjimas susiejamas su išdirbių ar kitų rezultatų padidėjimu, sanglaudos politikos intervencijų finansavimui po 2020 m. laikotarpio, jei tai tikslinga. Šiomis aplinkybėmis Komisija turėtų pasinaudoti 2014–2020 m. laikotarpio duomenimis apie nustatytas faktines vieneto sąnaudas.

Tikslo įgyvendinimo data: rengiant pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, susijusius su laikotarpiu po 2020 m.

Šią ataskaitą priėmė II kolegija, vadovaujama Audito Rūmų narės Ilianos IVANOVOS, 2017 m. vasario 8 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu



Pirmininkas
Klaus-Heiner LEHNE

Pagrindinių 2014–2020 m. laikotarpiu nustatytų reguliavimo priemonių palyginimas su panašiomis ankstesnių laikotarpių nuostatomis

	Intervencijos logika			Veiklos rezultatų planas	*Ex ante* sąlygos
Programavimo laikotarpis	Raida	Paramos telkimas pagal temas	Veiksmingumo rodikliai		
2014–2020 m.	o Griežtesnė intervencijos logika	o Paramos telkimo pagal temas reikalavimai, susiję su konkrečiu fondu (ERPF ar ESF), TT (ERPF, SF) arba investavimo prioritetais (ESF) ir regionų kategorija	o Struktūrizuotas rodiklių naudojimas o Teisinį pagrindą (ESF ir ERPF) sudarančiuose teisės aktuose nustatyti bendri išdirbio rodikliai ir bendri ESF rezultatų rodikliai o Privalomas ataskaitų apie visus bendrus ESF rodiklius teikimas	o privalomas 6 % veiksmingumo rezervas skirtas ERPF, ESF ir SF pagal investicijų į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimo tikslą o Reglamente apibrėžtos veiksmingumo vertinimo metodika o Fondų nuostoliai galimi, jei iš esmės nepasiekiami orientyrai	o Teminės *ex ante* sąlygos o Bendrosios *ex ante* sąlygos o Privalomas o Galimybė sustabdyti tarpinius mokėjimus
2007–2013 m.	o Įprasta intervencijos logika	o Finansavimas skirtas su Lisabonos strategija susijusioms išlaidų kategorijoms pagal geografinį tinkamumą	o Skirtingose valstybėse narėse rodikliai naudojami nevienodai o Bendri rodikliai nustatyti Komisijos gairėse; dėl jų naudojimo su valstybėmis narėmis susitarta 2008 m., tačiau jie neprivalomi	o 3 % veiksmingumo rezervas skirtas konvergencijos tikslui ir / arba regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslui o Nustatyti valstybių narių iniciatyva, neprivalomi o Lėšų praradimas neįmanomas	o Nėra aiškių *ex ante* sąlygų
2000–2006 m.	o Įprasta intervencijos logika	o Paramos telkimas prioritetiniams tikslams, Bendrijos iniciatyvos ir fondų aprėptis gyventojų atžvilgiu	o Skirtingose valstybėse narėse rodikliai naudojami nevienodai o Komisijos gairėse pateikti pavyzdiniai bendri rodikliai; nėra jokių paskatų juos naudoti	o 4 % įsipareigojimų asignavimų privalomas veiksmingumo rezervas o Valstybių narių nustatyta veiksmingumo vertinimo metodika o Lėšų praradimas neįmanomas	o Nėra aiškių *ex ante* sąlygų

Šaltinis: Europos Audito Rūmai, informacija pagrįsta taikomais teisės aktais ir Komisijos gairėmis.

II priedas

Strategija „Europa 2020“, teminiai tikslai ir paramos telkimas pagal temas[1]

Teminis tikslas

Pažangus augimas	Tvarus augimas	Integracinis augimas
1-as TT – Mokslinių tyrimų, technologinės plėtros ir inovacijų skatinimas	**4-as TT** – Perėjimo prie mažo anglies dioksido ekonomikos visuose sektoriuose rėmimas	**8-as TT** – Tvaraus ir kokybiško užimtumo skatinimas ir parama darbuotojų judumui
2-as TT – Informacinių ir ryšių technologijų (IRT) prieinamumo, naudojimo didinimas ir kokybės gerinimas (Plačiajuosčio ryšio tikslas)	**5-as TT** – Prisitaikymo prie klimato kaitos skatinimas, rizikos prevencija ir valdymas	**9-as TT** – Socialinės įtraukties skatinimas, kova su skurdu ir visų rūšių diskriminacija
3-ias TT – Mažųjų ir vidutinių įmonių (MVĮ) konkurencingumo didinimas	**6-as TT** – Aplinkos išsaugojimas ir apsauga bei efektyvaus išteklių naudojimo skatinimas	**10-as TT** – Investicijos į švietimą, mokymą ir profesinį mokymą siekiant lavinti įgūdžius ir skatinti mokymąsi visą gyvenimą
	7-as TT – Tvaraus transporto skatinimas ir kliūčių pagrindinėse tinklo infrastruktūros dalyse šalinimas	**11-as TT** – Valdžios institucijų ir suinteresuotųjų subjektų institucinių gebėjimų stiprinimas ir veiksmingas viešasis administravimas

Prioritetai ir siektinos reikšmės

1. Vystymasis
3 % ES BVP (viešojo ir privačiojo) turi būti investuojama į mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros (MTTP) ir inovacijų sektorių

2. Švietimas
Mokyklos nebaigusių asmenų skaičiaus sumažinimas iki žemesnio nei 10 % lygio
Pasiekti, kad ne mažiau kaip 40 % 30–34 metų asmenų turėtų aukštąjį išsilavinimą

