

Audito grupė

Savo specialiosiose ataskaitose Audito Rūmai pateikia savo auditų, susijusių su ES politikomis ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatus. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnę poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams rizikas, 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 Europos Audito Rūmų narys Oskar Herics, jam talkino kabineto vadovė Margit Spindelegger, pagrindinis vadybininkas Emmanuel Rauch ir užduoties vadovas Rafal Gorajski. Audito grupę sudarė Michaela Binder, Thierry Lavigne, Mircea-Cristian Martinescu ir Maciej Szymura. Teisines konsultacijas teikė Eleonore von Bardeleben. Lingvistinę pagalbą teikė Richard Moore.



Iš kairės į dešinę: Richard Moore, Emmanuel Rauch, Rafal Gorajski, Oskar Herics, Margit Spindelegger, Maciej Szymura.

TURINYS

	Dalis
Terminų žodynėlis	
Santrauka	I–IX
Įvadas	1–20
Kas yra JASPERS?	1–5
JASPERS veikla	6–14
Mūsų audito apimtis ir metodas	15–20
Pastabos	21–116
Trūkumai nustatant JASPERS pagrindinius tikslus nulėmė veiklos trūkumus	21–53
Pagrindiniai JASPERS tikslai buvo nepakankamai aiškūs ir iš dalies prieštaringi	22–27
Pagrindinių suinteresuotųjų subjektų funkcijos ir atsakomybė nebuvo pakankamai aiškios	28–36
Daugeliu atvejų JASPERS parama teikta nepakankamai tikslingai	37–43
2014–2020 m. programavimo laikotarpiu nustatant naują nepriklausomo kokybės vertinimo funkciją būta didelių trūkumų	44–53
JASPERS turėjo įtakos projektų kokybei, tačiau negalėjo daryti poveikio įsisavinimui	54–78
Apskritai JASPERS išsamia parama padėta pagerinti projektų dokumentaciją ir projektų tvirtinimas pagreitėjo	55–66
Apskritai, JASPERS turėjo įtakos mūsų tikrintų didelės apimties projektų kokybei	67–74
JASPERS negalėjo padaryti poveikio tikrintų projektų ES lėšų panaudojimui	75–78
Iniciatyva JASPERS dar nepavyko užtikrinti, kad administraciniai valstybių narių gebėjimai mažiau priklausytų nuo JASPERS paramos	79–85

Nuo 2012 m., įgyvendinant iniciatyvą JASPERS, daugiau dėmesio imta skirti valstybių narių administracinių gebėjimų stiprinimui	80–82
Valstybės narės tebenori gauti JASPERS paramą savo administraciniams gebėjimams didinti	83–85
Dėl didelių iniciatyvos JASPERS veiklos planavimo, stebėjimo ir vertinimo trūkumų kilo rizika sėkmingam iniciatyvos įgyvendinimui	86–116
Nustatėme didelių iniciatyvos JASPERS veiklos planavimo trūkumų	87–90
Nustatėme didžiulių iniciatyvos JASPERS veiklos stebėjimo trūkumų	91–95
JASPERS vertinimuose iniciatyvą siūloma tęsti, tačiau nurodyti taisytini trūkumai	96–98
Buvo imtasi tik keleto tolesnių veiksmų, kuriais siekta nustatyti, kaip JASPERS konsultacijomis iš tikrųjų pasinaudota	99–106
Nustatėme iniciatyvos JASPERS veiksmingumo ir efektyvumo stebėjimo ir vertinimo trūkumų	107–111
Nustatėme iniciatyvos JASPERS efektyvumo trūkumų	112–116
Išvados ir rekomendacijos	117–138

I priedas. Visų 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. programavimo laikotarpių JASPERS pavedimų skaičius, suskirstytas pagal pavedimų būklę ir tipus

II priedas. Atliekant auditą tikrintų pavedimų apžvalga

Komisijos atsakymai

TERMINŲ ŽODYNĖLIS

Aukščiausioji audito institucija (AAI): nepriklausoma įstaiga, atsakinga už valdžios sektoriaus pajamų ir išlaidų tikrinimą. Kiekvienoje ES valstybėje narėje yra viena aukščiausioji audito institucija, o Europos Audito Rūmai yra ES aukščiausioji audito institucija.

Didelės apimties projektai: tai didelio masto infrastruktūros projektai, įgyvendinami transporto, aplinkos ir kituose, pavyzdžiui, kultūros, švietimo, energetikos ar IRT, sektoriuose; dažnai tai būna strateginės svarbos Europos Sąjungai projektai, todėl jiems taikoma speciali Komisijos tvirtinimo procedūra. Juos sudaro ekonomiškai nedalomi darbai, veikla ar paslaugos, kuriais vykdoma tiksli techninė funkcija ir turimi aiškiai nustatyti tikslai. Bendrųjų nuostatų reglamente (BNR) nustatyta, kad didelės apimties projektai yra projektai, kurių visos tinkamos finansuoti išlaidos (bendros 2007–2013 m. programavimo laikotarpio išlaidos), įvertintos priimant sprendimą dėl lėšų skyrimo, yra didesnės nei 50 milijonų eurų. 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu projektams, kuriais skatinamas tvarus transportas ir šalinamos silpnosios vietos pagrindinėse tinklo infrastruktūros dalyse, nustatyta riba padidinta iki 75 milijonų eurų.

Europos regioninės plėtros fondas (ERPF): Europos regioninės plėtros fondo paskirtis – padedant ištaisyti pagrindinius regionų pusiausvyros sutrikimus ir šiuo tikslu teikiant daugiausia įmonėms skirtą finansinę paramą infrastruktūros kūrimui ir produktyvioms investicijoms, kuriomis skatinamas darbo vietų kūrimas, stiprinti ekonominę ir socialinę sanglaudą Europos Sąjungoje.

Europos struktūriniai ir investicijų fondai (ESI fondai): tai penki atskiri fondai, kuriais siekiama sumažinti regionų disbalansą visoje Europos Sąjungoje, remiantis politikos programomis, suderintomis su septynerių metų daugiametės finansinės programos biudžeto laikotarpiu. 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).

Išdirbis: tai, kas sukurama ar įvykdoma naudojant intervencijai skirtus išteklius (pavyzdžiui,

darbo neturinčiam jaunimui surengti mokymo kursai, pastatytų nuotekų valymo įrenginių ar nutiestų kelių kilometrų skaičius ir t. t.).

Kelių etapų projektai: nebaigti įgyvendinti ankstesnio programavimo laikotarpio didelės apimties projektai, kurių neįgyvendinta dalis (ją reikia nustatyti ir finansiniu, ir fiziniu požiūriu) buvo perkelta į 2014–2020 m. programavimo laikotarpį.

Nepriklausomas kokybės vertinimas: nepriklausomos įstaigos atliekamas didelės apimties projekto paraiškos vertinimas prieš valstybei narei paraišką pateikiant tvirtinti Komisijai. Iniciatyvos JASPERS vykdytojai veikia kaip nepriklausomas kokybės vertintojas visoms šalims, kurios to vertinimo prašo. Komisija atsisakyti patvirtinti finansinę paramą gali, tik jeigu nepriklausomo kokybės vertinimo ataskaitoje nustato didelių trūkumų.

Pasirengimo narystei pagalbos priemonė (PNPP): priemonė, kuria ES, teikdama finansinę ir techninę paramą, plėtros šalyse remia reformas. Pagal PNPP šalyse, vykstant stojimo procesui, finansuojamas gebėjimų stiprinimas, o tai regionui palapsniui atneša palankių pokyčių.

Poveikis: po intervencijos užbaigimo praėjus tam tikram laikui matomi ilgalaikiai socialiniai ir ekonominiai padariniai, galintys turėti poveikį tiesioginiams intervencijos naudos gavėjams arba kitiems netiesioginiams naudos gavėjams (pavyzdžiui, sumažinti nedarbo lygį, pagerinti vandens kokybę ir kt.).

Rezultatas: išmatuojamas padarinys, kurį tiesiogiai ar netiesiogiai lemia priežasties ir pasekmės santykis.

Rodiklis: išmatuojamas pakaitinis kintamasis, pavyzdžiui, tikslo atveju, suteiksiantis naudingos informacijos vertinant, kiek buvo pasiektas tikslas.

Sanglaudos fondas (SF): Sanglaudos fondo paskirtis – finansuoti valstybių narių, kurių BNP vienam gyventojui sudaro mažiau nei 90 % ES vidurkio, aplinkos ir transporto projektus ir taip didinti ekonominę ir socialinę sanglaudą Europos Sąjungoje.

Sanglaudos politika: viena plačiausių politikos sričių, kurioms skiriamos ES biudžeto lėšos.

Jos tikslas – sumažinti įvairių regionų išsivystymo lygio atotrūkį, restruktūrizuoti nuosmukį patiriančias pramonės sritis, diversifikuoti kaimo vietas ir skatinti tarpvalstybinį, daugiašalį ir regioninį bendradarbiavimą. Sanglaudos politika finansuojama iš Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo.

Sąnaudų ir naudos analizė: būdas palyginti su pasiūlymu susijusias numatomas išlaidas ir tikėtiną naudą ir padėti sprendimų priėmėjams priimti informacija paremtą sprendimą, ar imtis įgyvendinti tą pasiūlymą.

Vadovaujančioji institucija: nacionalinė, regiono arba vietos valdžios institucija (ar kita viešoji arba privačioji įstaiga), kurią valstybė narė paskyrė valdyti veiksmų programą. Į vadovaujančiosios institucijos funkcijas įeina finansuotinių projektų atranka, stebėjimas, kaip projektai įgyvendinami, ir ataskaitų apie finansinius aspektus ir pasiektus rezultatus teikimas Komisijai.

Veiksmingumas: principas, kurį taikant siekiama geriausio panaudotų išteklių ir pasiektų rezultatų santykio.

Veiksmų įvykdymo pranešimas: standartizuotas iniciatyvos JASPERS vykdytojų rengiamas dokumentas, kuriame apibendrinamas jų nuveiktas su projektu susijęs darbas ir prireikus pateikiamos rekomendacijos nacionalinėms institucijoms.

Veiksmų planas: veiksmų planai kiekvienai valstybei narėi rengiami bendradarbiaujant su atitinkama valstybe paramos gavėja ir Europos Komisija, siekiant patikslinti, kokių darbų ketinama imtis vykdant iniciatyvą JASPERS. Nuo 2014 m. sausio 1 d. kiekvienas naujas veiksmų planas tapo koreguojamuoju planu, o pradėdama nuo to, kad 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui šis dokumentas pasirašomas tik vieną kartą. Veiksmų planai galios visą likusį 2014–2020 m. laikotarpį, tačiau, šalims susitarus pasikeičiant raštais, jie bus periodiškai keičiami (projektai bus įtraukiami arba išbraukiami).

Veiksmų programa (VP): veiksmų programoje nustatomi valstybės narės prioritetai ir konkretieji tikslai ir tai, kaip nustatytu laikotarpiu (paprastai septynerių metų) finansuojant projektus bus naudojamas finansavimas (ES ir nacionalinis viešasis ir privatusis bendras

finansavimas). Šiais projektais turi būti padedama siekti tam tikrų veiksmų programoje nustatytų tikslų. Veiksmų programą rengia valstybė narė, prieš atliekant bet kokius mokėjimus iš ES biudžeto ją turi patvirtinti Komisija. Veiksmų programos jų vykdymo laikotarpiu gali būti keičiamos tik tokiu atveju, jei abi šalys dėl to susitaria.

Vertinimas po pateikimo: Komisijos prašymu iniciatyvos JASPERS vykdytojų atliekamas valstybės narės pateiktos didelės apimties projekto paraiškos, kurios nepriklausomo kokybės vertinimo ataskaitos JASPERS vykdytojais nerengė, vertinimas.

SANTRAUKA

Apie iniciatyvą JASPERS

I. 2005 m. Europos Komisija kartu su Europos investicijų banku (EIB) nusprendė dalyvauti naujoje iniciatyvoje, vadinamoje „bendra parama Europos regionų projektams“ (JASPERS); ją įgyvendinant į ES 2004 m. ir vėliau įstojuosioms valstybėms narėms teikiamos nepriklausomos nemokamos konsultacijos ir tuo joms padedama rengti aukštos kokybės didžiulių investicinių projektų, finansuotinių ES sanglaudos ir Europos regioninės plėtros fondų lėšomis, pasiūlymus.

Kaip vykdėme auditą

II. Vertinome, ar įgyvendinant iniciatyvą JASPERS tikrai padėta rengti JASPERS paramą gavusių valstybių narių projektus, bendrai finansuojamus ES lėšomis, ir pagerinti jų bendrą kokybę, taip pat padidinti tų valstybių narių administracinius gebėjimus.

III. Auditą vykdėme keturiose valstybėse narėse: Kroatijoje, Maltoje, Lenkijoje ir Rumunijoje. Auditas apėmė laikotarpį nuo JASPERS pradžios 2006 m. iki 2016 m. pabaigos. Kroatijoje ir Lenkijoje auditą atlikome bendradarbiaudami su jų aukščiausiosiomis audito institucijomis (AAI), tuo pat metu, kai vykdėme auditą, nacionaliniu lygmeniu vykdžiusiomis JASPERS poveikio auditą¹.

Ką nustatėme

IV. Nustatyta trūkumų, susijusių su JASPERS pagrindinių tikslų ir funkcijų bei atsakomybės apibrėžimu. Dėl to JASPERS parama teikta nepakankamai tikslingai. Nors JASPERS iniciatyva buvo sukurta 2007–2013 m. programavimo laikotarpiui, ji tapo ilgesnės trukmės iniciatyva,

¹ Lenkijos aukščiausiosios audito institucijos 2016 m. spalio mėn. ataskaita „Iniciatyvos JASPERS vykdymas Lenkijoje“ ir Kroatijos valstybės audito institucijos 2017 m. gegužės mėn. ataskaita „Programos JASPERS poveikis pateiktiems Kroatijos Respublikos projektų, bendrai finansuotinių ES lėšomis, pasiūlymams“.

kadangi buvo pratęsta 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui. Nebuvo nustatyta aiškių išmatuojamų tikslų, pagal kuriuos būtų galima nuspręsti, kad iniciatyvos tikslas pasiektas. 2014–2020 m. programavimo laikotarpio pradžioje JASPERS parama taip pat pradėta teikti kelių etapų projektams, o valstybės narės buvo raginamos JASPERS teikiama nemokama parama naudotis ir projekto įgyvendinimo etape, nors jie nebuvo prioritetas.

V. 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu nustatant naują nepriklausomo kokybės vertinimo funkciją būta didelių trūkumų. JASPERS nepriklausomo kokybės vertinimo tarnybos funkcinis nepriklausomumas sumažėjo, kadangi tas pats asmuo buvo atsakingas už abiejų – nepriklausomo kokybės vertinimo ir konsultacijų – padalinių darbų patvirtinimą parašu. Be to, iki 2017 m. spalio mėn. nebuvo patvirtintos procedūros, apibrėžiančios nepriklausomo kokybės vertinimo procesus JASPERS. Atkreipėme dėmesį, jog kilo didelė rizika, kad JASPERS konsultacinės funkcijos atžvilgiu stigs objektyvumo. Be to, nors nepriklausomi kokybės vertinimai yra labai svarbi Komisijos vykdomo didelės apimties projektų tvirtinimo dalis, Komisija neturėjo tiesioginės įtakos tam, kaip nepriklausomi kokybės vertinimai atliekami praktiškai, dėl to jai kilo rizika, kad vertinimai nebus atliekami taip, kaip juos ketinta atlikti.