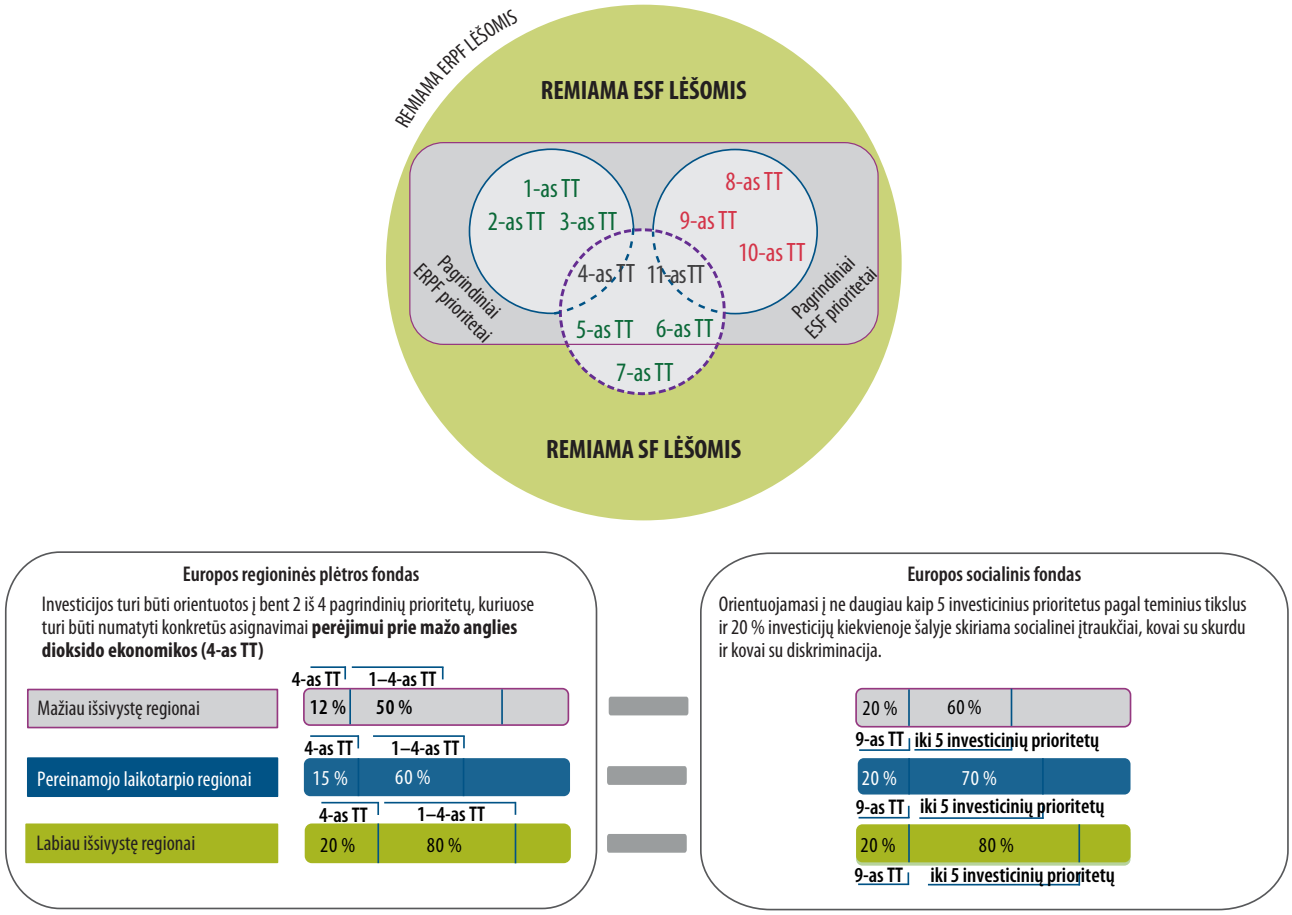
3. Klimato kaita ir energetinis tvarumas
20 %, palyginti su 1990 m. lygiais, sumažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį
Padidinti galutinio energijos iš atsinaujinančiųjų energijos išteklių suvartojimo dalį iki 20 %
20 % padidinti energijos vartojimo efektyvumą

4. Užimtumas
Pasiekti, kad 75 % 20–64 metų asmenų turėtų darbą

5. Kova su skurdu ir socialine atskirtimi
Sumažinti žmonių, kurie skursta ir yra socialiai atskirti arba kuriems gresia skurdas ir socialinė atskirtis, skaičių bent 20 mln.

1 Teminių tikslų priskyrimas strategijos „Europa 2020: pažangus, tvarus ir integracinis augimas“ prioritetinėms sritims reglamentuose neaptariamas. Šias sąsajas nustatė Komisija keliuose nuo 2014 m. paskelbtuose dokumentuose.

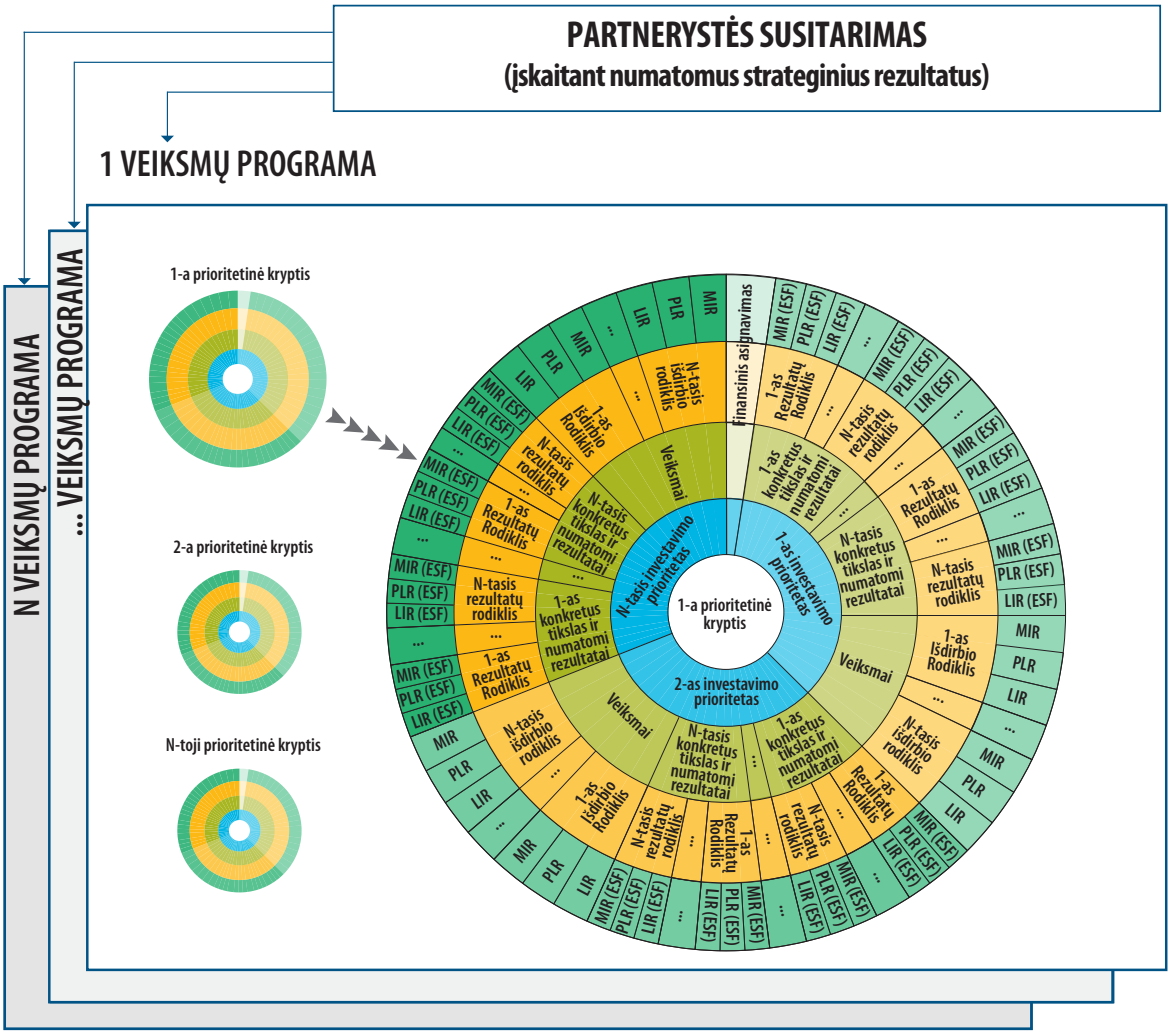
Strategija „Europa 2020“, teminiai tikslai ir paramos telkimas pagal temas



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, informacija pagrįsta Komisijos leidiniu „Panorama. Inforegio, Nr. 48, 2013 m.“.

III priedas

Sanglaudos politikos struktūra



| **MIR**: mažiau išsivystę regionai | **PLR**: pereinamojo laikotarpio regionai | **LIR**: labiau išsivystę regionai

III priedas

Investavimo prioritetai yra konkretūs pagal kiekvieną **teminį tikslą** vystomi veiksmai. Jie turėtų sudaryti konkrečių tikslų apibrėžties pagrindą. Atliekant šį auditą, buvo nagrinėjami šių teminių tikslų investavimo prioritetai:

1-as TT – „Mokslinių tyrimų, technologinės plėtros ir inovacijų skatinimas“:

- a) mokslinių tyrimų ir inovacijų (MTI) infrastruktūros ir gebėjimų tobulinti mokslinių tyrimų ir inovacijų srities kompetenciją, taip pat kompetencijos centrų, visų pirma svarbių Europai, rėmimas;
- b) įmonių investicijų į MTTPI rėmimas, įmonių, mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros centrų ir aukštojo mokslo sektoriaus ryšių ir sąveikos vystymas, visų pirma investicijų į produktų ir paslaugų kūrimą, technologijų perdavimo, socialinių inovacijų, ekologinių inovacijų, viešųjų paslaugų taikomųjų programų, paklausos, tinklų kūrimo, branduolių ir atvirų inovacijų pasitelkiant pažangiąją specializaciją skatinimas, ir technologinių ir taikomųjų mokslinių tyrimų, bandomųjų projektų, ankstyvųjų produkto patvirtinimo veiksmų, pažangių gamybos gebėjimų ir pirminės gamybos, visų pirma susijusios su bazinėmis didelio poveikio technologijomis, ir bendrosios paskirties technologijų sklaidos rėmimas.

8-as TT – „Tvaraus ir kokybiško užimtumo skatinimas ir parama darbuotojų judumui“:

- i) galimybių gauti darbą ieškantiems darbo asmenims ir neaktyviems asmenims, įskaitant ilgalaikius bedarbius ir asmenis, nutolusius nuo darbo rinkos, suteikimas, taip pat pasitelkiant vietos užimtumo iniciatyvas ir remiant darbuotojų judumą;
- ii) jaunimo, visų pirma nedirbančio ir nesimokančio jaunimo, įskaitant jaunimą, kuriam kyla socialinės atskirties pavojus ir marginalizuotų bendruomenių jaunimą, ilgalaikis integravimas į darbo rinką, taip pat įgyvendinant Jaunimo garantijų iniciatyvą;
- iii) savarankiškas darbas, verslumas ir verslo steigimas, įskaitant novatoriškas labai mažas, mažąsias ir vidutines įmones;
- iv) vyrų ir moterų lygybė visose srityse, įskaitant įsidarbinimo ir profesinės karjeros galimybes, darbo ir asmeninio gyvenimo derinimą ir skatinimą mokėti vienodą atlyginimą už vienodą darbą;
- v) darbuotojų, įmonių ir verslininkų prisitaikymas prie pokyčių;
- vi) vyresnių žmonių aktyvumas ir sveikatingumas.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

IV priedas

Strateginiai rezultatų rodikliai – penkioms valstybėms narėms taikomų partnerystės susitarimų analizė

a) 1-am teminiam tikslui

Šalis	PS nustatytas pagrindinis rezultatų rodiklis	Pradinės padėties rodikliai (metai)	Tarpinis 2020 m. tikslas	ESI fondams skirtas ES finansavimas eurais (iš jų ERPF)	ES įnašas į siektiną reikšmę
ES	MTTP išlaidos atsižvelgiant į BVP (bendrosios išlaidos MTTP)	1,3 % (2012 m.)	2,00 %	4 653 741 999 **(4 424 158 787)**	Netaikoma
ES	MTTP išlaidas finansuoja privatusis sektorius	45,6 % (2012 m.)	60,0 %		Netaikoma
ES	Įmonės, kurios diegia technologines inovacijas aktyviose įmonėse, turinčiose 10 ar daugiau darbuotojų	13,22 % (2010–2012 m.)	25,00 %		Netaikoma
IE	Didesnis skaičius sektoriaus partnerių, dirbančių su finansuojamais strateginių mokslinių tyrimų centrais regionuose	Netaikoma[1]	Netaikoma	186 992 153 **(142 000 000)**	Netaikoma
IE	Didesnis licencijų skaičius dėl Pietų ir Rytų regione vykdomų mokslinių tyrimų	Netaikoma	Netaikoma		Netaikoma
IE	„Enterprise Ireland“ MVĮ klientų skaičius PVV regione, kuriame metinės MTTP išlaidos sudaro daugiau nei 100 000 EUR (PVV)	Netaikoma	Netaikoma		Netaikoma
HR	MTTP išlaidos atsižvelgiant į BVP (bendrosios išlaidos MTTP)	0,75 % (2012 m.)	1,40 %	690 292 165 **(664 792 165)**	Netaikoma
PL	MTTP išlaidos atsižvelgiant į BVP (bendrosios išlaidos MTTP)	0,90 % (2012 m.)	1,70 %	8 436 055 741.- **(8 351 428 665.-)**	26 %
PL	Sektoriaus įmonių patirtos MTTP išlaidos atsižvelgiant į BVP	0,30 % (2012 m.)	0,80 %		30 %
RO	MTTP išlaidos atsižvelgiant į BVP (bendrosios išlaidos MTTP)	0,49 % (2012 m.)	2,00 %	1 061 811 455.- **(973 404 255.-)**	Netaikoma

1 Pateikiama nuoroda į VP rezultatų rodiklius.

b) 8-am teminiam tikslui

Šalis	PS nustatytas rezultatų rodiklis	Pradinės padėties rodikliai (metai)	Tarpinis 2020 m. tikslas	ESI fondams skirtas ES finansavimas eurais (iš jų ERPF, ESF, JUI)	ES įnašas į siektiną reikšmę
ES	Padidinti 20–64 metų asmenų užimtumo lygį	59,3 % (2012 m.)	74 %	4 195 708 141.- **(3 645 694 060.-)**	Netaikoma
ES	Jaunimo nedarbo lygis	55,7 % (2013 m.)	Sumažinti pradinę reikšmę		Netaikoma
ES	Žemesnę kvalifikaciją turinčių darbuotojų nedarbo lygis	34 % (2012 m.)	Sumažinti pradinę reikšmę		Netaikoma
ES	Vidutinės ir aukštos kvalifikacijos darbo vietų procentinis dydis, palyginti su bendru užimtumo lygiu	78,97 % (2012 m.)	Padidinti pradinę reikšmę		Netaikoma
IE	Bedarbiai arba kiti darbo ieškantys asmenys, įskaitant ilgalaikius bedarbius ir jaunus bedarbius, gauna darbą arba pradeda mokytis ar dalyvauti mokymuose.	Netaikoma	Netaikoma	307 325 622.- **(299 075 622.-)**	Netaikoma
IE	Daugiau jaunimo, visų pirma nedirbančio, ir nesimokančio švietimo įstaigose ar profesinio rengimo mokyklose, iki 25 metų pradeda mokytis švietimo įstaigose, profesinio rengimo mokyklose arba įsidarbina.	Netaikoma	Netaikoma		Netaikoma
HR	Padidinti 20–64 metų asmenų užimtumo lygį	55,4 % (2013 m.)	62,9 %	680 687 318.- **(532 933 273.-)**	Netaikoma
PL	Padidinti 20–64 metų asmenų užimtumo lygį (moterys / vyrai)	57,6 % (moterys) (2013 m.) 72,1 % (vyrai) (2013 m.)	62,3 % (moterys) 79,8 % (vyrai)	5 796 315 058.- **(5 450 532 063.-)**	5 % 3,2 %
PL	Padidinti 55–64 metų asmenų užimtumo lygį (moterys / vyrai)	31,0 % (moterys) (2013 m.) 51,3 % (vyrai) (2013 m.)	34,5 % (moterys) 64,4 % (vyrai)		4,7 % 1,6 %
PL	Padidinti užimtumą kaimo vietovėse iki 53,3 %	50,3 % (2013 m.)	53,3 %		6,2 %
RO	Padidinti 20–64 metų asmenų užimtumo lygį	63,8 % (2012 m.)	70 %	2 334 594 271.- **(1 770 988 630.-)**	Netaikoma

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

Komisijos atsakymas

Santrauka

IV
Komisija nurodo savo atsakymą į 55 dalies pastabas.