VI. Iniciatyva JASPERS padėjo pasiekti, kad projektai būtų greičiau patvirtinami, ir turėjo įtakos projektų kokybei. Be to, JASPERS turėjo teigiamos įtakos pagrindinių projekto dokumentų kokybei. Taip pat nustatėme, kad JASPERS teikta parama buvo palyginti išsami. 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu Komisijai apskritai reikėjo mažiau laiko didelės apimties projektams patvirtinti tais atvejais, kai rengiant projektą buvo teikiama JASPERS parama. Tačiau nustatėme, kad iniciatyva JASPERS iš esmės nebuvo galima daryti poveikio ES lėšų panaudojimui. Atkreipėme dėmesį, kad 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu bendras laikas, kurio prireikė didelės apimties projektams patvirtinti, galėjo būti gerokai sutrumpintas. Galiausiai, 2014 ir 2015 m. atlikdami atitikties auditą, nustatėme, kad didelės apimties projektai, rengti naudojantis JASPERS parama, buvo rečiau veikiami su teisėtumu ir tvarkingumu susijusių klaidų.

VII. Iniciatyvos JASPERS poveikis administraciniams gebėjimams nebuvo toks, kad būtų gebama veikti mažiau priklausant nuo JASPERS paramos. Apskritai, ir nacionalinės

institucijos, ir paramą gavę projektų rengėjai teigė, kad iniciatyva JASPERS padarytas teigiamas poveikis jų administraciniams gebėjimams, nors keli jų teigė dar esantys priklausomi nuo JASPERS paramos. Nenustatėme jokių įrodymų, kurie patvirtintų, kad administraciniai gebėjimai iš tikrųjų padidinti. Atkreipėme dėmesį, kad, laikui bėgant, įgyvendinant iniciatyvą JASPERS daugiau dėmesio imta skirti valstybių narių administracinių gebėjimų stiprinimui.

VIII. Dėl to, o kartu ir dėl didelių JASPERS veiklos stebėjimo trūkumų kyla rizika, kad iniciatyva nebus sėkmingai įgyvendinta, visų pirma vertinant pagal veiksmingumą ir efektyvumą. EIB nenorėjo pateikti informacijos apie JASPERS tikrąsias sąnaudas, o Komisija tik iš dalies galėjo įrodyti JASPERS standartinių išlaidų, taikytų EIB skiriamiesiems darbuotojams iki 2014 m., tikėtinumą.

Rekomendacijos

IX. Komisija turėtų:

- a) labiau kontroliuoti strateginį JASPERS planavimą, įskaitant visų rūšių JASPERS veiklą, turint omenyje, kad JASPERS iš pradžių buvo sumanyta kaip laikina iniciatyva, todėl reikėtų leisti jai laipsniškai nustoti galioti, kai bus pasiekti jos pagrindiniai tikslai;
- b) nedelsiant imtis veiksmų, skirtų sumažinti didžiulę riziką, kad iniciatyvos JASPERS vykdytojams imantis nepriklausomo kokybės vertinimo, kai projektai jau yra gavę JASPERS konsultacinę paramą, nebus veikiami objektyviai;
- c) galėti susipažinti su visais susijusiais dokumentais, kad būtų patikrinta JASPERS nepriklausomo kokybės vertinimo procedūrų kokybė;
- d) JASPERS paramą teikti atsižvelgiant į projekto rengimo etapą ir konsultacines paslaugas daugiausia teikti didelės apimties projektams;
- e) integruoti JASPERS veiklą į savo techninės paramos strategiją, siekiant su iniciatyvos JASPERS vykdytojais geriau derinti nuolat vykdomą (palyginti su *ad hoc*) veiklą, kuria

didinami valstybių narių administraciniai gebėjimai; laikui bėgant pakoreguoti įgyvendinant JASPERS iniciatyvą valstybėse narėse vykdomos gebėjimų stiprinimo veiklos vaidmenį, pobūdį ir intensyvumą, skatinti valstybes nares siekti pakankamų ir tvarių administracinių gebėjimų;

- f) nustatyti išsamią stebėjimo, kiek įvykdyti ilgalaikiai ir trumpalaikiai JASPERS tikslai, sistemą; užtikrinti, kad būsimi JASPERS vertinimai būtų pakankamai išsamūs ir kad būtų daromos išvados dėl JASPERS pagrindinių tikslų pasiekimo; imtis veiksmų, kad būtų optimizuotas JASPERS veiksmingumas ir efektyvumas; ir užtikrinti, kad JASPERS išlaidos būtų pagrįstos, taip pat kad jos atitiktų iš tikrųjų patirtas išlaidas.

IVADAS

Kas yra JASPERS?

1. Į ES 2004 m. arba vėliau įstojusios valstybės narės galėjo gauti naudos iš didžiulių sumų, skiriamų iš Sanglaudos fondo ir Europos regioninės plėtros fondo². Dar prieš įstodamos į ES Rumunija, Bulgarija ir Kroatija ES finansinę paramą gavo ir pagal Pasirengimo narystei pagalbos priemonę (PNPP). Kartu šių šalių administracijos turėjo tik ribotų ES lėšų valdymo ir projektų rengimo bei įgyvendinimo pagal ES reikalavimus gebėjimų.

2. Šiems trūkumams šalinti Europos Komisija kartu su EIB nusprendė dalyvauti naujoje iniciatyvoje ir šioms valstybėms narėms teikti techninės konsultacijas. Šiai iniciatyvai parengti 2006 m. Komisija, Europos investicijų bankas (EIB), Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas (ERPB), o vėliau ir KfW susitarė dėl susitarimo memorandumo. Iniciatyvos, pavadintos „bendra parama Europos regionų projektams“ (JASPERS), tikslas buvo teikti nepriklausomas konsultacijas ir tuo valstybėms narėms nemokamai padėti rengti aukštos kokybės didelės apimties projektus, susijusius su didžiulėmis investicijomis ir bendrai finansuotinus ES lėšomis. Šios konsultacijos buvo susijusios su, pavyzdžiui, galimybių studija, sąnaudų ir naudos analize ir aplinkos klausimais (žr. 57 dalį).

3. Iš pat pradžių buvo numatyta, kad iniciatyva JASPERS bus įgyvendinama tik 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu, ja naudotis galės tik valstybės narės, į ES įstojusios 2004 m. ir vėliau³. Tačiau pagal 2014 m. pasirašytą partnerystės pagrindų susitarimą⁴ iniciatyvos įgyvendinimas tęsiamas ir 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu (įskaitant

² 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu buvo įsteigti Europos struktūriniai ir investicijų fondai, juos, be kitų fondų, sudaro Sanglaudos fondas ir Europos regioninės plėtros fondas (ERPF).

³ Išimties tvarka Graikijai nuo 2013 m. taip pat teikta ši parama.

⁴ Partnerystės pagrindų susitarimas dėl JASPERS techninės paramos priemonės 2014–2020 m.; Europos Komisija ir EIB dėl jo susitarė 2014 m. lapkričio mėn.

naujus įgaliojimus Europos infrastruktūros tinklų priemonei (EITP)⁵. Inicatyva taip pat galėjo naudotis visos valstybės narės ir šalys kandidatės, jeigu tik buvo turima reikiamų išteklių.

4. JASPERS techninės paramos iniciatyvą valdo specialiai tam skirtas departamentas – Europos investicijų banke veikiantis JASPERS departamentas. Inicatyvai JASPERS įgyvendinti skirti apytikriai 124 darbuotojai⁶. JASPERS centrinė būstinė yra Liuksemburge EIB patalpose; JASPERS turi tris regioninius biurus – Varšuvoje, Vienoje ir Bukarešte, taip pat filialą Briuselyje. Šią iniciatyvą drauge finansuoja EIB, Komisija iš ES biudžeto ir ERPB⁷. Visi trys partneriai strateginius sprendimus dėl iniciatyvos krypties ir priežiūros vienbalsiai priima JASPERS iniciatyviniame komitete, kuriam pirmininkauja Komisija.

5. Faktinės JASPERS išlaidos nuo veiklos pradžios 2006 m. iki 2016 m. pabaigos buvo 284,2 milijono eurų. Apie 79 % visų JASPERS išlaidų (apie 223,5 milijono eurų) finansuota iš ES biudžeto. Išsamesnė informacija pateikta **1 lentelėje**. Likusią dalį skyrė kiti partneriai, t. y. iniciatyvai JASPERS jie skyrė darbuotojus.

⁵ Taip pat įgaliojimus PNPP II.

⁶ 2016 12 31 duomenimis.

⁷ Iš pradžių buvo ir ketvirtas steigiantysis narys – „Kreditanstalt für Wiederaufbau“ (KfW), bet 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu su šia iniciatyva susijusios veiklos nebetęsia. ERPB nusprendė nuo 2017 m. liepos mėn. iš iniciatyvos pasitraukti.

1 lentelė. JASPERS faktinės išlaidos (daugiausia paremtos vieneto kainomis) ir darbuotojų skaičius (metų pabaigoje) iki 2016 m.

Metai	JASPERS faktinės išlaidos ¹	Komisijos įnašas ¹	Komisijos finansavimo norma	Darbuotojų skaičius [etato ekvivalentais]
	A	B	B/A	
2006	0,0	3,9	–	15
2007	17,8	13,2	74%	56
2008	21,2	16,0	75%	61
2009	23,5	17,1	72%	77
2010	30,2	23,4	77%	88
2011	32,0	26,5	83%	89
2012	30,4	24,2	80%	91
2013	31,6	23,1	73%	87
2014	28,9	21,8	75%	96
2015	32,4	25,7	79%	116
2016	36,0	28,8	80%	124
iš viso	284,2	223,5	79%	–

¹ Milijonai eurų.

Pastaba. Remiantis metinėmis JASPERS ataskaitomis, 2006 m. faktinių išlaidų nepatirta. Tačiau Komisija 2006 m. iniciatyvai JASPERS lėšų skyrė. Šie skaičiai neapima JASPERS įgaliojimų, susijusių su PNPP ir EITP.

Šaltinis. Europos Audito Rūmų parengta JASPERS metinių ataskaitų analizė ir Komisijos atsakymai.

JASPERS veikla

6. Kiekviena atskira JASPERS užduotis vadinama pavedimu. Pagrindinės pavedimų formos yra šios:

- individuali parama didelės apimties projektams ir projektams, kurie nėra didelės apimties (žr. **7 dalį**), įskaitant laikiną paramą kelių etapų didelės apimties projektams (žr. **40 dalį**),
- horizontalioji parama (žr. **8 dalį**),
- gebėjimų stiprinimo priemonės (žr. **9 dalį**),
- vertinimo funkcijos (žr. **10 dalį**):
 - nepriklausomi kokybės vertinimai,
 - vertinimai po pateikimo.

7. Pagrindinis strateginis JASPERS tikslas – teikti individualią paramą kuo anksčiau projekto rengimo etape, t. y. padėti valstybėms narėms paramos gavėjoms rengti projektus dėl Europos regioninės plėtros fondo ir Sanglaudos fondo skiriamo finansavimo⁸. Praktiškai JASPERS parama gali būti teikiama bet kuriame projekto gyvavimo etape, nuo pat projekto sumanymo iki jo patvirtinimo, o išskirtiniais atvejais ir vėliau, t. y. įgyvendinimo etape. Dauguma šių pavidimų yra susiję su didelės apimties projektais – projektais, kurių išlaidos yra didesnės nei nustatyta riba⁹ ir kuriuos turi patvirtinti Komisija. JASPERS parama gali būti skiriama ir valstybių narių patvirtintiems projektams, kurie nėra didelės apimties, ypač kai jie turi konkrečios strateginės vertės.

8. Horizontaliosios paramos forma gali būti konsultacijos, teikiamos įvairių, bet tarpusavyje susijusių projektų grupėms vienoje arba keliose valstybėse narėse, taip pat tai gali būti strateginės konsultacijos, teikiamos valstybių narių institucijoms.

9. 2011 m. JASPERS sukūrė tinklų platformą, skirtą gebėjimų stiprinimo priemonėms. Šis padalinys rengia mokymo kursus ir tinklaveikos renginius – jais siekiama didinti valstybių narių institucijų gebėjimą rengti projektus pagal ES reikalavimus ir skleisti gerą patirtį.

10. 2015 m. JASPERS taip pat pradėjo vertinti didelės apimties projektų paraiškas, ir tai buvo Komisijos didelės apimties projektų tvirtinimo procedūros dalis. Toks vertinimas gali būti atliekamas kaip nepriklausomas kokybės vertinimas (žr. **44–52 dalis**). Nepriklausomi kokybės vertinimai atliekami valstybių narių prašymu, kaip nustatyta Bendrųjų nuostatų

⁸ 2006 m. susitarimo memorandumas.

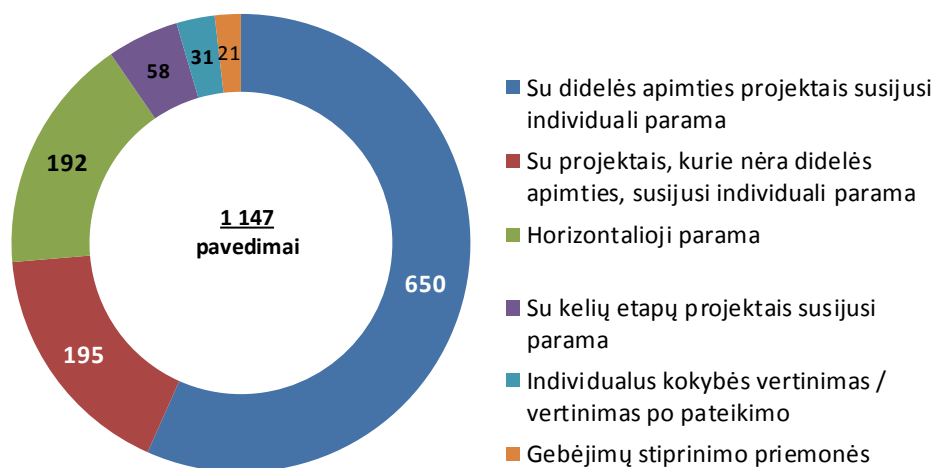
⁹ 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu, remiantis 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo, 39 straipsniu (OL L 210, 2006 7 31, p. 25), kai bendros projekto sąnaudos viršija 50 milijonų eurų.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu pagal Bendrųjų nuostatų reglamento Nr. 1303/2013 100 straipsnį, kai bendros tinkamos finansuoti išlaidos viršija 50 milijonų eurų ir 75 milijonus eurų, jei veiksmais padedama skatinti tvarų transportą ir šalinti silpnąsias vietas pagrindinėse tinklo infrastruktūros dalyse.

reglamente¹⁰; juos atlieka Briuselyje esantis padalinys. Nuo 2015 m. Komisijos, o ne valstybių narių, prašymu iniciatyvos JASPERS vykdytojai gali atlikti ir vertinimus po pateikimo. Vertinimo po pateikimo aprėptis yra siauresnė nei nepriklausomo kokybės vertinimo. Nepriklausomi kokybės vertinimai ir vertinimai po pateikimo gali būti atliekami ir tada, kai prieš teikiant paraišką didelės apimties projektams jau buvo teiktos konsultacijos.

11. Nuo veiklos pradžios 2006 m. iki 2016 m. pabaigos įgyvendinant iniciatyvą JASPERS įvykdyti 1 147 pavidimai. Apie du trečdalius pavidimų buvo susiję su didelės apimties projektais. **1 diagramoje** nurodyta, kiek pavidimų įvykdyta, pavidimai suskirstyti pagal rūšis.

1 diagrama. Įvykdyti JASPERS pavidimai pagal rūšis (2006–2016 m.)