Bendras Komisijos atsakymas į VII ir VIII dalių pastabas
Komisija pažymi, kad konkrečioms ERPF ir ESF programoms skirtų veiksmingumo rodiklių nėra numatyta subendrinti ES lygmeniu. Šie specialieji rodikliai yra tinkami naudoti nustatant tikslus ir teikiant šių tikslų įgyvendinimo veiksmingumo ataskaitas, o bendri rodikliai suteikia galimybę teikti ataskaitas apie pasiektus rezultatus pagal iš anksto nustatytas kategorijas, atitinkančias visoje ES dažnai atliekamas investicijas. Konkrečioms programoms skirti išdirbio rodikliai yra susiję su fiziniais produktais ir suteikia galimybę įvertinti, kokių pokyčių pasiekta įgyvendinant ES finansuojamas intervencijas į programas. Šios intervencijos yra specialiai pritaikomos konkrečiose vietose kylančioms kliūtims šalinti. Iš esmės jos turi būti nustatytos konkrečiai kiekvienam regionui ir numatytam veiksmui.

VIII
Komisija nurodo savo atsakymus į 90, 91, 110, 112, 131 ir 134 dalių ir 13 langelio pastabas.

IX
Pirmas punktas. Komisija nurodo savo atsakymą į 2 rekomendacijos pastabas.

Antras punktas. Komisija nurodo savo atsakymą į 5 rekomendacijos pastabas.

Trečias punktas. Komisija nurodo savo atsakymą į 4 rekomendacijos pastabas.

X
Pirmas punktas. Komisija nurodo savo atsakymą į 1 rekomendacijos pastabas.

Antras punktas. Komisija nurodo savo atsakymą į 2 rekomendacijos pastabas.

Trečias punktas. Komisija nurodo savo atsakymą į 3 rekomendacijos pastabas.

Ketvirtas punktas. Komisija nurodo savo atsakymą į 4 rekomendacijos pastabas.

Penktas punktas. Komisija nurodo savo atsakymą į 5 rekomendacijos pastabas.

Šeštas punktas. Komisija nurodo savo atsakymą į 6 rekomendacijos pastabas.

Komisijos atsakymas

Pastabos

36
Komisijos pasiūlymas dėl 2014–2020 m. buvo pateiktas kiek vėliau nei pasiūlymas dėl 2007–2013 m. laikotarpio. Tačiau pagrindinė priežastis, dėl kurios buvo atidėtas reglamento įsigaliojimas, buvo ta, kad teisėkūros derybos tapo sudėtingesnės (sustiprėjo EP vaidmuo, pasiūlymas apima 5 fondus), ir tai, kad DFP reglamentą teisėkūros institucijos priėmė tik 2013 m. gruodžio mėn. Net jei Komisija savo pasiūlymus būtų pateikusi anksčiau, sektorių teisės aktų anksčiau nebūtų buvę galima priimti.

37
Pirmenybę antrinės teisės aktų priėmimui Komisija suteikė atsižvelgdama į programavimo ciklo poreikius. Antrinės teisės aktai, būtini partnerystės susitarimams (PS) arba veiksmų programoms (VP) patvirtinti ir pagrindinėms įgyvendinimo struktūroms įdiegti, buvo priimti 2014 m. kovo mėn., o paskui priimti aktai, kuriais nustatytos pagrindinės įgyvendinimo iki 2015 m. sausio mėn. taisyklės. Tai, kad teisinė sistema buvo baigta kurti tik 2016 m. sausio mėn., neturėjo įtakos programavimo pradžiai.

Be to, siekiant padėti laiku priimti antrinės teisės aktus, vykstant teisėkūros deryboms, kartu buvo rengiami projektai ir konsultuojamasi su valstybėmis narėmis.

49
Komisija pažymi, kad jos veiksmingumą, susijusį su derybomis ir programų patvirtinimu, palyginti su ankstesniu programavimo laikotarpiu, galima įvertinti ir lyginant pirmuosius 12 mėnesių po teisinės sistemos priėmimo. Jei būtų remiamasi 12 mėnesių laikotarpiu po susijusių teisės aktų rinkinių priėmimo abiem laikotarpiais, būtų susidarytas tikslesnis vaizdas. Tai reiškia, kad 2014–2020 m. laikotarpiu per pirmuosius 12 mėnesių nuo reglamento priėmimo buvo patvirtinta 40 % veiksmų programų, o 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu per tą patį laiką buvo patvirtinta 6 % veiksmų programų.

52
Komisija pažymi, kad Audito Rūmų nurodytos 703 dienos apima neoficialų VP teikimą nesilaikant BNR reikalavimų.

53
Komisija pažymi, kad tam tikrų vėlavimų atsirado dėl to, kad reikėjo parengti išsamias pastabas. Be to, Ispanija nesutiko, kad pastabos būtų perduotos anglų kalba, todėl buvo vėluojama jas pateikti ES institucijoms. Lenkija perduoti pastabas vėlavo dėl to, kad vyko derybų dėl partnerystės susitarimo procesas. Kadangi veiksmų programos buvo pateiktos prieš patvirtinant PS, pastabos turėjo būti suderintos su patvirtintu PS ir jį atitikti.

Komisijos atsakymas

55
Komisija pažymi, kad 100 % partnerystės susitarimų ir 99 % veiksmų programų buvo patvirtinta laikantis teisės aktais nustatytų galutinių terminų (veiksmų programos – per 6 mėn., partnerystės susitarimai – per 4 mėn.). Vienai VP patvirtinti Komisijai vidutiniškai prireikė 107 dienų (3,6 mėn.), o vienam PS – 81 dienos (atsižvelgiant į BNR 3 straipsnyje nustatytą termino apskaičiavimo procedūrą).

Taip pat žr. Komisijos atsakymą į 52 dalies pastabas.

Trečia įtrauka. Atsižvelgdama į sanglaudos politikai skiriamų asignavimų ekonominę svarbą, Komisija labai rimtai vertina programų kokybę ir yra nustačiusi procedūras, kuriomis užtikrinamas konsultavimasis su visomis susijusiomis tarnybomis, taip siekiant sukaupti visą esamą patirtį, susijusią su kokybės programomis, suteikiančiomis galimybę veiksmingai panaudoti ES biudžetą.

62
Pasinaudojant Komisijai suteiktomis IT priemonėmis, bus galima stebėti, kaip vykdomi finansų sutelkimo reikalavimai, taip pat gauti papildomą informaciją, kurios prašo susijusios valstybės narės, kurioms netaikomas partnerystės susitarimas ir veiksmų programos.

66
Derybų metu Komisija patikrino, ar partnerystės susitarimuose ir konkrečiuose veiksmų programų tiksluose teikiama pirmenybė konkrečiai šaliai skirtoms rekomendacijoms. Nepaisant to, teisės aktais nėra reikalaujama, kad konkrečiai šaliai skirtoms rekomendacijoms būtų skiriami specialūs finansiniai asignavimai.

74
Komisija pažymi, kad nustatytieji reikalavimai taikomi visoms valstybėms narėms. Informacijos kokybė priklauso nuo stebėsenos sistemų tvirtumo, už kurį jos atsako.

75
Dėl Airijos PS Komisija pažymi, kad apibendrinus pagrindinius siekiamus rezultatus matyti, jog jis atitinka reglamento reikalavimus ir kad veiksmų programos yra pakankamai išsamios.

76
Dėl Airijos PS reikia pasakyti, kad, nurodant pagrindinius siekiamus rezultatus, strategijos „Europa 2020“ tikslai konkrečiai neminimi, tačiau partnerystės susitarime, įskaitant 10 puslapyje esančią įžangą, dažnai minimi Airijos tikslai. Į šiuos tikslus taip pat buvo atsižvelgta rengiant veiksmų programas. Abiejose veiksmų programose dažnai minimi ir strategijos „Europa 2020“, ir Airijos tikslai.

Komisijos atsakymas

86
Pirma įtrauka. Dėl Andalūzijos ERPF 8 TT Komisija mano, kad, be informacijos, kuri buvo įtraukta į programą ir partnerystės susitarimą, per derybas dėl veiksmų programos Andalūzijos valdžios institucijos pateikė pakankamai paaiškinimų, susijusių su poreikiu investuoti į infrastruktūrą ir įrangą, skirtą užimtumo tarnybai.

Antra įtrauka. Dėl Rumunijos Komisija pažymi, kad didžioji dauguma tikslų nebuvo apibrėžti pernelyg plačiai. Komisijos nuomone, į konkrečius tikslus yra įtraukti tam tikri nustatyti išdirbio ir rezultatų rodikliai. Dėl Ispanijos reikia pasakyti, kad VP tikslai yra išsamiau išdėstyti nacionalinėse ir regioninėse pažangiosios specializacijos strategijose ir daugiamečiame investicijų į mokslinių tyrimų infrastruktūrą biudžeto sudarymo ir prioritetų nustatymo plane, kuris nurodytas veiksmų plane.

87
Dėl Lenkijos Komisija pažymi, kad IV prioritetinė kryptis – socialinės inovacijos ir tarptautinis bendradarbiavimas – yra aiškiai padalyta pagal nustatytas veiksmų rūšis, susijusias su dviem atskirais konkrečiais tikslais – mikrolygio ir makrolygio socialinėmis inovacijomis ir judumu mokymosi tikslais.

Visų šių rūšių projektais turi būti prisidedama prie:

– naujų idėjų ir politikos sprendimų vystymo, išmėginimo ir įgyvendinimo vietos (siauru) arba nacionaliniu mastu;

– žmonių judumo programų, kurioms gali būti taikoma VP intervencija „Žinių ir švietimo plėtra“.

Dėl Ispanijos Komisija pažymi, kad asignavimai prioritetinėms kryptims 6A, 6B, 6C ir 6D yra nedideli (7 mln. EUR, arba 0,33 % visų veiksmų programai skirtų asignavimų (2,1 mlrd. EUR)). Be to, reikėtų atkreipti dėmesį, kad pagal šias prioritetines kryptis vykdoma veikla papildo veiklą, vystomą pagal 1 grupės prioritetines kryptis, apimančias 8 teminį tikslą „Užimtumas“ ir jam priskiriamą 8.3.1 konkretų tikslą. Pagal šias prioritetines kryptis vystomas tik pagrindinių veiksmų, kurie yra finansuojami pagal pagrindinį konkretų tikslą, socialinių inovacijų elementas. Todėl jų negalima laikyti atskira priemone.

90
Komisija pažymi, kad esminis sanglaudos politikos aspektas yra tas, kad mažiau išsivysčiusiems regionams yra skiriami didesni asignavimai, taigi atitinkamai teikiamos ir ataskaitos, t. y. pagal regiono kategoriją.

91
Komisija nurodo savo atsakymą į 90 dalies pastabas.

Komisija pažymi, kad visos valstybės narės privalo pateikti ataskaitas dėl visų ESF taikomų bendrų rodiklių, nes pagal šiuos rodiklius pateikiama labai svarbi informacija, tačiau valstybės narės pagal šiuos rodiklius neprivalo nustatyti tikslų.

BNR apibrėžti atskaitomybės reikalavimai buvo nustatyti susitarus su valstybėmis narėmis. Daugelį šių rodiklių vadovaujančiosios institucijos jau pateikia taip, kaip reikia.

Veiksmingumo plano rodikliai (VP 6 lentelė) įeina į programos rodiklių rinkinį (4 ir 5 lentelės). Jų teikimas nėra papildoma našta.

Komisijos atsakymas

101
Komisija pažymi, kad tai, jog valstybės narės taiko skirtingus metodus, lemia sanglaudos politikos intervencijų teminis ir regioninis pobūdis.

104
Komisija pažymi, kad reglamente nustatyta, jog, jei taikytina, turėtų būti naudojami bendri išdirbio rodikliai. Orientuodamosi į rezultatus, valstybės narės gali nustatyti, kokius rodiklius jos naudos atsižvelgdamos į suformuluotą konkretų tikslą ir į nustatytus veiksmus, kuriuos jos ketina įgyvendinti. Kai rodikliai naudojami 40–90 % veiksmų programų, negalima teigti, kad jie naudojami tik išimtiniais atvejais.

9 langelis. Susijusio bendro išdirbio rodiklio nenaudojimo pavyzdys (Ispanija)

Komisija pažymi, kad 1 TT apima labai įvairius investavimo prioritetus, dėl to naudojami ne tik šioje kategorijoje nurodyti veiksmingumo rodikliai. Komisija norėtų priminti, kad pagal dabartinio programavimo laikotarpio intervencijų logiką konkretų tikslą, susijusį su pageidaujamu pokyčiu ir (arba) rezultatu, galima pasiekti įvairiais veiksmais, kurie turi būti perkelti į įvairius atitinkamus veiksmingumo rodiklius. Pateikto Ispanijos pavyzdžio atveju gali būti naudojamas ir bendro išdirbio 01, ir bendro išdirbio 29 rodiklis. Ši valstybė narė, be kita ko, atsižvelgdama į principą, kad rodiklių nebūtų pernelyg daug, nusprendė naudoti tik vieną susijusį suvestinį bendro išdirbio 01 rodiklį.

110
Komisija pažymi, kad ESF ir ERDF reglamentuose vartojamos rezultatų rodiklių sąvokos tikrai skiriasi, pirmiausia dėl to, kad šie du fondai siekia skirtingų tikslų ir tikisi skirtingų rezultatų. Dėl to suvestinius dviejų fondų rodiklius galima apskaičiuoti ne pagal visus rodiklius.

Komisija aiškinasi galimybę suvienodinti šias sąvokas per laikotarpio po 2020 m. diskusijas.

111
Komisija, atsakydama dėl 2015 m. metinės ataskaitos, kurią nurodo Audito Rūmai, 3 skyriaus, taip pat remiasi tuo, kad dėl 2014–2020 m. DPF laikotarpio priėmus atskirus reglamentus, buvo parengtos Geresnio reglamentavimo gairės (2015 m. gegužės mėn.). Be to, šių reglamentų turinys buvo parengtas per teisėkūros institucijų politines derybas, dėl to atsirado tam tikrų nenuoseklumų.