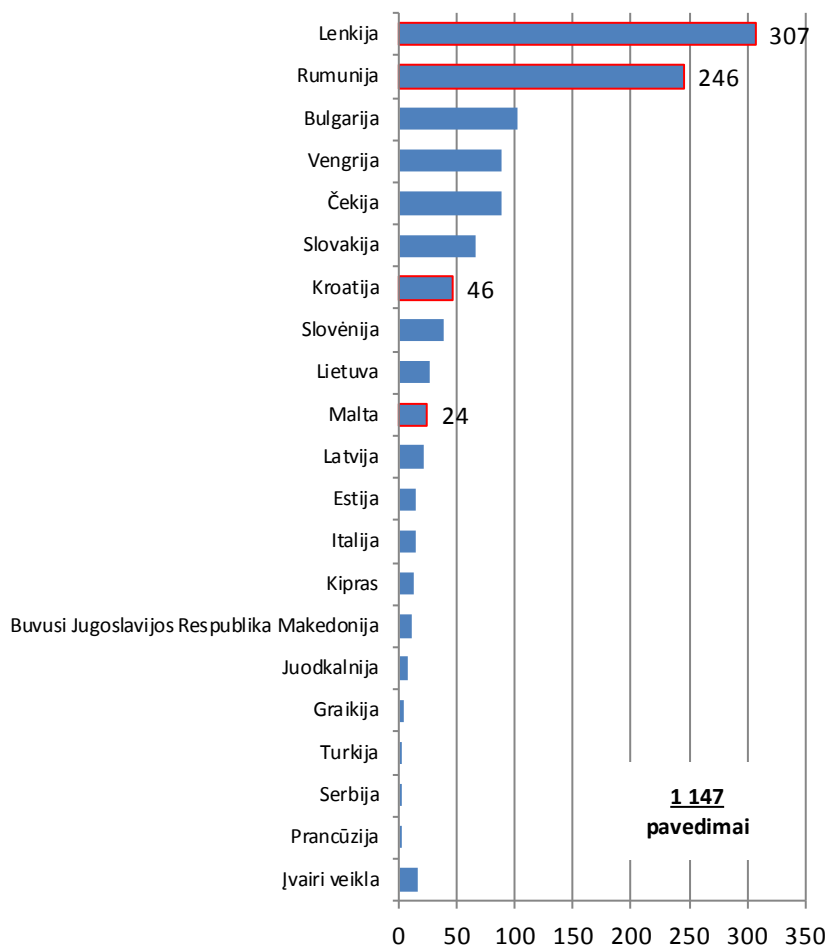


Šaltinis. Europos Audito Rūmų atlikta analizė, paremta JASPERS pateiktais duomenimis (2016 m. gruodžio 31 d. duomenys).

¹⁰ 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, 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 (OL L 347, 2013 12 20, p. 320).

12. Beveik 50 % visų įvykdytų JASPERS pavedimų buvo susiję su veikla Lenkijoje (307) ir Rumunijoje (246). **2 diagramoje** pateiktas JASPERS pavedimų, įvykdytų kiekvienoje valstybėje narėje, skaičius.

2 diagrama. Įvykdyti JASPERS pavedimai pagal valstybes nares



Šaltinis. Europos Audito Rūmų analizė, paremta iniciatyvos JASPERS duomenimis (2016 m. gruodžio 31 d. duomenys).

13. Nuo 2006 m. iki 2016 m. gruodžio mėn. Komisija patvirtino 963 didelės apimties projektus, susijusius su 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu¹¹. Iš jų 511 projektų (apie

¹¹ Komisijos nuomone, kadangi 2017 m. Komisija buvo priėmusi teigiamus sprendimus dėl 970 didelės apimties projektų 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu.

53 %) gavo JASPERS paramą. Visa į šiuos projektus investuota suma buvo apie 77,6 milijardo eurų, bendras ES įnašas – 46,2 milijardo eurų.

14. Visų 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. programavimo laikotarpių JASPERS pavedimų skaičius, suskirstytas pagal pavedimų būseną ir rūšis, pateiktas ***Lpriede***.

Mūsų audito apimtis ir metodas

15. Šio audito tikslas buvo įvertinti, ar iniciatyva JASPERS valstybėse narėse tikrai prisidedama prie ES bendrai finansuojamų projektų. Tam sutelkėme dėmesį į tris skirtingas sritis. Pirma, nagrinėjome JASPERS institucinę struktūrą, tai, kaip ši iniciatyva administruojama, ir jos veiklos apimtį. Šiuo atžvilgiu mes neauditavome EIB nuosavos skolinimo veiklos, susijusios su projektais, remiamais pagal iniciatyvą JASPERS¹². Antra, tikrinome faktinį JASPERS veiklos poveikį įimtį įtrauktiems projektams ir valstybių narių administraciniam gebėjimams. Galiausiai, tikrinome įvairiais lygmenimis įdiegtas JASPERS veiklos ir veiksmingumo bei efektyvumo stebėjimo ir vertinimo sistemas.

16. Auditas apėmė laikotarpį nuo JASPERS veiklos pradžios 2006 m. iki 2016 m. pabaigos; todėl tikrinti ir 2007–2013 m. programavimo laikotarpio, ir 2014–2020 m. programavimo laikotarpio pavedimai. Prireikus, taip pat atsižvelgėme į Komisijos bei EIB pateiktą laikotarpio iki 2017 m. rugpjūčio mėn. informaciją.

17. Auditą vykdėme Komisijoje, EIB esančiame JASPERS departamente, JASPERS iniciatyviniame komitete ir keturiose atrinktose valstybėse narėse: Kroatijoje, Maltoje, Lenkijoje ir Rumunijoje. Šias valstybes nares atrinkome pagal tai, kiek JASPERS paramos jos gavo, taip pat pagal jų geografinį pasiskirstymą ir ES lėšų naudojimo patirties lygį.

18. Savo auditą visų pirma grindėme šiais įrodymais:

¹² Pagal SESV 287 straipsnio 3 dalį mūsų teisės atlikti EIB veiklos auditą yra susijusios tik su EIB išlaidų ir pajamų iš ES biudžeto valdymu.

- pokalbiais su pareigūnais ir paramos gavėjais ES ir nacionaliniu lygmenimis;
- nacionalinių institucijų, EIB JASPERS departamento ir Komisijos pateiktų dokumentų ir duomenų analize;
- 28 individualių pavedimų, susijusių su projektais (iš jų 25 buvo susiję su didelės apimties projektais ir 3 su projektais, kurie nėra didelės apimties) ir 9 horizontaliųjų JASPERS pavedimų (II priedas), imties patikrinimu; imtis sudaryta daugiausia iš baigtų pavedimų¹³;
- 343 veiksmų įvykdymo pranešimų, susijusių su pavedimais keturiose aplankytose valstybėse narėse, patikrinimu;
- mūsų pačių 2014 ir 2015 m. atlikto atitikties audito, susijusio su didelės apimties projektais, analize.

19. Be to, mes rėmėmės DG REGIO galutine didelės apimties projektų audito ataskaita, kurią 2017 m. spalio mėn. parengė Komisijos vidaus audito tarnyba. Audito apimtis buvo DG REGIO įdiegtų procedūrų ir kontrolės priemonių, skirtų tvirtinti ir stebėti didelės apimties projektus 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu, peržiūra, auditas, be kita ko, apėmė JASPERS nepriklausomo kokybės vertinimo funkciją.

20. Kai auditas buvo susijęs su Kroatija ir Lenkija, jį vykdėme bendradarbiaudami su Kroatijos ir Lenkijos aukščiausiosiomis audito institucijomis (AAI), tuo pat metu, kai vykdėme auditą, nacionaliniu lygmeniu vykdžiusiomis JASPERS poveikio auditą¹⁴. Bendradarbiaujant buvo keičiamasi nuomonėmis apie mūsų audito metodus ir metodiką, aptariami pagrindiniai su

¹³ Iš mūsų į imtį įtrauktų pavedimų 29 buvo susiję su 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu ir 8 su 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu (žr. II priedą, o dėl visos populiacijos žr. I priedą).

¹⁴ Lenkijos aukščiausiosios audito institucijos 2016 m. spalio mėn. ataskaita „Iniciatyvos JASPERS vykdymas Lenkijoje“ ir Kroatijos valstybės audito institucijos 2017 m. gegužės mėn. ataskaita „Programos JASPERS poveikis pateiktiems Kroatijos Respublikos projektų, bendrai finansuotinių ES lėšomis, pasiūlymams“.

kiekviena šalimi susijusio audito darbo rezultatai.

PASTABOS

Trūkumai nustatant JASPERS pagrindinius tikslus nulėmė veiklos trūkumus

21. Manome, kad tinkamai nustatyti ir nedviprasmiški aukščiausio lygio strateginiai tikslai yra tvirtas pagrindas, kuriuo remiantis JASPERS išteklius galima paskirstyti svarbiausioms sritims. Šie tikslai taip pat svarbūs vėliau stebint ir vertinant JASPERS veiklą ir nustatant sritis, kurioms reikia papildomos paramos. Taip pat manome, kad, siekiant užtikrinti skaidrumą ir atskaitomybę, išvengti sutapimo bei garantuoti nešališkumą, kai tai svarbu, esminis dalykas yra aiškiai apibrėžtos funkcijos ir atsakomybė. Taigi vertiname iniciatyvos JASPERS institucinę struktūrą 2006 m., kai ji buvo parengta, ir 2014 m., kai ji buvo pratęsta.

Pagrindiniai JASPERS tikslai buvo nepakankamai aiškūs ir iš dalies prieštaringi

22. Iniciatyva JASPERS iš pradžių buvo sumanyta kaip 2007–2013 m. programavimo laikotarpio iniciatyva. Sumanymas dėl iniciatyvos JASPERS pirmą kartą pristatytas 2005 m. paskelbtame koncepcijos dokumente¹⁵. Tuomet teigta, kad skiriant JASPERS paramą pirmumas bus teikiamas į Europos Sąjungą 2004 m. ir vėliau įstojusių valstybių narių, taip pat Graikijos, Ispanijos ir Portugalijos¹⁶ didelės apimties projektams.

23. Koncepcijos dokumente taip pat nurodyta, kad Komisija ir EIB atliks JASPERS veiklos peržiūrą po pirmųjų dvejų veiklos metų ir tada priims sprendimą dėl būsimos strateginės šios iniciatyvos krypties, nes tuo metu, kai iniciatyva JASPERS pradėta įgyvendinti, buvo

¹⁵ 2005 m. rugsėjo 6 d. galutinė redakcija.

¹⁶ Kipro, Čekijos, Estijos, Vengrijos, Latvijos, Lietuvos, Maltos, Lenkijos, Slovakijos ir Slovėnijos, taip pat narystės siekiančių Bulgarijos, Kroatijos ir Rumunijos. Graikija, Ispanija ir Portugalija buvo paminėtos 2005 m. koncepcijos dokumente, bet į 2006 m. susitarimo memorandumą neįtrauktos. Parama Graikijai pradėta teikti 2013 m. (2006 m. susitarimo memorandumas nebuvo pakeistas).

nejmanoma tiksliai numatyti būsimos paklausos. Nors bendri pagrindiniai koncepcijos dokumente numatyti dalykai buvo įtraukti į 2006 m. susitarimo memorandumą (žr. **2 ir 3 dalis**), kai kurie aspektai praktiškai buvo atidėti. Vienas iš jų buvo siekis stiprinti valstybių narių administracinius gebėjimus. Kitas – įsipareigojimas po dvejų veiklos metų atlikti peržiūrą.

24. Bendras strateginis JASPERS tikslas, kaip išdėstyta 2006 m. susitarimo memorandume, buvo padėti valstybėms narėms paramos gavėjoms rengti ir teikti aukštos kokybės projektus, finansuotinus struktūrinių ir sanglaudos fondų lėšomis. JASPERS buvo siekiama pagreitinti turimų ES lėšų įsisavinimą. Abu tikslai – kokybės ir įsisavinimo pagerinimas – liko galioti 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu.

Nors koncepcijos dokumente buvo pateiktas apytikslis numatomų pateikti didelės apimties projektų per metus skaičius, prieš pradėdant įgyvendinti JASPERS iniciatyvą 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu nebuvo atlikta nė vieno poreikių vertinimo. Priešingai, 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu, prieš pratęsdama iniciatyvos JASPERS įgaliojimus ir leisdama šia iniciatyva naudotis visoms valstybėms narėms (žr. **3 dalį**), Komisija kartu su JASPERS vykdytojais atliko oficialų poreikių vertinimą. Tačiau nustatėme, kad šis poreikių vertinimas buvo pernelyg optimistinis (žr. **52, 87 ir 90 dalis**).

25. Svarbiausias JASPERS tikslas – padėti valstybėms narėms kuo geriau pasinaudoti galimu struktūrinių ir sanglaudos fondų finansavimu – yra aiškus. Du pagrindiniai nustatyti JASPERS tikslai nė vienu iš dviejų programavimo laikotarpių nebuvo pakankamai aiškūs ar tikslūs. Tikslas gerinti projektų kokybę – to iniciatyva ir siekiama – nebuvo aiškiai apibrėžtas, neaiškus buvo ir tikslas pagerinti ES lėšų įsisavinimą¹⁷. Be to, šie du pagrindiniai tikslai bent iš dalies vienas kitam prieštaravo; pavyzdžiui, tobulinant projektą gali būti dar labiau užtrukta, taigi kiltų pavojus lėšų įsisavinimui (taip pat žr. **96 dalį**). Šie tikslai nebuvo pakankamas pagrindas iniciatyvos veiksmingumui vertinti.

¹⁷ Iš esmės geresnis įsisavinimas reiškia, kad ES lėšos išleidžiamos anksčiau ir greičiau.

26. Komisija nepatiksline, pagal ką ir kokiomis priemonėmis spręš, ar buvo pasiekti JASPERS pagrindiniai tikslai. Pavyzdžiui, koncepcijos dokumente buvo nustatytas uždavinys didinti administracinius gebėjimus (tuo turėtų būti padedama gerinti projektų kokybę ir lėšų panaudojimą), bet į 2007–2013 m. programavimo laikotarpio susitarimo memorandumą tai neįtraukta. Šis uždavinys buvo nustatytas tik 2014–2020 m. programavimo laikotarpio partnerystės pagrindų susitarime, o kokie nors konkretūs uždaviniai nenurodyti. Dėl to nė vienu laikotarpiu su šiuo uždaviniu nebuvo susieta jokių konkrečių uždavinių, veikiau uždavinys didinti administracinius gebėjimus buvo nustatytas kaip uždavinys, kuriuo siekiama ilgalaikio poveikio. Dėl to kilo šių problemų.

27. Administracinių gebėjimų stiprinimas savo pobūdžiu yra tikslas, kuris turi būti reguliariai peržiūrimas: valstybės narės administracinius gebėjimus tam tikroje srityje padidinus iki pageidaujamo lygio, sumažėja poreikis toliau taikyti gebėjimų stiprinimo priemones. Tokiu atveju tikėtumėmės teminių tikslų, kuriuos įvykdžius būtų aiškiai matyti, kad tam tikrų gebėjimų stiprinimo priemonių nebereikia. Tačiau šiuo atveju nei Komisija, nei JASPERS nenustatė jokių konkrečių su gebėjimų stiprinimu susijusių tikslų.