Priėmus Geresnio reglamentavimo gaires, geresnio reglamentavimo terminija turėtų būti nuosekliai vartojama atliekant visų programų stebėjimą ir vertinimą. Tačiau gali būti, kad trumpuoju laikotarpiu nebus įmanoma terminų nuosekliai vartoti visuose teisės aktuose.

112
Komisija pažymi, kad konkrečioms ERPF ir ESF programoms skirtų veiksmingumo rodiklių nėra numatyta subendrinti ES lygmeniu. Šie specialieji rodikliai yra skirti naudoti nustatant tikslus ir teikiant šių tikslų įgyvendinimo ataskaitas, o bendri rodikliai suteikia galimybę teikti ataskaitas apie padarytą pažangą pagal iš anksto nustatytas kategorijas.

ERPF neįtraukia bendrų rezultatų rodiklių, nes rezultatas yra tai, „ką ketinama pakeisti pasitelkiant sukurtas intervencijas“. Įvairūs veiksniai gali turėti teigiamos arba neigiamos įtakos siekiant pageidaujamo pokyčio. Norėdamos tinkamiau atsižvelgti į konkrečias aplinkybes, kuriomis vykdomos intervencijos, valstybės narės nustato konkretų rezultatų rodiklį, kuriuo atsižvelgiama į visus šiuos aspektus.

Komisijos atsakymas

115
Komisija pažymi, kad veiksmų plane tikrai nėra būtina nustatyti tikslus pagal visus bendrus rodiklius. Dėl to į VP įtraukti ne visi bendri rodikliai. Tačiau juos būtina pateikti pagal visus investavimo prioritetus.

124
Kaip nurodyta ERPF stebėsenos ir vertinimo gairėse, ERPF rezultatų rodikliais apibūdinamas konkretus žmonių gerovės ir pažangos aspektas, skatinantis imtis politinių veiksmų, ir šie rodikliai yra susiję su visais galimais naudos gavėjais. Todėl – priešingai nei išdirbio rodikliai – rezultatų rodikliai nėra išskirtinai susiję tik su ERPF investicijomis. Nors ERPF investicijomis veikiausiai bus svariai padedama siekti numatytų pokyčių, įtakos turės ir kiti išorės veiksniai, kurių vadovaujančioji institucija, o kartais – net ir nacionalinės ir (arba) regionų valdžios institucijos, nekontroliuoja.

127
Komisija pažymi, kad duomenys apie ilgesnio laikotarpio rezultatų rodiklius turi būti renkami remiantis reprezentatyviąja imtimi, todėl jie apima ne visus dalyvius (žr. ESF reglamento I priedą).

128
Komisija pabrėžia, kad galutinis poveikis vertinamas remiantis ne tik stebėsena – jį taip pat vertina vadovaujančiosios institucijos. Vadovaujančiosios institucijos privalo bent kartą įvertinti kiekvieno konkretaus tikslo poveikį. Komisija aktyviai skatino galutinio ESF poveikio vertinimo tikslais atlikti priešingos padėties poveikio vertinimus ir tam padėjo rinkti ir saugoti atskirus duomenis apie dalyvius.

130
Komisija pažymi, kad yra skirtingų informacijai keliamų reikalavimų, tačiau veiksmingumo stebėsenos sistemos dėl to nebūtinai yra visiškai skirtingos.

131
Komisija pažymi, kad ERPF programos apima labai įvairias investavimo temas ir yra įgyvendinamos nevienalytėje socialinėje, ekonominėje ir geografinėje aplinkoje. Pagal naująjį 2014–2020 m. taikytiną orientavimosi į rezultatus požiūrį pabrėžiama, kad reikia aiškiau formuluoti politikos tikslus, kurie paaiškinami atitinkamuose konkretiems fondams skirtuose reglamentuose. Dėl informacijos apie veiksmingumą reikia pasakyti, kad, siekiant užtikrinti prasmingą subendrinimą ES lygmeniu, ERPF bendri išdirbio rodikliai apima daugelį dažniausiai taikomų intervencijų. Tačiau šių rodiklių nepakanka visoms sudėtingoms ir skirtingoms intervencijoms, kurias valstybės narės įgyvendina visoje ES, apibūdinti. Todėl valstybės narės, be bendrų rodiklių, taip pat pasirinko konkrečioms programoms pritaikytus (išdirbio arba rezultatų) rodiklius, kuriais atsižvelgiama į konkrečias programų įgyvendinimo aplinkybes. Dažniausiai reikiama informacija yra prieinama, ji pirmiausia renkama „iš apačios į viršų“.

132
Žr. Komisijos atsakymą į 131 dalies pastabas.

134
Komisija, remdamasi ekspertų atliktais tyrimais, kurių metu nustatyta, kad vieno geriausio veiksmingumu grindžiamo biudžeto sudarymo būdo nėra, mano, kad nustatyti universalų veiksmingumu grindžiamo biudžeto sudarymo metodą yra neįmanoma ir nepraktiška. Iš patirties matyti, kad mėginant įgyvendinti griežtą metodą, atliekama biurokratinė kontrolinių sąrašų žymėjimo procedūra, o ne parengiama tikrai veiksminga biudžeto valdymo priemonė.

Taip pat žr. Komisijos atsakymą į 13 langelio pastabas.

Dėl galimų priežasčių, kodėl, kaip nurodo Audito Rūmai, skiriasi atskiras valstybes nares jungiančių greitkelių tiesimo vieneto sąnaudos, Komisija ankstesnėje ataskaitoje[1] pažymėjo, kad „rengiant paklausos prognozes, taigi ir skaičiuojant susijusias vienam naudotojui tenkančias sąnaudas, paprastai atsižvelgiama į labai konkrečias aplinkybes tuose regionuose. [...] Techniškai sudėtingesnių kelių vieno kilometro kaina paprastai yra didesnė nei kitų kelių kilometro kaina. Ši analizė taip pat labai priklauso nuo geografinių aplinkybių, kuriomis buvo statomi audituoti keliai.“

Šiuo atžvilgiu Komisija sutiko toliau vykdyti papildomus vieneto sąnaudų tyrimus.

13 langelis. Veiksmingumu grindžiamas biudžeto sudarymas

EBPO[*] veiksmingumu grindžiamą biudžeto sudarymą apibrėžė kaip biudžeto sudarymą paskirstomas lėšas susiejant su išmatuojamais rezultatais. Yra trys plačiai taikomi veiksmingumu grindžiamo biudžeto sudarymo būdai – parodomasis, informacija apie veiksmingumą grindžiamas ir tiesioginis veiksmingumu grindžiamas biudžeto sudarymas. [* Žr. EBPO svetainę adresu http://www.oecd.org/gov/budgeting/seniorbudgetofficialsnetworkonperformanceandresults.htm.] Komisija, siekdama praktiškai patobulinti esamą 2014–2020 m. DPF laikotarpiui nustatytų programų veiksmingumo planą, į rezultatus orientuoto ES biudžeto srityje glaudžiai bendradarbiauja su EBPO.

Priimant sprendimus dėl biudžeto nėra ir neturėtų būti atsižvelgiama vien į informaciją apie veiksmingumą, todėl normalu, kad atsižvelgiama ir į kitą informaciją.

ES biudžetas yra veiksmingumu grindžiamas biudžetas, todėl biudžeto valdymo institucijai suteikiama galimybė sudarant biudžetą atsižvelgti į informaciją apie veiksmingumą, prie biudžeto projekto pridedamose pastabose dėl programų pateikiant informaciją apie programų tikslus ir pažangą jų siekiant (t. y. apie tai, kas padaryta arba kas turėtų būti padaryta naudojant kiekvienai programai skirtas lėšas). Praktika, kai kiekvienas išteklių padidėjimas yra aiškiai siejamas su didesniais išdirbiais arba didesniais kitais rezultatais biudžeto lygmeniu, taikoma retai ir tik konkrečiais atvejais (Pasaulio bankas, EBPO). Tiesioginio biudžeto sudarymo metodas, pagal kurį kiekvienas išteklių padidėjimas arba sumažėjimas siejamas su didesniais arba mažesniais išdirbiais arba didesniais arba mažesniais kitais rezultatais, laikomas neįmanomu arba netaikytinu ES biudžeto lygmeniu, įgyvendinant įvairias programas ir taikant įvairius valdymo būdus.

1 Komisijos atsakymai į Specialiosios ataskaitos Nr. 5/2013 „Ar ES sanglaudos politikos fondai tinkamai naudojami keliams?“ 32 ir 33 dalių pastabas.

Išvados ir rekomendacijos

136
Komisija pažymi, kad valstybių narių pateikti duomenys apie visus bendrus išdirbio rodiklius ir – ESF atveju – apie bendrus rezultatų rodiklius gali būti ir yra subendrinami ES lygmeniu pagal fondus, o Komisija Europos Parlamentui, Tarybai, EESRK ir Regionų komitetui kasmet pateikia suvestinę ataskaitą. Pirmoji ataskaita buvo patvirtinta 2016 m. gruodžio 20 d. (COM(2016) 812). Be to, viešai skelbiami išsamūs duomenys, su kuriais galima susipažinti naudojantis atvirųjų duomenų platforma[2].

Komisijos nuomone, taikant bendrus rodiklius, kuriuos konkretiems fondams skirtuose reglamentuose patvirtina teisėkūros institucijos, pateikiami duomenys, būtini tam, kad ne tik biudžeto valdymo institucijai, bet ir Europos piliečiams būtų galima parodyti, ko pasiekia ESI fondai, kad ES biudžetas yra orientuotas į rezultatus ir kad šie rezultatai pasiekiami.

137
Komisija pažymi, kad DPF reglamentą teisėkūros institucijos taip pat priėmė tik 2013 m. gruodžio mėn. Net jei Komisijos pasiūlymas būtų buvęs pateiktas anksčiau, sektorių teisės aktų anksčiau nebūtų buvę galima priimti.

Komisija pabrėžia, kad dar vienas veiksnys, į kurį reikėtų atsižvelgti, yra tas, kad šiuo atveju bendrąsias fondų taisykles (t. y. BNR) turėjo patvirtinti ir Taryba, ir Europos Parlamentas.

Pirmenybę antrinės teisės aktų priėmimui Komisija suteikė atsižvelgdama į programavimo ciklo poreikius. Antrinės teisės aktai, būtini partnerystės susitarimams arba veiksmų programoms patvirtinti ir pagrindinėms įgyvendinimo struktūroms įdiegti, buvo priimti 2014 m. kovo mėn. (pirmieji projektai su valstybėmis narėmis aptarti 2013 m.), o paskui priimti aktai, kuriais nustatytos pagrindinės įgyvendinimo iki 2015 m. sausio mėn. taisyklės. Tai, kad teisinė sistema buvo baigta kurti tik 2016 m. sausio mėn., neturėjo įtakos programavimo pradžiai.

138
Dėl gairių Komisija primena, kad jos jau buvo aptartos su ekspertų grupe deleguotųjų ir įgyvendinimo aktų klausimais prieš tai, kai buvo priimti ir įsigaliojo šie pagrindiniai aktai. Iš esmės Komisija gali baigti rengti gaires tik tada, kai reglamentavimo sistema bus suderinta su teisėkūros institucijomis ir kai pastarosios ją priims. Taip pat žr. Komisijos atsakymą į 37 dalies pastabas.

2 https://cohesiondata.ec.europa.eu/.

140
Komisija pažymi, kad bendra programavimo trukmė buvo gerokai trumpesnė nei 2007–2013 m. Išsamesni statistiniai duomenys pateikti 49, 52, 53 ir 55 dalyse.

141
Komisija nurodo savo atsakymą į 55 dalies pastabas.

1 rekomendacija
Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Siekis, kad būtų laiku pateikti teisėkūros pasiūlymai dėl sanglaudos politikos, yra vienas iš Komisijos prioritetų. Tačiau jų pateikimo laikas priklauso nuo to, kada bus patvirtintas pasiūlymas dėl DFP reglamento. Pagal DFP reglamento[3] 25 straipsnį Komisija savo pasiūlymą dėl laikotarpio po 2020 m. daugiametės finansinės programos turi pateikti iki 2018 m. sausio 1 d. Paskui bus pateiktas Komisijos pasiūlymas dėl laikotarpio po 2020 m. sanglaudos politikos teisės aktų rinkinio.

Komisija, siekdama, kad būtų laiku priimta ir įsigaliotų teisinė sistema, glaudžiai bendradarbiauja su teisėkūros institucijomis.

143
Komisija įdiegė paramos telkimo pagal temas stebėjimo sistemą, grindžiamą veiksmų programose pateiktais duomenimis ir susijusių valstybių narių pateikta informacija, ir yra įsitikinusi, kad to pakanka norint nustatyti, ar laikomasi paramos telkimo pagal temas reikalavimų.

Šis klausimas išsamiau aptartas Komisijos atsakyme į 62 dalies pastabas.

2 rekomendacija

a)
Komisija atsižvelgia į šią valstybėms narėms skirtą rekomendaciją.

b)
Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Komisija pabrėžia, kad paramos telkimo pagal temas reikalavimų laikymasis tikrinamas tvirtinant ir (arba) iš dalies keičiant VP. Įgyvendinimo laikotarpiu tai, kaip laikomasi reikalavimų, stebima remiantis valstybių narių metinėse įgyvendinimo ataskaitose pateiktais duomenimis.

144
Komisija nurodo savo atsakymus į 75 ir 76 dalių pastabas.

145
Komisija nurodo savo atsakymus į 86 ir 87 dalių pastabas.

3 Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 1311/2013.

146
Komisija pažymi, kad sanglaudos politika yra konkrečioms vietovėms skirta priemonė, pagal kurią įgyvendinami prie valstybių narių ir regionų konkrečių poreikių specialiai pritaikyti sprendimai. Taigi, siekiant užtikrinti, kad būtų tinkamai atsižvelgta į konkrečias kiekvienos VP aplinkybes ir būtų galima teikti prasmingas ataskaitas bei atlikti prasmingus vertinimus, atskaitomybės reikalavimai buvo nustatyti juos suderinus su valstybėmis narėmis. Daugiau įžvalgų pateikta Komisijos atsakymuose į 90 ir 91 dalių pastabas.

147
Komisija pažymi, kad nors su ERPF susijusi finansinė informacija tikrai nėra oficialiai suderinta su informacija apie veiksmingumą, valstybės narės turi šią informaciją ir gali ja pasidalyti *ad hoc* principu.