Pagrindinių suinteresuotųjų subjektų funkcijos ir atsakomybė nebuvo pakankamai aiškios

28. Už JASPERS darbą daugiausia moka Komisija, o jį valstybių narių prašymu atlieka EIB. Nė vienu iš dviejų programavimo laikotarpių JASPERS ir jos pagrindinių suinteresuotųjų subjektų¹⁸ funkcijos ir atsakomybė buvo neaiškiai apibrėžtos net oficialiuose susitarimuose, kuriuos pasirašė Komisija ir EIB, pavyzdžiui, metiniuose susitarimuose dėl įnašų.

29. Vienintelis mūsų matytas oficialių darbo tvarkos susitarimų įrodymas buvo iniciatyvos JASPERS vykdytojų ir valstybių narių sudaryti susitarimai¹⁹. Tačiau šie susitarimai buvo bendro pobūdžio ir apėmė tik su projektais susijusius pavedimus.

¹⁸ Valstybių narių paramos gavėjų, Komisijos, EIB ir ERPB – pastarojo į savo auditą neįtraukėme dėl to, kad jo indėlis palyginti nedidelis.

¹⁹ Su Kroatija pasirašyti 2012 m., su Malta – 2006 m., su Lenkija – 2006 m., su Rumunija – 2008 m.

Be susitarimų individualių pavedimų lygmeniu (vadinamų projektų aprašymų), kai jie buvo, neradome jokių įrodymų, kad būtų kokių nors oficialių institucinių susitarimų dėl horizontaliųjų ar strateginių konsultacijų teikimo ar gebėjimų stiprinimo veiklos. Taip pat neradome jokių įrodymų, kad valstybėms narėms būtų nustatyta kokių nors reikalavimų įrodyti, kad JASPERS konsultacijomis deramai pasinaudota (įskaitant pagalbą nedidelės apimties projektams).

30. Be to, darbo tvarkos susitarimai dėl projektų buvo nepakankamai išsamūs, dėl to susiformavo praktika, ne visada atitinkanti JASPERS uždavinius. Pavyzdžiui, Lenkijoje nacionalinės institucijos sprendimą pasinaudoti iniciatyva JASPERS sistemingai priimdavo tik tada, kai didelės apimties projektai būdavo patvirtinti nacionaliniu lygmeniu. Tai prieštaravo iniciatyvos JASPERS prioritetams, nes šia iniciatyva turi būti naudojama kuo ankstesniame projekto planavimo procedūros etape.

31. Taip pat nebuvo aiškių oficialių iniciatyvos JASPERS vykdytojų ir Komisijos darbo tvarkos susitarimų. Visų pirma, iki 2008 m., t. y. dvejus metus nuo iniciatyvos pradžios, nenustatyta jokių nuostatų dėl JASPERS pavedimų rezultatų ataskaitų teikimo. Buvo nustatyta, kad turi būti teikiamas JASPERS veiksmų įvykdymo pranešimas – standartizuota su projektu susijusių JASPERS darbų santrauka, kartu prireikus pateikiant rekomendacijų nacionalinėms institucijoms. Nuo 2008 m., kaskart įvykdžius pavedimą, iniciatyvos JASPERS vykdytojai parengdavo veiksmų įvykdymo pranešimą; valstybės narės privalėjo jį pridėti Komisijai teikdamos didelės apimties projekto paraišką, kad Komisija galėtų jį panaudoti savo vertinimo veikloje.

32. Dėl neaiškių lūkesčių ir nekoordinuojamo ryšių palaikymo, trūkstant aiškumo, kaip naudotis iniciatyva JASPERS, dviejose iš keturių aplankytų valstybių narių²⁰ sulaukta nacionalinių institucijų kritikos. Mes manome, kad iš tikrųjų Komisija yra klientė, gaunanti iš JASPERS naudos. JASPERS vykdytojai ir Komisija mano, kad JASPERS vienintelės klientės yra

²⁰ Lenkijoje ir Kroatijoje.

valstybės narės, nes, išskyrus 2015 m. nustatytą vertinimą po pateikimo (žr. **35 dalį**), JASPERS veikla vykdoma tik pagal valstybių narių poreikius.

33. Netiesioginiu iniciatyvos JASPERS vykdytojų klientu gali būti laikomas ir EIB. 2006 m. EIB nustatė savo paties papildomus su JASPERS susijusius institucinius uždavinius. Šie uždaviniai – didinti skolinimo galimybes ir palaikyti glaudesnius ryšius su nacionalinėmis institucijomis²¹. 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu EIB tikėjosi pasinaudoti didesnėmis skolinimo galimybėmis, kurių atsirado dėl JASPERS, ir JASPERS remiamiems projektams paskolinti 10 milijardų eurų, t. y. tiek pat, kiek buvo numatyta 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu²². Neturėdami teisės atlikti auditą (žr. **15 dalį**), mes nevertinome, ar dėl su skolinimu susijusios naudos EIB indėlis įgyvendinant iniciatyvą JASPERS buvo vertingas. Taip pat netikrinome, ar pakankamai sumažinta rizika, kad tarp JASPERS konsultacinio darbo ir EIB skolinimo veiklos nebus užtikrinta pakankamo nešališkumo.

34. JASPERS iš esmės vykdė savo nustatytą funkciją, kuri neapėmė projektų dokumentacijos, pavyzdžiui, sąnaudų ir naudos analizės ir konkurso dokumentų, rengimo. Bet kelis kartus (3 iš 20 audito patikrintų didelės apimties projektų) nustatėme, kad valstybės narės iniciatyvos JASPERS vykdytojų vis tiek to prašė, o šie su tuo sutiko. Iš tikrųjų, tai darydami iniciatyvos JASPERS vykdytojai valstybėms narėms teikė nemokamas konsultacijas, samdydami išorės konsultantus ir jiems mokėdami.

35. 2015 m., Komisijai nustačius vertinimą po pateikimo (taip pat žr. 53 dalį), nebereikalauta, kad kartu su didelės apimties projektų paraiškomis būtų teikiami ir veiksnių įvykdymo pranešimai. Tačiau JASPERS vykdytojai šio pakeitimo neįtraukė į savo darbo tvarkos susitarimus su valstybėmis narėmis ir tebereikalavo, kad valstybės narės su kiekviena didelės apimties projekto paraiška pateiktų ir veiksnių įvykdymo pranešimą. Mūsų nuomone,

²¹ 2006 m. sausio mėn. parengtas EIB 2006–2008 m. įmonių veiklos planas, patvirtintas EIB direktorių valdybos.

²² Remiantis 2014 m. balandžio 22 d. vidiniu JASPERS memorandumu, skirtu EIB direktorių valdybai.

reikalavimas ir toliau teikti veikslių įvykdymo pranešimą yra gera JASPERS vykdytojų taikoma praktika, nes veikslių įvykdymo pranešimo aprėptis platesnė nei vertinimo po pateikimo. Mūsų audito metu Komisija vėl pradėjo naudoti veikslių įvykdymo pranešimus.

36. JASPERS Komisijai turėjo duoti papildomos naudos – sumažinti poreikį naudotis išorės konsultantų, jai padedančių vykdyti vertinimo procedūras, paslaugomis. Tačiau nustatėme, kad Komisijai ne visada pavykdavo pasinaudoti šia galimybe. Nustatėme, kad apie 7 % 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu patvirtintų didelės apimties projektų, kuriems suteikta JASPERS parama, Komisija samdė išorės konsultacines įmones darbui, iš dalies sutapusiam su JASPERS vykdytojų jau atliktu darbu, atlikti.

Daugeliu atvejų JASPERS parama teikta nepakankamai tikslingai

37. JASPERS pagalbos prioritetai buvo nustatyti pagal valstybių narių pageidavimus, kurie turėtų atitikti ES sanglaudos politiką. Patys JASPERS vykdytojai nenustatė jokių konkrečių prioritetinių savo pagalbos valstybėms narėms sričių. Ir 2005 m. koncepcijos dokumente, ir JASPERS vidaus kokybės vadove, pradėtame taikyti tik 2010 m., nurodyta, kad atrenkant visus individualius arba horizontaliuosius pavidimus būtina konsultuotis su Komisija, ir tik tada nacionalinius JASPERS veikslių planus gali patvirtinti iniciatyvinis komitetas. Šie veikslių planai buvo strateginės svarbos: juose apibrėžta veiklos, kurios, įgyvendinant iniciatyvą JASPERS, buvo galima imtis valstybėse narėse, aprėptis ir ribos. Tačiau 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu su Komisija ne visuomet buvo konsultuojamasi dėl projektų, kurie nėra didelės apimties, arba dėl horizontaliųjų pavidimų.

38. Nustačius 2014–2020 m. programavimo laikotarpio JASPERS daugiamečius koreguojamuosius veikslių planus planavimas tapo ne toks tikslus, o konsultacijos su Komisija tapo dar retesnės, taigi sumažėjo ir jų strateginė vertė. Iš tikrųjų abu programavimo laikotarpius JASPERS vykdytojai sutiko imtis beveik visų (98 %) individualiųjų ir horizontaliųjų pavidimų, dėl kurių valstybės narės pateikė prašymus. Išsamesnių duomenų pateikta **2 lentelėje**.

2 lentelė. 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. programavimo laikotarpiais JASPERS vykdytojų atmestų pavedimų apžvalga

Pavedimo rūšis	2007–2013 m.			2014–2020 m.			Bendras skaičius		
	Visi	atmesti	%	Visi	atmesti	%	Visi	atmesti	%
Didelės apimties projektai	916	31	3%	367	0	0%	1283	31	2%
Projektai, kurie nėra didelės apimties	231	4	2%	71	0	0%	302	4	1%
Horizontalioji parama	221	1	0%	144	1	1%	365	2	1%
	1368	36	3%	582	1	0%	1950	37	2%

Pastaba. Iš principo, gebėjimų stiprinimo, vertinimo po pateikimo ir nepriklausomo kokybės vertinimo pavedimų atsisakyti negalima.

Atmestas pavedimas – JASPERS vykdytojai atsisakė vykdyti oficialų pavedimo prašymą.

Šaltinis. Europos Audito Rūmų analizė, paremta iš JASPERS duomenų bazės gautais duomenimis (2016 m. gruodžio mėn. duomenys).

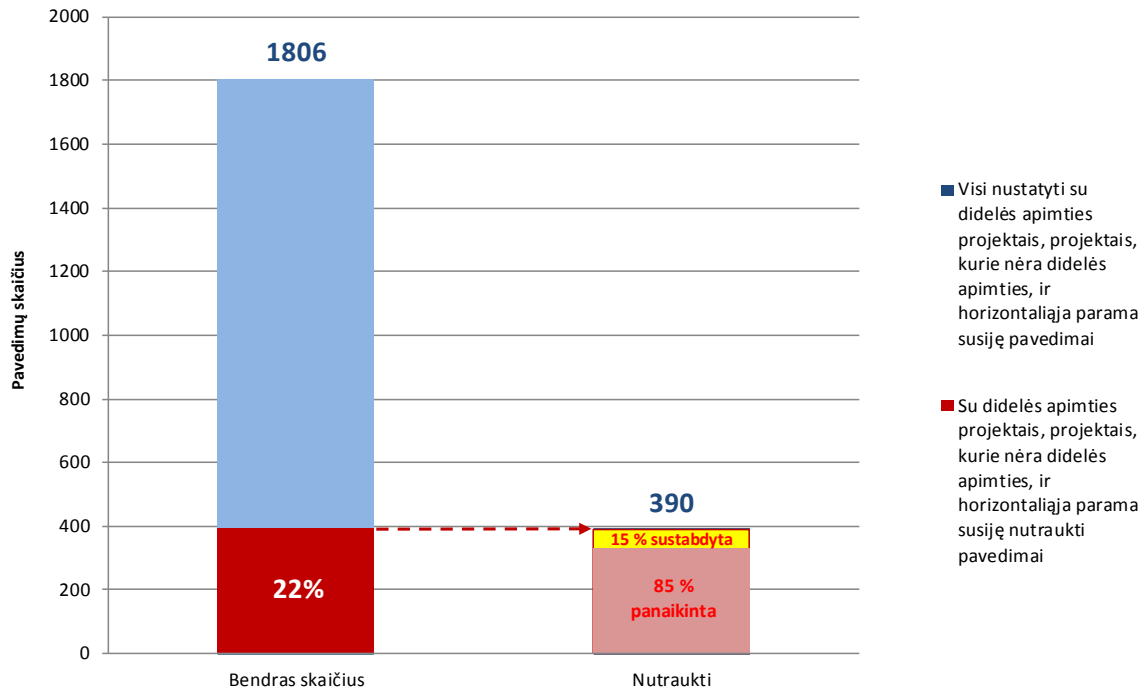
39. Nuo 2006 m. iki 2015 m. pabaigos²³ apie 22 % visų nustatytų individualių (didelės apimties projektų ir projektų, kurie nėra didelės apimties) ir horizontaliųjų pavedimų vykdymas buvo nutrauktas. Iš jų 85 proc. pavedimų buvo panaikinta, likę 15 % – sustabdyta²⁴. Išsamesnių duomenų pateikta **3 diagramoje**. Darbas, atliktas vykdant pavedimus, kurių vykdymas buvo nutrauktas, sudarė apie 8 % viso JASPERS darbuotojų darbo laiko per šį laikotarpį²⁵. Nutraukimo priežasčių gali būti daug, įskaitant atvejus, kai projektai susiaurinami iki nedidelės apimties projektų arba kai nutraukiamas jų vykdymas. Tačiau, mūsų nuomone, ši didelė neįvykdytų pavedimų dalis atspindi prastą tikslų nustatymą.

²³ JASPERS vykdytojai nepateikė informacijos apie 2016 m. visą JASPERS darbuotojų dirbtą laiką.

²⁴ Pavedimas panaikinamas arba jo vykdymas dažnai sustabdomas dėl to, kad su juo susijusiems projektams nebepašoma ES bendro finansavimo. Taip pat buvo keli atvejai, kai projektų atsisakyta dėl to, kad jie buvo suskaidyti į mažesnius projektus.

²⁵ Remdamiesi JASPERS faktinėmis 2006–2015 m. išlaidomis (žr. **1 lentelę**) – jas daugiausia sudaro su darbuotojais susijusios išlaidos – apskaičiavome, kad su nutrauktais pavedimais susijusio darbo laiko vertė yra iki 20 milijonų eurų.

3 diagrama. Nuo 2006 m. iki 2015 m. pabaigos panaikintų ir sustabdytų pavedimų (didelės apimties projektai, projektai, kurie nėra didelės apimties, ir horizontalioji parama) apžvalga



Pastaba. Nebevykdomi pavedimai – sustabdyti ir panaikinti pavedimai. Sustabdytas pavedimas – valstybės narės arba JASPERS vykdytojų atidėtas pavedimas. Panaikintas pavedimas – valstybės narės arba JASPERS vykdytojų panaikintas pavedimas.

Šaltinis. Europos Audito Rūmų analizė, paremta iš JASPERS duomenų bazės gautais duomenimis (2016 m. gruodžio mėn. duomenys).

40. Nustatėme, kad Komisija galiausiai nepatvirtino 14 % visų didelės apimties projektų, valstybių narių dėl ES bendro finansavimo pateiktų 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu. Neabejotinai atkreipėme dėmesį į tai, kad, remiantis Komisijos duomenų bazėje turima informacija, dauguma nepatvirtintų didelės apimties projektų (apie 95 %) negavo JASPERS paramos. Priežastys buvo įvairios: projektai buvo sumažinti arba padalyti, arba dėl vėlavimo jie buvo atidėti, kad juos būtų galima įgyvendinti per kitą reikalavimus atitinkantį laikotarpį. Mažiau buvo atvejų, kai projektus atmetė Komisija arba juos panaikino valstybės narės.

41. Be to, mes nustatėme, kad JASPERS parama pradėta teikti atidėtiems didelės apimties

projektams, kuriuos reikėjo perkelti iš ankstesnio programavimo laikotarpio (kelių etapų projektai). Iki 2015 m. pabaigos nustatyti 59 tokios rūšies pavedimai²⁶. Tai prieštaravo JASPERS pagrindiniam prioritetui – plėtoti naujus didelės apimties projektus, teikiant įprastą konsultacinę paramą.

42. Taip pat atkreipėme dėmesį, kad JASPERS toliau ragino valstybes nares plačiau naudotis jos parama, teikiama vykdant horizontaliuosius pavedimus ir projektų įgyvendinamo etape.

43. JASPERS laikotarpio vidurio vertinime, Komisijos užsakymu atliktame 2012 m. gruodžio mėn., be kita ko, JASPERS buvo rekomenduojama pagerinti savo strateginį metodą ir formalizuoti savo darbo tvarką su Komisija. Atkreipėme dėmesį, kad 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu dėl atitinkamų dalykų tebekyla problemų.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu nustatant naują nepriklausomo kokybės vertinimo funkciją būta didelių trūkumų

44. 2013 m. lapkričio mėn. Komisija JASPERS vykdytojus paskyrė būti nepriklausomais ekspertais Komisijai 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu įgyvendinant savo techninės paramos strategiją²⁷. To buvo imtasi prieš tai nevykdžius jokios oficialios vertinimo procedūros. Kad atliktų šį darbą, JASPERS vykdytojai, susitarę su EIB, 2014 m. pradėjo vykdyti nepriklausomus kokybės vertinimus (pirmąją savo nepriklausomos kokybės vertinimo ataskaitą jie parengė 2016 m.). Komisija ir JASPERS vykdytojai labiausiai rekomendavo, kad būtų atliekami JASPERS konsultacinę paramą jau gavusių didelės apimties projektų nepriklausomi kokybės vertinimai, nors jie gali būti taikomi ir didelės apimties projektams, anksčiau tokios paramos negavusiems.

45. Nepriklausomas kokybės vertinimas yra labai svarbi JASPERS funkcija, Komisija norėjo,

²⁶ Iki 2016 m. pabaigos šie 58 pavedimai buvo įvykdyti.

²⁷ 2014–2020 m. programavimo laikotarpio techninės paramos strategija, Regioninės ir miestų politikos GD patvirtinta 2013 m. lapkričio 11 d.

kad valstybės narės jį taikytų didelės apimties projektams. Tačiau mes tikėjomės, kad vidaus kontrolės procedūros buvo oficialiai patvirtintos. Tačiau iki 2017 m. spalio mėn. nebuvo patvirtinta jokių procedūrų, apibrėžiančių nepriklausomo kokybės vertinimo procesus JASPERS. Vienintelis turimas dokumentas buvo nepriklausomo kokybės vertinimo procedūrų vadovo projektas. Iki 2017 m. spalio mėn. JASPERS parengė aštuonias nepriklausomo kokybės vertinimo ataskaitas, po kurių Komisija patvirtino atitinkamus didelės apimties projektus.

46. Siekdama užtikrinti nepriklausomų kokybės vertinimų nešališkumą, Komisija reikalauja, kad jie būtų atliekami funkcinio požiūriu visiškai nepriklausant nuo JASPERS konsultacinių tarnybų. Buvo manoma, kad tai bus pasiekta fiziškai atskyrus konsultacijų ir nepriklausomo kokybės vertinimo padalinius. Nepriklausomo kokybės vertinimo procedūrų vadovo projektas buvo pagrindinis mums pateiktas su nepriklausomo kokybės vertinimo procedūromis susijęs dokumentas. Jame buvo keletas nuostatų, kurios galėjo pakenkti funkciniam nepriklausomo kokybės vertinimo nepriklausomumui.

47. Komisijos vidaus audito tarnyba pranešė, kad atliekant DG REGIO kokybės patikras buvo nepakankamai atsižvelgta į klausimus, susijusius su galimais interesų konfliktais tarp JASPERS konsultacinių tarnybų ir nepriklausomo kokybės vertinimo padalinių. VAT rekomenduoja DG REGIO išnagrinėti faktinius ir jaučiamus interesų konfliktus tarp JASPERS konsultacinių tarnybų ir JASPERS nepriklausomo kokybės vertinimo padalinių ir, prireikus, parengti švelninančias priemones.

48. Taip pat atkreipėme dėmesį, kad tas pats direktorius buvo atsakingas už abiejų (ir nepriklausomo kokybės vertinimo, ir konsultacijų) padalinių darbų patvirtinimą parašu; dėl to dar labiau sumažėjo nepriklausomo kokybės vertinimo padalinio nepriklausomumas.

49. Nepriklausomi kokybės vertinimai – labai svarbi Komisijos vykdomo didelės apimties projektų tvirtinimo dalis. Reikalavimai, kas turi būti nepriklausomame kokybės vertinime, nustatyti antrinės teisės aktuose. Tačiau Komisija negalėjo tiesiogiai prisidėti rengiant procedūrų vadovą, kuriuo nustatoma, kaip turi būti atliekamas nepriklausomas kokybės vertinimas. Be to, JASPERS su Komisija nepasirašė jokių nepriklausomo kokybės vertinimo

darbo tvarkos susitarimų.

50. Nepriklausomo kokybės vertinimo procedūra nuo konsultacinės procedūros skiriasi tuo, kad Komisijai nustatoma pareiga įrodyti svarbius nepriklausomo kokybės vertinimo ataskaitos trūkumus, su kuriais ji nesutinka. Mūsų nuomone, Komisijai sunku tai padaryti, nes ji nebegali gauti susijusių dokumentų. Komisijai to nepadarius, nepriklausomas kokybės vertinimas savaime priimamas po trijų mėnesių. Esant tokiai situacijai, Komisijos sprendimai dėl didelės apimties projektų patvirtinimo iš tikrųjų priimami JASPERS vykdytojų, kurie yra atsakingi už nepriklausomą kokybės vertinimą.

51. Tuo metu, kai buvo atliekamas mūsų auditas, JASPERS visoms valstybėms narėms buvo parengusi standartizuotus darbo tvarkos susitarimus dėl nepriklausomo kokybės vertinimo, bet ne visos valstybės narės buvo juos pasirašiusios. Iki 2016 m. pabaigos susitarimus buvo pasirašiusios devynios valstybės narės, bet tarp jų nebuvo Rumunijos²⁸, Čekijos ir Italijos, nors jos buvo vienos iš valstybių narių, turėjusių, kaip tikėtasi, pateikti daugiausia didelės apimties projektų.

52. Kaip minėta 87–90 dalyse, 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu didelės apimties projektų skaičius ir jų pateikimo laikotarpis buvo pernelyg optimistiniai. Panašiai nustatėme, kad buvo pervertinta tai, kiek valstybės narės naudos nepriklausomus kokybės vertinimus. 2013 m. gruodžio mėn. Komisija tikėjosi, kad dauguma pagrindinių sanglaudos politikos paramos gavėjų naudos nepriklausomus kokybės vertinimus. 2015 m. liepos mėn. JASPERS vykdytojai apskaičiavo, kad apie 50 % visų didelės apimties projektų bus taikoma nepriklausomo kokybės vertinimo procedūra. Konkrečiai, buvo apskaičiuota, kad 2015 m. ši procedūra bus taikoma 20 projektų, 2016 m. – 70 projektų, o 2017 – 66 projektams. Iš tikrųjų, iki 2016 m. pabaigos JASPERS vykdytojai pateikė tik tris didelės apimties projektų nepriklausomo kokybės vertinimo ataskaitas, visiems tiems projektams jau buvo suteikta JASPERS konsultacinė parama (taip pat pateiktas veiksmų įvykdymo pranešimas).

²⁸ Darbo tvarkos susitarimai su Rumunija buvo pasirašyti 2017 m. balandžio 27 d.

53. Komisija iš pradžių buvo numąčiusi, kad visi didelės apimties projektai, kuriems netaikyta nepriklausomo kokybės vertinimo procedūra, bus teikiami tiesiogiai Komisijai, o tada jiems bus taikoma vertinimo po pateikimo procedūra²⁹.

Komisija su JASPERS vykdytojais nepasirašė jokių susitarimų dėl darbo tvarkos ar metodų, taikytinų vykdant vertinimo po pateikimo procedūrą. JASPERS vykdytojai vertinimo po pateikimo procedūrai galėjo skirti maksimalų laikotarpį – 20 darbo dienų. Iki 2016 m. pabaigos JASPERS vykdytojai įvykdė 28 vertinimo po pateikimo pavedimus (įskaitant 24 pavedimus, susijusius su Lenkija), palyginti su jų pačių anksčiau numatytų 90 vertinimo po pateikimo pavedimų.

JASPERS turėjo įtakos projektų kokybei, tačiau negalėjo daryti poveikio įsisavinimui

54. Siekėme nustatyti, ar įgyvendinant iniciatyvą JASPERS buvo pasiektas jos bendras tikslas pagerinti projektų kokybę ir ar buvo pasiekta, kad Komisija arba nacionalinės institucijos projektus greičiau patvirtintų. Įvykdžius šiuos tikslus turėtų padidėti ekonominė ir socialinė sanglauda ir pagerėti ES lėšų panaudojimas.

Apskritai JASPERS išsamia parama padėta pagerinti projektų dokumentaciją ir projektų tvirtinimas pagreitėjo

55. Apskritai, kuo anksčiau JASPERS vykdytojai įsitraukia, tuo didesnis šios iniciatyvos poveikis. Patikrinome veiksmų įvykdymo pranešimus, kurie buvo pateikti dėl visų įvykdytų 343 su didelės apimties projektais susijusių pavedimų keturiose mūsų aplankytose valstybėse narėse. Atliekant šį tikrinimą buvo vertinami įvairūs etapai, kuriuose JASPERS vykdytojai ėmėsi pirmųjų veiksmų (žr. **1 langelį**).

²⁹ Taikant vertinimo po pateikimo procedūrą, Komisijos vardu didžiąją didelės apimties projektų vertinimo darbo dalį atlieka JASPERS vykdytojai, kad Komisija galėtų priimti savo sprendimą.

1 langelis. Įvairūs etapai, kuriuose JASPERS ėmėsi pirmųjų veiksmų

1. Sumanymo etapas: nustatomi ir pagal prioritetus suskirstomi poreikiai.
2. Etapas iki galimybių studijos: siūlomi galimi sprendimai, kaip patenkinti ankstesniame etape nustatytus poreikius.
3. Galimybių studijos etapas: pasirenkamas sprendimas nustatytiems poreikiams patenkinti. Paramos gavėjas nustato keletą investicinių galimybių tiems poreikiams patenkinti ir išsiaiškina kiekvienos galimybės pagrindinius bruožus ir tikėtinas išlaidas. Mūsų nuomone, tai paskutinis etapas, kuriame pradėjus teikti JASPERS paramą projektui galima padaryti palyginti didelį poveikį.
4. Paraiškos etapas: pagal galimybių studiją parengiama išsami projekto informacija. Paramos gavėjas parengia visą projekto paraišką ir paprašo JASPERS vykdytojų ją įvertinti arba peržiūrėti prieš teikiant vadovaujančiai institucijai arba Komisijai.
5. Įgyvendinimo etapas: tai fizinio projekto įgyvendinimo etapas. Paprastai jis prasideda tada, kai vadovaujančioji institucija arba Komisija projektą patvirtina.

56. Nustatėme, kad JASPERS parama daugiausia buvo pradedama teikti projektų etape iki galimybių studijos (15 %) ir galimybių studijos etape (52 %). Mums atliekant auditą, nacionalinės institucijos ir JASPERS paramos, suteiktos vykdant pavedimus, kuriuos mes tikrinome (išskyrus tikrintuosius Maltoje), gavėjai nurodė, kad apskritai JASPERS vykdytojai į projekto plėtojimo etapą įsitraukė pakankamai anksti.

57. Analizuodami JASPERS veiklą nustatėme 13 sričių, kuriose JASPERS siūlo paramą³⁰. Tikrindami visų su didelės apimties projektais susijusių 343 pavedimų, įvykdytų keturiose mūsų aplankytose valstybėse narėse, veiksmų įvykdymo pranešimus nustatėme, kad JASPERS parama dažniausiai teikta šiose penkiose srityse (pateikta mažėjimo tvarka pagal dažnumą): galimybių studijų, projekto paraiškos formų, sąnaudų ir naudos analizės, aplinkos

³⁰ 13 sričių, kuriose teikta parama: sąnaudų ir naudos analizė, konkurencija ir valstybės pagalba, viešieji pirkimai, projekto išlaidų sąmata, rizikos ir jautrumo analizė, projekto įgyvendinimas ir struktūra, galimybių studija, aplinkos klausimai, lėšų bei finansavimo klausimai ir projekto paraiškos forma.

klausimų ir lėšų bei finansavimo klausimų. Atkreipėme dėmesį, kad, kaip nustatyta JASPERS vidaus procedūrų vadove, JASPERS vykdytojai tam tikrose srityse (pavyzdžiui, viešųjų pirkimų) gali teikti tik ribotas konsultacijas. Taip pat nustatėme, kad valstybės narės apribojo JASPERS paramos galimybes valstybės pagalbos srityje: Maltoje, pavyzdžiui, yra konkreti įstaiga, sprendžianti valstybės pagalbos klausimus, taigi Maltoje JASPERS parama šioje srityje praktiškai niekada neteikta.

58. Mūsų tikrintoje 20 didelės apimties projektų imtyje (žr. **II priedą**) sritys, kuriose JASPERS dažniausiai teikė paramą, buvo paraiškos formų peržiūra, bendrų pasiūlymų ir galimybių studijų tinkamumo tikrinimas, sąnaudų ir naudos analizė ir aplinkos klausimai. Nustatėme, kad JASPERS parama iš esmės buvo išsami, ja padėta gerinti projekto dokumentų kokybę. Tai atitiko JASPERS politiką – paramą teikti keliose srityse, neatsižvelgiant į įsitraukimo momentą. Šią pastabą patvirtino paramos, teiktos vykdant pavedimus, gavėjai. Atlikdamos koordinuotus auditus, ją taip pat patvirtino ir Kroatijos, ir Lenkijos aukščiausiosios audito institucijos. Be to, atkreipėme dėmesį, kad dauguma paramos, teiktos vykdant mūsų tikrintus pavedimus, gavėjų naudojosi išorės konsultacinių bendrovių paslaugomis, įskaitant ir sritis, kuriose JASPERS konsultacijos dažnai teiktos.

59. Apskritai, nustatėme, kad į mūsų 20 didelės apimties projektų audito imtį (žr. **II priedą**) įtraukti JASPERS pavedimai paprastai buvo vykdyti ilgiau tada, kai JASPERS parama pradėta teikti ankstyvajame projekto etape. Išimtis buvo kelių sektorius: šiame sektoriuje tais atvejais, kai JASPERS parama pradėta teikti vėlesniame, t. y. projekto paraiškos, etape, pavedimai buvo vykdomi ilgiau (vidutiniškai 1 688 dienas) nei tada, kai parama pradėta teikta anksčiau, t. y. galimybių studijos etape (834 dienos).