Komisija pabrėžia, kad tokia informacija beveik be abejonės bus galima naudotis įgyvendinant programas – vertinant programų poveikį atitinkamu laikotarpiu, taip pat siekiant įvertinti intervencijų išlaidų veiksmingumą bei išlaidų efektyvumą.

148
Komisija nurodo savo atsakymą į 104 dalies pastabas.

149
Komisija aiškinasi galimybę suvienodinti šias sąvokas per laikotarpio po 2020 m. diskusijas. Išsamesnė analizė pateikta Komisijos atsakymuose į 110–112 dalių pastabas.

150
Komisija pažymi, kad nustatyti skirstymo pagal regionų kategorijas metodą buvo valstybių narių pareiga, todėl metodikos gali skirtis. Buvo pateiktos gairės, skirtos padėti tinkamai atlikti šį skirstymą. Žr. Komisijos atsakymą į 101 dalies pastabas.

3 rekomendacija
Komisija su šia rekomendacija sutinka iš dalies.

Komisija sutinka išnagrinėti nuoseklios veiksmingumo terminijos taikymo Finansiniame reglamente ir sektorių teisiniuose pagrinduose, skirtuose laikotarpiui po 2020 m., galimybes. Tačiau šiame etape Komisija negali prisiimti jokių konkrečių įsipareigojimų, susijusių su pasiūlymais dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, skirtų laikotarpiui po 2020 m.

4 rekomendacija
Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Ji, siekiant parengti pasiūlymus dėl laikotarpio po 2020 m., bus įgyvendinta taip, kaip nurodyta toliau.

Remdamasi 2014–2020 m. duomenimis, Komisija nagrinėja galimybes plačiau taikyti bendrus rezultatų ir išdirbio rodiklius. Nepaisant to, norint nustatyti poveikį, reikės atlikti vertinimus (kaip tai buvo daroma ir anksčiau).

Komisija pažymi, kad ši rekomendacija skirta valstybėms narėms.

151
Komisija nurodo savo atsakymą į 124 dalies pastabas.

5 rekomendacija
Komisija su šia rekomendacija sutinka, ji bus toliau įgyvendinama taip, kaip nurodyta toliau.

Komisija toliau platins gerosios patirties vertinimus.

Bus įgyvendinta ESF vertinimo partnerystė ir vykdoma kita veikla, pvz., per Mokslinių tyrimų ir poveikio vertinimo centrą (angl. CRIE) bus teikiama parama, kuria skatinama taikyti priešingos padėties poveikio vertinimus.

Be to, Regioninės ir miestų politikos generalinio direktorato vertinimo tinklas, kuriam priklauso valstybės narės, 2–3 kartus per metus rengs susitikimus, kurių metu, be kita ko, savo nariams jis skleis gerąją patirtį.

Padedama Regioninės ir miestų politikos generalinio direktorato ir Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generalinio direktorato pagalbos tarnybos, Komisija padės valstybėms narėms atnaujinti savo vertinimo planus ir peržiūrėti valstybių narių pateiktus vertinimus (tarpusavio peržiūra).

Komisija pažymi, kad ši rekomendacija skirta valstybėms narėms.

152
Komisija nurodo savo atsakymus į 130 ir 131 dalių pastabas.

153
Komisija nurodo savo atsakymus į 130 ir 131 dalių pastabas.

6 rekomendacija
Pirma įtrauka. Komisija pritaria šiai rekomendacijai. 2014–2020 m. laikotarpiu Komisija Europos Parlamentui ir (arba) Tarybai perduoda metinių įgyvendinimo ataskaitų santraukas. Skatinti politinę patirtį taip pat padedama ESI fondų atvirojoje duomenų platformoje skelbiant duomenis apie rodiklius, tikslus ir jų įgyvendinimą. Be to, Komisija, siekdama skatinti dalytis gerosios patirties rezultatais ir skatinti politinę patirtį remiantis vertinimais, naudojasi vertinimo tinklu, kuriam priklauso valstybės narės.

Antra įtrauka. Komisija nesutinka su šia Audito Rūmų pateikta rekomendacija. ES biudžetas yra veiksmingumu grindžiamas biudžetas, todėl biudžeto valdymo institucijai suteikiama galimybė sudarant biudžetą atsižvelgti į informaciją apie veiksmingumą, prie biudžeto projekto pridedamose pastabose dėl programų pateikiant informaciją apie programų tikslus ir pažangą jų siekiant (t. y. apie tai, kas padaryta arba kas turėtų būti padaryta naudojant kiekvienai programai skirtas lėšas). Praktika, kai kiekvienas išteklių padidėjimas yra aiškiai siejamas su didesniais išdirbiais arba didesniais kitais rezultatais biudžeto lygmeniu, taikoma retai ir tik konkrečiais atvejais (Pasaulio bankas, EBPO). Tiesioginio biudžeto sudarymo metodas, pagal kurį kiekvienas išteklių padidėjimas arba sumažėjimas siejamas su didesniais arba mažesniais išdirbiais arba didesniais arba mažesniais kitais rezultatais, laikomas neįmanomu arba netaikytinu ES biudžeto lygmeniu, įgyvendinant įvairias programas ir taikant įvairius valdymo būdus.

KAIP ĮSIGYTI EUROPOS SĄJUNGOS LEIDINIŲ

Nemokamų leidinių galite įsigyti:

- vieną egzempliorių:
  svetainėje *EU Bookshop* (http://bookshop.europa.eu);
- daugiau negu vieną egzempliorių / plakatą / žemėlapį:
  Europos Sąjungos atstovybėse (http://ec.europa.eu/represent_lt.htm),
  ES nepriklausančių šalių delegacijose (http://eeas.europa.eu/delegations/index_lt.htm),
  susisiekę su tarnyba *Europe Direct* (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).

Etapas	Data
APM patvirtinimas / audito pradžia	11.11.2015
Oficialus ataskaitos projekto siuntimas Komisijai (arba kitam audituojamam subjektui)	15.12.2016
Galutinės ataskaitos patvirtinimas po prieštaravimų procedūros	8.2.2017
Komisijos (ar kito audituojamo subjekto) oficialių atsakymų gavimas visomis kalbomis	30.3.2017

Partnerystės susitarimai yra ES valstybių narių strateginiai investicijų planai, kuriuose nurodomi Europos struktūrinių ir investicijų fondų išlaidų prioritetai 2014–2020 m. programos laikotarpiu.
Šioje ataskaitoje mes išnagrinėjome, ar Europos Komisijos ir kiekvienos valstybės narės pasirašyti partnerystės susitarimai padeda veiksmingiau nustatytam tikslui naudoti fondus, kurių bendra finansavimo suma sudaro 350 milijardų eurų.

Mes nustatėme, kad nepaisant iš pradžių iškilusių sunkumų, Komisija ir valstybės narės tikslingiau panaudojo fondus augimui ir darbo vietoms skatinti, geriau nustatė investicijų poreikius ir sėkmingai atsižvelgė į juos nustatydamos tikslus ir siektinus rezultatus. Jos patvirtino poreikiams patenkinti skirtus veiksmus ir nustatė į susitarimus įtrauktų programų išdirbius. Tačiau buvo parengta nereikalingai daug veiksmingumo rodiklių ir nebuvo suderintas skirtingų fondų veiksmingumo vertinimas. Mes pateikiame keletą rekomendacijų Komisijai ir valstybėms narėms, kad būtų pagerintas susitarimų vykdymas.

40 1977 - 2017
CURIA RATIONUM
EUROPOS AUDITO RŪMAI

Leidinių biuras