60. Paprastai tikimasi, kad pavedimai bus vykdomi ilgiau tada, kai JASPERS parama pradėdama teikti ankstyvame etape. Tačiau dėl to turėtų sutrumpėti laikas, per kurį projektą turi patvirtinti Komisija. Nustatėme, kad į mūsų imtį įtraukti projektai, kai JASPERS parama pradėta teikti paraiškos etape, Komisijos buvo patvirtinti po 207 dienas, o projektų, kuriems JASPERS parama pradėta teikti anksčiau, dar galimybių studijos etape, patvirtinimui prireikė 205 dienų, taigi tvirtinimo laikotarpis sutrumpėjo labai nedaug. Kai JASPERS parama pradėta teikti etape iki galimybių studijos, patvirtinimui reikalingas laikas sutrumpėjo labiau – iki 183

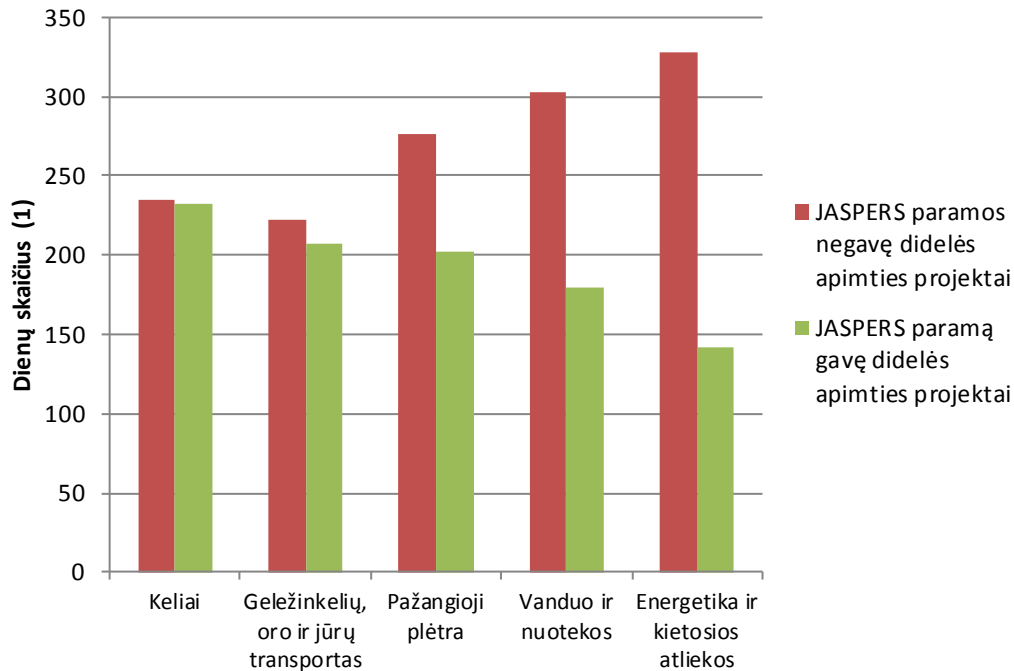
dienų.

61. Iš keturių mūsų aplankytų valstybių narių, Komisija sprendimus greičiausiai (vidutiniškai per 126 dienas) priėmė dėl Maltos didelės apimties projektų, kuriems teikta JASPERS parama. Visiems mūsų tikrintiems Maltos didelės apimties projektams buvo suteikta JASPERS parama, ir, kitaip nei kitose trijose mūsų aplankytose valstybėse narėse, Komisija kai kuriuos jų neoficialiai peržiūrėjo dar prieš oficialiai pateikiant paraiškas. Iš visų į mūsų imtį įtrauktų didelės apimties projektų, kuriems suteikta parama, ilgiausiai (281 dieną) laukta Komisijos sprendimo dėl Kroatijos projektų.

62. Remdamiesi Komisijos ir JASPERS duomenų bazėse esama informacija, susijusia su visais 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu patvirtintais didelės apimties projektais, vertiname, ar JASPERS paramą gavę didelės apimties projektai buvo greičiau patvirtinti Komisijos. Nustatėme, kad sprendimai dėl didelės apimties projektų, gavusių JASPERS paramą, priimti vidutiniškai 22 % greičiau nei sprendimai dėl tokios paramos negavusių projektų³¹. Šią pastabą, atlikdamos koordinuotus auditus, patvirtino tiek Kroatijos, tiek Lenkijos aukščiausiosios audito institucijos. Šis poveikis buvo geriausiai matomas energetikos ir kietųjų atliekų sektoriuose (žr. **4 diagramą**).

³¹ JASPERS paramą gavusiems didelės apimties projektams prireikė vidutiniškai 198 dienų (atėmus pertraukų dienas), o paramos negavusiems didelės apimties projektams prireikė 255 dienų.

4 diagrama. Laikas, kurio Komisijai 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu prireikė sprendimams dėl didelės apimties projektų priimti (pagal sektorius)

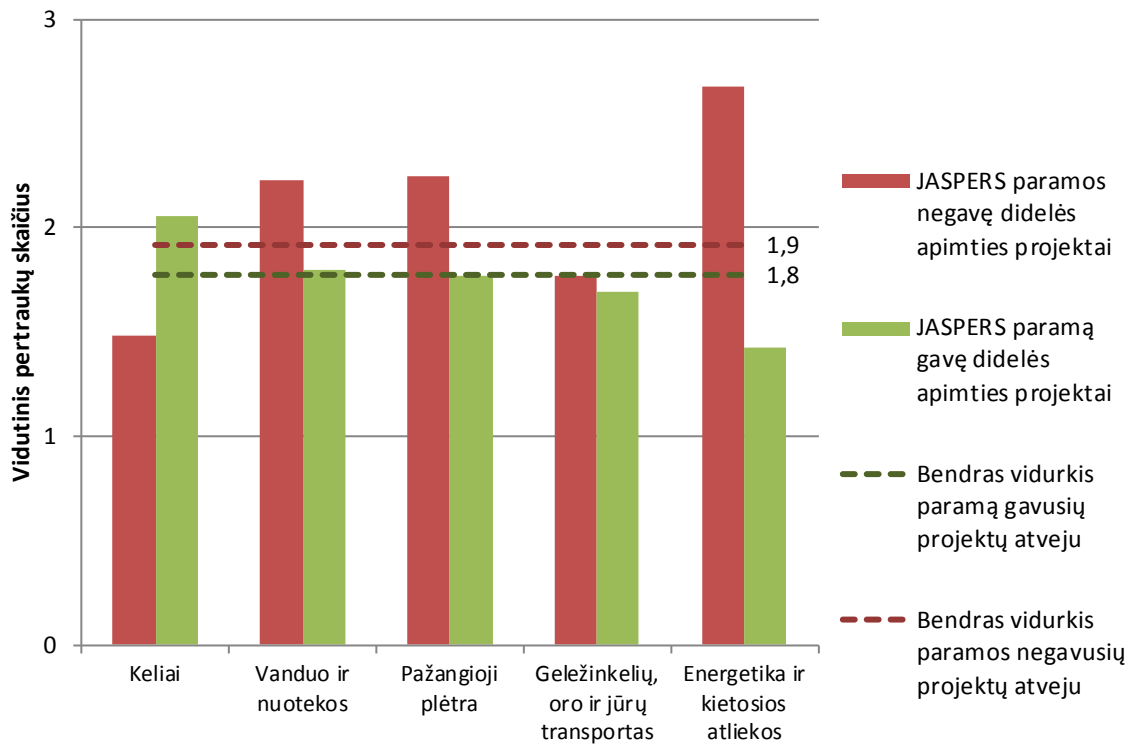


¹ Praėjusios dienos, atėmus pertraukų dienas.

Šaltinis. Europos Audito Rūmų atlikta Komisijos elektroninio keitimosi duomenimis sistemos duomenų bazės analizė (2017 m. balandžio 6 d. duomenys).

63. Būtume tikėjęsi, kad JASPERS parama padedama gerinti projektų paraiškų kokybę, taigi Komisijai reikia mažiau juos pertraukti vykstant tikrinimo procedūrai. Per 2007–2013 m. programavimo laikotarpį taip iš tikrųjų ir buvo visuose sektoriuose, išskyrus kelių sektorių, – padėtis buvo tokia neigiama, kad vidutinis projektų, kuriems suteikta parama, ir projektų, kuriems parama nesuteikta, pertraukimų skaičius visuose sektoriuose buvo panašus. **5 diagramoje** pateikta išsamesnės informacijos.

5 diagrama. Vidutinis pertraukimų skaičius 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu



Šaltinis. Europos Audito Rūmų atlikta Komisijos elektroninio keitimosi duomenimis sistemos duomenų bazės analizė (2017 m. balandžio 6 d. duomenys).

64. 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu, nors projektų, kuriems teikta parama, tvirtinimo procedūra apskritai vyko greičiau, palyginti su projektais, kuriems parama neteikta, Komisijai per 90 dienų terminą, gavus projekto paraišką, pavyko patvirtinti tik 15 % (76 iš 513) didelės apimties projektų, kuriems teikta parama, ir 7 % (31 iš 463) didelės apimties projektų, kuriems parama neteikta³². Vertindama didelės apimties projektus, kuriems suteikta parama, Komisija 90 dienų terminą viršijo vidutiniškai 198 dienomis. Atsižvelgiant į pertraukas, Komisija sprendimą priėmė vidutiniškai po beveik metų (342 dienų) nuo didelės apimties projekto pateikimo dienos.

³² 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu – Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006 41 straipsnio 2 dalis. 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu – Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 102 straipsnio 1 ir 2 dalys.

65. Dar vienas numatytas naudingas veiksmų įvykdymo pranešimų aspektas buvo tas, kad jais turėtų būti padedama supaprastinti projekto paraiškos procesą: jeigu JASPERS savo įvykdytų veiksmų pranešime nenurodo kokių nors didesnių problemų, Komisija tokiu įvykdytų veiksmų pranešimu gali remtis, kad tvirtinimo procedūra būtų greitesnė ir vykdoma skubos tvarka. Apskritai, tai taikyta tik 29 % didelės apimties projektų, 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu gavusių JASPERS paramą (žr. **2 langelį**).

2 langelis. Paprastinamasis skubos tvarka vykdomos procedūros poveikis didelės apimties projektų paraiškų procesui

Analizavome, kokį poveikį skubos tvarka vykdoma procedūra, kai naudojamosi veiksmų įvykdymo pranešimais, turėjo laikui, kurio Komisijai prireikė sprendimui dėl didelės apimties projektų, kuriems teikta JASPERS parama, priimti. Nustatėme, kad vidutiniškai sprendimai, kai procedūra vykdyta skubos tvarka, buvo priimamai 35 % greičiau, palyginti su sprendimais dėl projektų, kuriems paramos neteikta.

66. 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu iki 2016 m. pabaigos Komisija buvo priėmusi 17 sprendimų dėl naujų didelės apimties projektų, kuriems taikyta vertinimo po pateikimo procedūra (žr. **53 dalį**), o patvirtinimui prireikė vidutiniškai 111 dienų³³. Tai yra reikšmingas pagerėjimas, palyginti su situacija 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu.

Apskritai, JASPERS turėjo įtakos mūsų tikrintų didelės apimties projektų kokybei

67. Analizavome JASPERS konsultacinių paslaugų poveikį didelės apimties projektų kokybei. Tai darėme vertindami konsultacinių paslaugų poveikį didelės apimties projektų suplanuotai apimčiai arba išdirbiui, jų rezultatams arba poveikiui, taip pat jų užbaigimo terminui. Daugiau nei pusėje mūsų audituotų projektų JASPERS vykdytojai priėmė valstybių narių prašymus pirmiems dalyvauti paraiškos etape ir atlikti projekto paraiškos dokumentų peržiūrą (žr. **55 dalį**). **3 lentelėje** pateiktos skaičiais išreikštos išvados, susijusios su visais mūsų tikrintais didelės apimties projektais.

³³ Atėmus pertraukų dienas.

3 lentelė. JASPERS konsultacinių paslaugų poveikis tam tikriems parametrams, susijusiems su atliekant auditą tikrintų didelės apimties projektų kokybe

Aspektas	Poveikis planavimo etape			
	nedidelis		didelis poveikis	projektų imtis ¹
	jokio poveikio	ribotas poveikis		
1 Projekto apimtis / išdirbis	58%	26%	16%	19
2 Projekto išlaidos	35%	45%	20%	20
3 Projekto rezultatai / poveikis	63%	32%	5%	19
4 Projekto įgyvendinimo laikotarpis	95%	5%	–	19

¹ Didelės apimties projektų, mums atliekant auditą jau pakankamai įgyvendintų, buvo tiek (iš visų dvidešimties), kad jau galėjome padaryti išvadą.

Pastaba.

Jokio poveikio – nėra įrodymų, kad būtų kokių nors pokyčių dėl JASPERS poveikio analizuotiems aspektams.

Nedidelis poveikis – esama įrodymų, kad dėl JASPERS poveikio analizuotiems aspektams būta nedidelių pokyčių.

Didelis poveikis – akivaizdūs įrodymai, kad dėl JASPERS poveikio analizuotiems aspektams pasiekta didžiulį (apčiuopiamų) pokyčių.

Šaltinis. Europos Audito Rūmų analizė, paremta mūsų individualių su didelės apimties projektais susijusių pavedimų audito imties tyrimu.

68. Iš esmės daugeliu atvejų JASPERS turėjo įtakos nors vienam iš keturių parametru, susijusių su mūsų audituotų didelės apimties projektų kokybe. Mes nustatėme, kad JASPERS poveikis mūsų audituotų didelės apimties projektų planinei apimčiai ar išdirbiams buvo mažas, o dauguma atvejų nebuvo jokio poveikio. Tačiau nustatėme ir pavyzdžių, kai poveikis buvo didelis. Taip pat nustatėme, kad JASPERS parama turėjo poveikį planuojamoms maždaug dviejų trečdalių atliekant auditą mūsų tikrintų didelės apimties projektų planuotoms išlaidoms. Daugiausia nustatėme, kad JASPERS padarė nedidelį poveikį mūsų tikrintų didelės apimties projektų planuojamiems rezultatams ar poveikiui arba nepadarė tam jokio poveikio. **3 langelyje** pateikta keletas pavyzdžių.

3 langelis. Pavyzdžiai, kai JASPERS turėjo didžiulį arba nedidelį poveikį dviejų Maltos ir Lenkijos didelės apimties projektų planuojamai apimčiai, išdirbiui, išlaidoms arba rezultatams

Tikrindami Maltos nacionalinės audrų valdymo infrastruktūros objektų statybos projektą, finansuojamą Sanglaudos fondo, nustatėme, kad dėl JASPERS paramos buvo labai pakeistas su paviršinių nuotekų pakartotinio naudojimo mažinimu susijusio projekto – jo ekonominis pagrindimas

buvo silpnas – sumanymas ir apimtis. JASPERS projekto planuotojams patarė geriau dėmesį skirti rizikingesnių vietovių apsaugos nuo potvynių infrastruktūrai. Dėl to apie 11 % padidėjo projekto planuojamo išdirbio tikslinė vertė (padidėjo potvynių vandens sulaikymo pajėgumai). Taigi, projekto rezultato tikslinė vertė, t. y. nuo potvynių apsaugotų gyventojų skaičius, padidėjo apie 226 %. Gerokai pakeitus projekto sumanymą ir apimtį, planuojamos projekto išlaidos sumažėjo iki 62,5 milijono eurų. Iš pradžių suplanuotos ir Maltos institucijų nurodytos išlaidos buvo 70 milijonų eurų.

Vertindami Lenkijos nuotekų valymo įrenginių statybos projektą, finansuojamą Sanglaudos fondo, nustatėme, kad JASPERS paramos poveikis buvo nedidelis – buvo išplėsta planuoto projekto apimtis ir įtraukti modernizacijos darbai, kad pagerėtų geriamojo vandens kokybė. Projektą išplėtus padidėjo planuojamas projekto išdirbis ir rezultatai. Be to, JASPERS padarė nedidelį poveikį planuoto projekto išlaidoms. Dėl JASPERS konsultacijų ES finansavimas padidėjo apie 7,5 %. JASPERS taip pat konsultavo, kaip optimizuoti projekto statybos darbų priežiūrą.

69. Daugiausia nustatėme, kad JASPERS nepadarė jokio poveikio atliekant auditą mūsų tikrintų didelės apimties projektų planuojamam įgyvendinimo laikotarpiui (žr. **3 lentelę**).

70. Taip pat analizavome, kiek faktiškai pasiekti planuoti projektų kokybės parametrai. Tais atvejais, kai didelės apimties projektai buvo pakankamai įgyvendinti, kad galėtume daryti išvadas, atkreipėme dėmesį, kad beveik visų išdirbio rodiklių tikslinės vertės buvo visiškai arba iš dalies pasiektos. Tik 40 % projektų pasiekti visi rezultatai. Daugiau kaip pusės projektų išlaidos buvo didesnės. Visi mūsų tikrinti didelės apimties projektai vėlavo vidutiniškai 22 mėnesiais, palyginti su dotacijos susitarime iš pradžių nurodyta užbaigimo tada. Daugiau informacijos pateikta **4 lentelėje**. Neradome įrodymų, kad šie vėlavimai ar išlaidų perviršis būtų susijęs su JASPERS poveikiu.

4 lentelė. Faktiškai pasiektos projektų rodiklių tikslinės vertės, susijusios su kokybės parametrais

Aspektas	Ar pasiektos tikslinės projekto rodiklių vertės?			
	ne	iš dalies	visiškai	projektų imtis ¹
1 Projekto apimtis / išdirbis	–	20%	80%	10
2 Projekto išlaidos	54%	–	46%	11
3 Projekto rezultatai / poveikis	20%	40%	40%	5
4 Projekto įgyvendinimo laikotarpis	100%	–	–	19

¹ Didelės apimties projektų, mums atliekant auditą jau pakankamai įgyvendintų, buvo tiek (iš visų dvidešimties), kad jau galėjome padaryti išvadą.

Šaltinis. Europos Audito Rūmų analizė, paremta mūsų individualių su didelės apimties projektais susijusių pavedimų audito imties tyrimu.

71. Be atliekant auditą mūsų tikrintų didelės apimties projektų imties, taip pat išsamiai tikrinome tris individualius pavedimus, susijusius su trimis projektais, kurie nėra didelės apimties. Nė vienu atveju, išskyrus vieną Kroatijos projektą, nenustatėme kokio nors didžiulio JASPERS poveikio projektų apimčiai, išdirbiui, rezultatams, poveikiui, išlaidoms ar užbaigimo terminams. Kalbant apie Kroatijos projektą, JASPERS parama padėta užtikrinti, kad nauja įranga būtų veiksmingiau naudojama (taigi ir padidėtų planuojamas projekto veiksmingumas).

72. Paramos gavėjai ir nacionalinės institucijos apskritai laikėsi JASPERS patarimų, suteiktų vykdant visus tris pavedimus. Tačiau nustatėme, kad paramos gavėjams, nacionalinėms institucijoms, JASPERS vykdytojams ir Komisijai nebuvo nustatyta jokios tinkamos tvarkos, kurią taikant būtų galima tinkamai keisti informacija apie tai, kaip geriausiai pasinaudoti JASPERS patarimais, kai projektai nėra didelės apimties. Kalbant apie visus tris mūsų analizuotus projektus, prie atitinkamai nacionalinei institucijai pateiktos projekto paraiškos nebuvo pridėtas įvykdytų veiksmų pranešimas, nors jis buvo parengtas JASPERS.

73. Galiausiai, vertinome, ar JASPERS paramą gavę didelės apimties projektai paprastai turėjo mažiau klaidų, palyginti su paramos negavusiais projektais. Todėl grįžome prie atitikties audito, mūsų atlikto 2014 ir 2015 m., rezultatų. Tuo metu visose valstybėse narėse atlikome 68 didelės apimties projektų (iš jų 34 gavo JASPERS paramą ir 34 tos paramos negavo) atitikties auditą. Apskritai, JASPERS paramą gavusiuose projektuose klaidų rečiau

pasitaikė, palyginti su paramos negavusiais projektais (klaidų buvo 44 % paramą gavusių projektų ir 56 % paramos negavusių projektų).

74. Tuo metu, kai buvo atliekamas atitikties auditas, 12 iš 20 didelės apimties projektų buvo pakankamai įvykdyti, kad galėtume analizuoti, ar jų išdirbio ir rezultatų rodiklių tikslinės vertės buvo iš tikrųjų pasiektos. Nustatėme, kad JASPERS paramą gavusių projektų 50 % rodiklių tikslinių verčių pasiekta, o vertinant paramos negavusius projektus buvo nustatyta, kad pasiekta tik 25 % rodiklių tikslinių verčių.

JASPERS negalėjo padaryti poveikio tikrintų projektų ES lėšų panaudojimui

75. Tikėjomės, kad, visų pirma paspartinant Komisijos sprendimo priėmimą, dėl iniciatyvos JASPERS lėšų panaudojimas bus pagerėjęs. Tuo metu, kai buvo atliekamas mūsų auditas, 19 iš 20 tikrintų didelės apimties projektų jau buvo pakankamai įvykdyti, kad galėtume analizuoti, ar iniciatyva JASPERS padarytas didžiulis poveikis ES lėšų panaudojimui. Bet, kalbant apie mūsų tikrintus atvejus, neradome jokių įrodymų, kad iniciatyva JASPERS būtų padariusi tokį poveikį.

76. Taip nutiko daugiausia dėl to, kad projektų lygmeniu būta vėlavimo (mūsų tikrinti didelės apimties projektai vėlavo vidutiniškai 22 mėnesiais). Daugiau nei trečdalis projektų turėjo būti iš dalies perkelti į kitą programavimo laikotarpį (žr. **41 dalį**).

77. Dar viena priežastis, dėl kurios nebūta jokio poveikio lėšų panaudojimui, buvo didelės apimties projektų išlaidų deklaravimo struktūra. Išlaidos, atitinkančios kompensavimo ES lėšomis reikalavimus, deklaruojamos (patvirtinamos) Komisijai, o ši jas kompensuoja valstybėms narėms. Nuo 2007–2013 m. programavimo laikotarpio pradžios iki 2009 m. valstybės narės didelės apimties projektų išlaidas galėjo deklaruoti tik Komisijai patvirtinus projektą. Tačiau nuo 2009 m.³⁴ teisės aktais valstybėms narėms leidžiama išlaidas deklaruoti

³⁴ 2009 m. balandžio 7 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 284/2009 iš dalies keičiantis Reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo, tam

projektą patvirtinus nacionaliniu lygmeniu, prieš pačiai Komisijai priimant sprendimą. Esant tokiai tvarkai, JASPERS parama nedaro poveikio lėšų panaudojimui, nes pinigai bus išleisti neatsižvelgiant į tai, ar tiems projektams suteikta JASPERS parama, išskyrus atvejus, kai Komisija atmeta didelės apimties projekto paraišką.

78. Daugeliui atliekant auditą mūsų tikrintų didelės apimties projektų ši tvarka buvo naudinga: 53 % tikrintų projektų reikalavimus atitinkančios išlaidos Komisijai buvo pateiktos prieš šiai priimant sprendimą. Šiais atvejais laikotarpis tarp pirmos išlaidų deklaracijos ir Komisijos sprendimo buvo vidutiniškai 23 mėnesiai.

Iniciatyva JASPERS dar nepavyko užtikrinti, kad administraciniai valstybių narių gebėjimai mažiau priklausytų nuo JASPERS paramos

79. Siekėme nustatyti, ar vykdant iniciatyvą JASPERS pasiektas dar vienas iš jos tikslų – didinti valstybių narių administracinius gebėjimus rengti, tvirtinti ir įgyvendinti projektus. Šį tikslą pasiekus, valstybės narės įgyta patirtimi būtų pasinaudojusios vėlesniems projektams ir programavimo veiklai, taigi būtų tapusios mažiau priklausomos nuo Komisijos (įskaitant JASPERS) teikiamos techninės paramos.

Nuo 2012 m., įgyvendinant iniciatyvą JASPERS, daugiau dėmesio imta skirti valstybių narių administracinių gebėjimų stiprinimui

80. 2005 m. Komisijos paskelbtame koncepcijos dokumente numatyta, kad iniciatyva JASPERS bus peržiūréta po dvejų metų. Komisija manė, kad JASPERS bus pereinamojo laikotarpio priemonė, padėsianti plėtoti valstybių narių administracinius gebėjimus pagal ES reikalavimus valdyti ES lėšas, rengti ir įgyvendinti projektus. Koncepcijos dokumente taip pat buvo numatyta, kad JASPERS tam tikrais atvejais teiks rekomendacijas atitinkamoms valstybėms narėms, kaip stiprinti administracinius gebėjimus, pavyzdžiui, kuriant projektų valdymo įgyvendinimo padalinius. Iki 2012 m. nebuvo jokių kitų dokumentų, kuriuose būtų išsamiau nurodyta, kokių veiksmų iš iniciatyvos JASPERS tikimasi valstybių narių

tikras nuostatas dėl finansų valdymo (OL L 94, 2009 4 8, p. 10).

administraciniams gebėjimams stiprinti.

81. Tik Komisijai 2012 m. paskelbus savo vertinimo ataskaitą, iniciatyvos JASPERS vykdytojai sukūrė Tinklų kūrimo platformą ir ja papildė JASPERS projektams teikiamas konsultacijas bei padidino paramą valstybėms narėms stiprinant jų administracinius gebėjimus. To siekta įgyvendinant dalijimosi žiniomis ir tiksline gebėjimų stiprinimo veikla, taip skatinant gerosios patirties sklaidą ir dalijimąsi patirtimi tarp valstybių narių.

82. 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu Komisija ir EIB nusprendė JASPERS Tinklų kūrimo platformos vykdomą gebėjimų stiprinimo veiklą išplėsti ir patobulinti. Taigi, 2014 m. JASPERS įsteigė Tinklų ir kompetencijos centrą; tai padalinys, kurio svarbiausias tikslas buvo toliau plėsti gebėjimų stiprinimo veiklą, skirtą nacionalinėms institucijoms ir paramą gaunantiems projektams.

Valstybės narės tebenori gauti JASPERS paramą savo administraciniams gebėjimams didinti

83. Kalbant apie atliekant auditą visus mūsų tikrintus individualius projektų pavedimus, ir nacionalinės institucijos, ir paramos gavėjai teigė, kad iniciatyva JASPERS padarytas teigiamas poveikis jų administraciniams gebėjimams, nors keli jų teigė tebesantys labai priklausomi nuo JASPERS paramos. Tai, atlikdamos koordinuotus auditus, nustatė Lenkijos ir Kroatijos aukščiausiosios audito institucijos. Vis dėlto, nacionalinės institucijos ir paramos gavėjai negalėjo mums pateikti įrodymų, iš kurių būtų matyti, kad tokio poveikio tikrai būta.

84. Taip pat patikrinome devynis 2008–2014 m. nustatytus horizontaliuosius pavedimus, kurie galbūt galėjo būti strateginės svarbos. Galėjome patvirtinti, kad 33 % jų (3 iš 9 pavedimų) iš tikrųjų turėjo didelį strateginį poveikį, dar 22 % turėjo ribotą poveikį (2 iš 9 pavedimų). Nustatėme, kad likusieji 45 % (4 iš 9 pavedimų) neturėjo strateginio poveikio. Tačiau mes negalėjome nustatyti, kad šešiais iš šių atvejų iniciatyva JASPERS padarytas poveikis administraciniams gebėjimams. Likusiais trimis atvejais iniciatyvos JASPERS poveikis buvo ribotas (daugiausia tik nacionalinių institucijų ir paramos gavėjų lygmeniu) (žr. **4 langelį**).

4 langelis. Pavyzdys riboto iniciatyvos JASPERS poveikio valstybės narės administraciniams gebėjimams dėl darbuotojų kaitos Maltoje

Vienu iš mūsų tikrintų Maltoje vykdytų strateginių horizontaliųjų pavedimų buvo siekiama didinti vadovaujančiosios institucijos gebėjimą analizuoti ir stebėti tam tikrus pajamų duodančių projektų aspektus (pavyzdžiui, sąnaudų ir naudos analizę). Nustatėme, kad JASPERS parama padėta Maltos institucijoms, paramos gavėjams ir privačiam konsultantui perduoti žinias. Tačiau taip pat nustatėme, kad 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu gebėjimų padidėjimo neliko, nes visi vadovaujančiosios institucijos darbuotojai, 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu buvę atsakingi už sąnaudų ir naudos analizę, perėjo į kitas institucijas. Taigi, 2016 m. pabaigoje iniciatyvos JASPERS vykdytojai patvirtino Maltos institucijų prašymą ir naujuoju programavimo laikotarpiu ėmėsi panašaus pavedimo, pavadinto „Gebėjimų stiprinimas ir parama atnaujinant sąnaudų ir naudos analizės gairių dokumentus“.

85. Iniciatyvos JASPERS gebėjimų stiprinimo priemonės turėtų atitikti Komisijos vykdomų gebėjimų stiprinimo priemonių sistemą. Bet 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu pačios Komisijos gebėjimų stiprinimo priemonės daugiausia sudarė reagavimo veiksmai. Tačiau atkreipėme dėmesį, kad 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu Komisija ėmė laikytis aktyvesnio ir koordinuoto požiūrio. Komisija 2013 m. lapkričio mėn. parengė techninės paramos strategiją ir įsteigė specialųjį gebėjimų stiprinimo padalinį. Tačiau techninės paramos strategijoje neradome jokios nuorodos, kad turėtų būti koordinuojama specialioji gebėjimų stiprinimo veikla, tiesiogiai vykdoma Komisijos, ir veikla, vykdoma įgyvendinant iniciatyvą JASPERS.

Dėl didelių iniciatyvos JASPERS veiklos planavimo, stebėjimo ir vertinimo trūkumų kilo rizika sėkmingam iniciatyvos įgyvendinimui

86. Siekėme nustatyti, ar iniciatyvos JASPERS planavimo, stebėjimo ir vertinimo sistema buvo išsamiai apibrėžta ir atitinkamai įgyvendinama. Sistemą sukūrus tinkamai, iniciatyvinis komitetas ir visų pirma Komisija būtų turėję pakankamai informacijos apie iniciatyvos JASPERS veiklos rezultatus ir būtų galėję keisti JASPERS veiklą bei formuoti jos būsimą kryptį. Esant sistemai turėjo būti galima stebėti, ar iniciatyvos JASPERS veiklos tikslai laiku pasiekti, ir vertinti bendrą iniciatyvos poveikį. Taip pat turėjo būti galima patikrinti, ar iniciatyvos

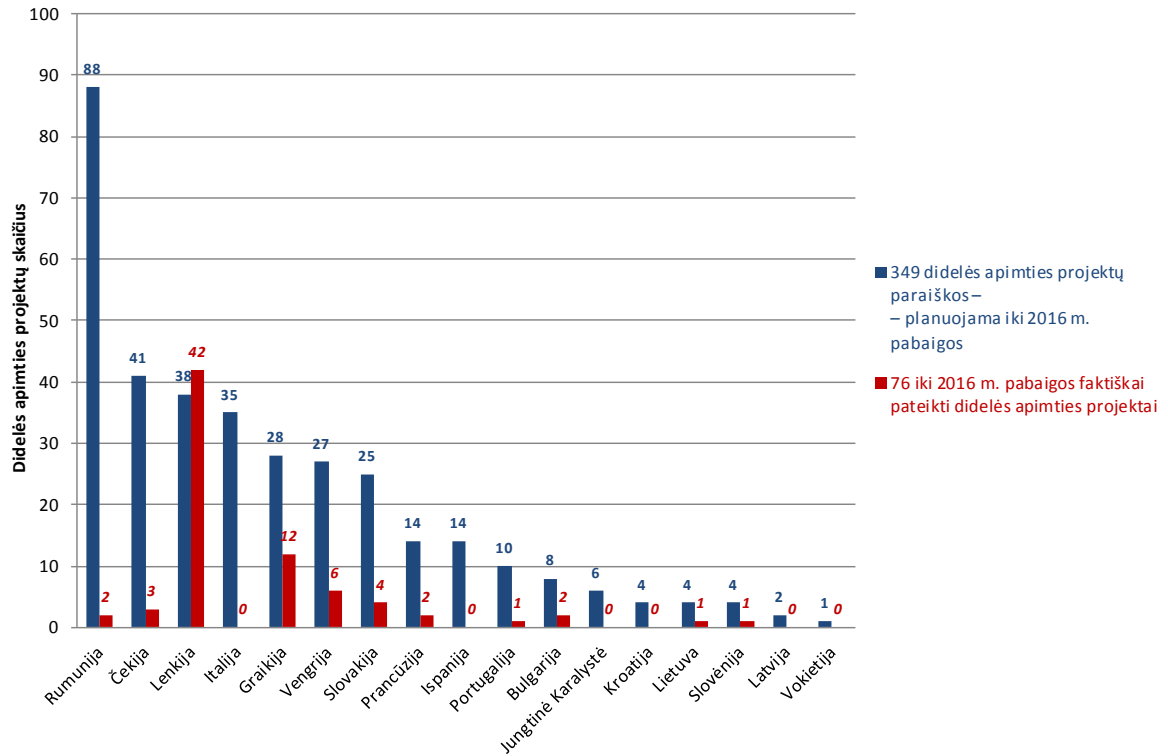
finansinis valdymas yra patikimas.

Nustatėme didelių iniciatyvos JASPERS veiklos planavimo trūkumų

87. Nuo 2007–2009 m. laikotarpio iki 2014–2016 m. laikotarpio vidutinis JASPERS darbuotojų skaičius padidėjo 73 %, kad būtų galima įveikti tikėtiną darbo krūvį (daugiau informacijos apie JASPERS darbuotojus pateikta **1 lentelėje**). Bendras visų sukurtų (ir nesustabdytų, atmestų ar panaikintų) JASPERS pavedimų skaičius tarp šių dviejų laikotarpių sumažėjo maždaug 32 %. Mūsų nuomone, tai nutiko iš esmės dėl to, kad Komisija 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu teiktinų didelės apimties projektų skaičių ir jų įgyvendinimo laiką įvertino pernelyg optimistiškai (taip pat žr. 52 dalį, joje pateikta informacijos apie nepriklausomą kokybės vertinimą).

88. Komisijos skaičiavimai yra pagrindinė informacija, kuria remiamasi planuojant JASPERS darbo jėgos poreikį. Komisija tikėtiną didelės apimties projektų skaičių nustato remdamasi valstybių narių teikiama informacija. Tai informacija ir apie naujus, ir apie atidėtus didelės apimties projektus, kuriuos reikia perkelti iš ankstesnio programavimo laikotarpio (kelių etapų projektai). Išskyrus Lenkiją, nė vienos valstybės narės pateiktų paraiškų skaičius nebuvo bent panašus į jų anksčiau numatytą skaičių. **6 diagramoje** pateikti 2014–2016 m. duomenys, suskirstyti pagal valstybes nares.

6 diagrama. Valstybių narių planuotų ir faktiškai nuo 2014 m. iki 2016 m. pabaigos pateiktų didelės apimties projektų paraiškų apžvalga

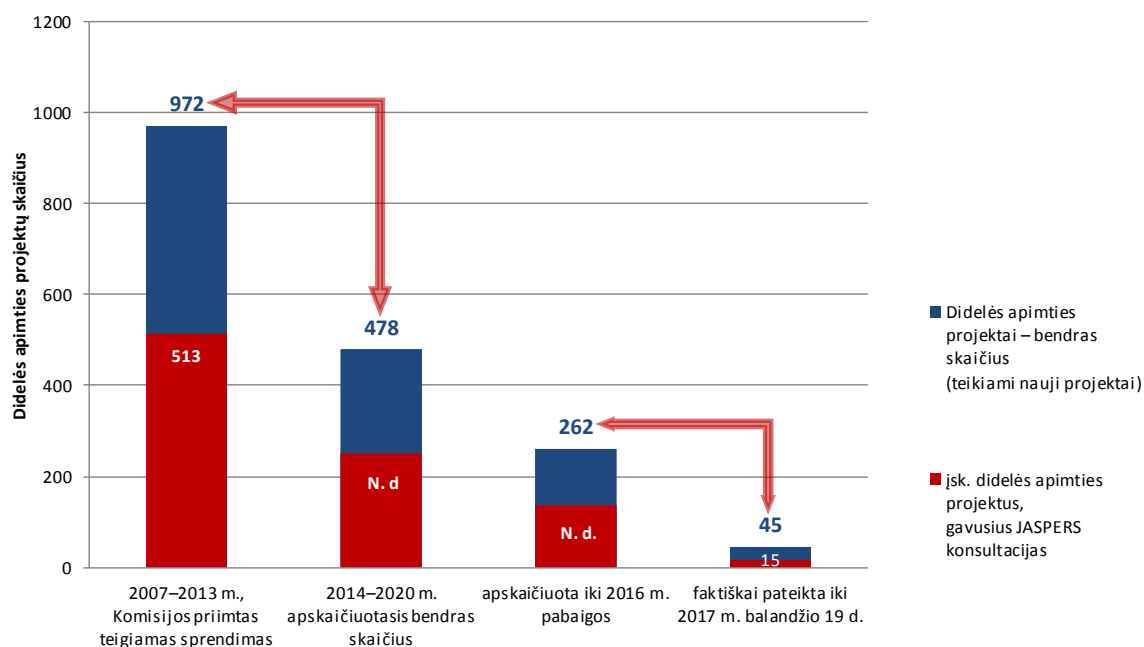


Šaltinis. Europos Komisijos duomenys.

89. 2015 m. sausio mėn. Komisija apskaičiavo, kad per visą 2014–2020 m. programavimo laikotarpį bus pateiktos 582 paraiškos dėl didelės apimties projektų (iš jų 478 yra nauji didelės apimties projektai). Tikėtasi, kad iš 582 (478 nauji projektai) didelės apimties projektų paraiškų 349 (262 nauji projektai) paraiškos bus pateiktos iki 2016 m. pabaigos³⁵. Tačiau iki 2017 m. balandžio 19 d. faktiškai pateiktos tik 76 paraiškos (45 naujos). Iš tų 45 (naujų) pateiktų paraiškų tik vienam trečdaliui suteiktos JASPERS konsultacijos (žr. **7 diagramą**).

³⁵ Palyginti, 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu Komisija teigiamus sprendimus priėmė dėl 972 didelės apimties projektų.

7 diagrama. Pernelyg optimistiškai numatytas naujų didelės apimties projektų paraiškų skaičius

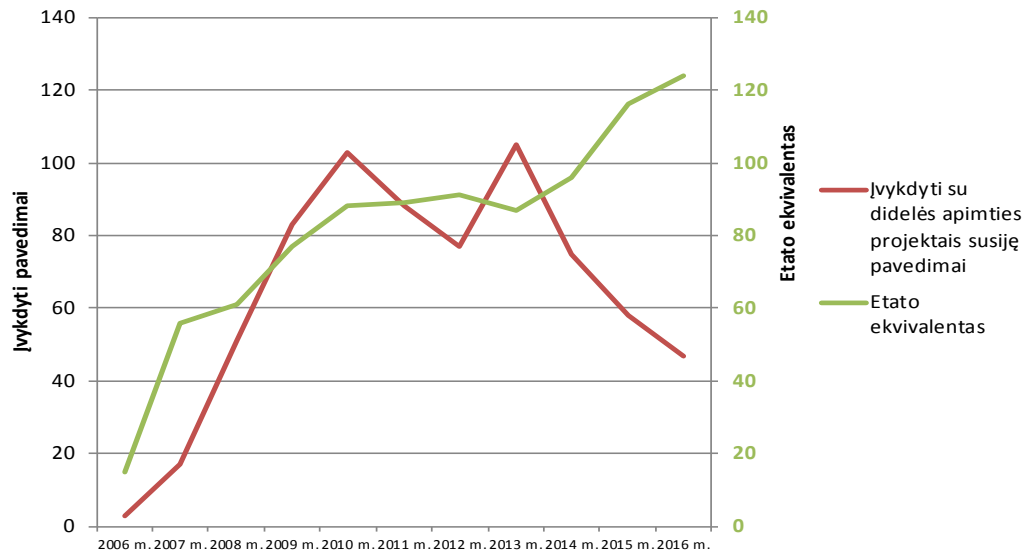


Šaltinis. Europos Audito Rūmai; remtasi Komisijos pateikta informacija.

90. Atkreipiame dėmesį, kad, nors Komisija iš savo patirties žinojo, kad valstybių narių prognozės buvo gana optimistinės, jų tinkamai nepakoregavo planuodama iniciatyvai JASPERS skiriamą savo darbo jėgą. 2006–2013 m. visų darbuotojų skaičius³⁶ apskritai buvo proporcingas įvykdytų su didelės apimties projektais susijusių konsultavimo pavedimų skaičiui. Nuo 2014 m. visų įvykdytų su didelės apimties projektais susijusių konsultavimo pavedimų skaičius per metus gerokai sumažėjo, nors darbuotojų skaičius padidėjo (žr. **8 diagramą**).

³⁶ Išreikšta visos darbo dienos ekvivalentais.

8 diagrama. Įvykdytų su didelės apimties projektais susijusių JASPERS pavidimų ir JASPERS darbo jėgos pagal visos darbo dienos ekvivalentus raida 2006–2016 m.



Šaltinis. Europos Audito Rūmų analizė, paremta iš JASPERS duomenų bazės gautais duomenimis (2016 m. gruodžio mėn. duomenys).

Nustatėme didžiulių iniciatyvos JASPERS veiklos stebėjimo trūkumų

91. 2006 m. susitarimo memorandume nurodyti JASPERS tikslai, bet nenustatyta jokių su jais susijusių rodiklių ir kiekybinių tikslų. Ir tik 2008 m. spalio mėn. JASPERS iniciatyvinis komitetas patvirtino esminį pasiūlymą dėl veiklos rodiklių ir ataskaitų teikimo pobūdžio bei dažnumo. Pasiūlymą sudarė 10 veiklos rodiklių ir 10 sričių statistika³⁷; tačiau faktiškai

³⁷ Šie 10 veiklos rodiklių buvo suskirstyti į 5 pagrindinius veiklos rodiklius ir 5 papildomus veiklos rodiklius. 5 pagrindiniai veiklos rodikliai buvo šie: įvykdytų JASPERS veiksmų skaičius, JASPERS paramą gavusių projektų paraiškų, pateiktų REGIO GD, skaičius, JASPERS veiksmų vykdymo pažanga per projekto ciklą, paramos gavėjų atsiliepimai ir REGIO GD padalinio atsiliepimai. 5 papildomi rodikliai buvo šie: laikas nuo pavidimo vykdymo pradžios iki įvykdymo, laikas, per kurį patvirtinti JASPERS paramą gavę ir jos negavę projektai, vienam ekspertui tenkantys veiksmai, vienam veiksmui tenkančios išlaidos, kurių reikia pavidimui įvykdyti, ir valdymo institucijos atsiliepimai. 10 sričių statistika buvo JASPERS veiksmingumo statistika, pavyzdžiui, išteklių sąnaudos pagal šalį ir pasektorį, JASPERS paramą gavusių veiksmų skaičius ir laikas nuo JASPERS

iniciatyviniam komitetui nurodyti tik 4 veiklos rodikliai (3 išdirbio ir 1 rezultatų).

92. Keturiuose mūsų aplankytose valstybėse narėse nacionalinių institucijų vykdomas stebėjimas apėmė tik JASPERS veiksmų planų bei paramą gavusių projektų pažangą, bet vis tiek nustatėme, kad keli pavedimai buvo neįtraukti į JASPERS veiksmų planus arba įtraukti taip, kad stebėjimas tapo sudėtingas (žr. **5 langelį**). JASPERS poveikis administraciniams gebėjimams nebuvo vertintas.

5 langelis. Kroatijoje buvo nustatyta nekonkrečių pavedimų, dėl to buvo sudėtinga stebėti JASPERS veiklos vykdymą

Nustatėme keletą atvejų, kai iniciatyvos JASPERS vykdytojai, siekdami įtraukti įvairią *ad hoc* veiklą, kurios apimtis nebuvo iš anksto tinkamai apibrėžta, nustatė nekonkrečius visa aprėpiančius horizontaliuosius pavedimus, aiškiai neapibrėžę apimties ir laiko. Kroatijos aukščiausioji audito institucija pranešė, kad tokia praktika daro neigiamą poveikį JASPERS veiklos, susijusios su projektais ir rezultatais, stebėjimui nacionaliniu lygmeniu.

93. Iniciatyvos JASPERS vykdytojai savo išdirbio stebėjimą sutelkė į keletą įvykdytų pavedimų. Tai pasakytina apie visų rūšių pavedimus, išskyrus nepriklausomus kokybės vertinimus ir vertinimus po pateikimo; tačiau atkreipėme dėmesį, kad tikslinės vertės, JASPERS iniciatyvinio komiteto nustatytos tik 2010 m., nebuvo aiškiai apibrėžtos arba jų visai nebuvo. Pagrindinis rodiklis, iniciatyvos JASPERS vykdytojų faktiškai naudotas stebėti rezultatams, kurie pranešami iniciatyviniam komitetui, yra laikas, kurio prireikė Komisijai didelės apimties projektams patvirtinti. Iniciatyvos JASPERS vykdytojai šį rodiklį naudojo metinei palyginimo su projektais, kurie nėra didelės apimties, veiklai, nors be papildomos analizės sektoriaus lygmeniu. Be to, atkreipėme dėmesį, kad šis rodiklis nebuvo naudojamas projektams, kurie nėra didelės apimties ir kuriuos tvirtina nacionalinės institucijos, nors iniciatyvinis komitetas buvo tai numatęs. Taip pat nenustatėme jokių stebėjimo rezultatų, susijusių su individualiais JASPERS projektais, kurie nėra didelės apimties, arba su horizontaliaisiais ir (arba) strateginiais konsultaciniais pavedimais, nepriklausomais kokybės vertinimais arba vertinimais po pateikimo.

veiksmo užbaigimo iki dotacijos paraiškos pateikimo.

94. Be vieno iniciatyviniam komitetui pateikto rezultatų rodiklio, nustatėme dar tris į rezultatus orientuotus rodiklius, susijusius su didelės apimties projektais. Šie trys rodikliai iniciatyviniam komitetui buvo pateikti tik vieną kartą – 2016 m. birželio mėn., ir apėmė visą laikotarpį nuo 2008 m. Šių rodiklių dydžiai buvo nustatyti remiantis atsiliepimų formomis, kurias turėjo pildyti JASPERS konsultacijų gavėjai. Atsakymų pateikta mažai, visų rūšių JASPERS pavedimų rezultatai buvo labai teigiami, taigi veikla toliau nebevykdyta.

95. Nenustatėme jokių veiklos rodiklių ir statistikos, susijusių su JASPERS poveikio valstybių narių administraciniams gebėjimams stebėjimas. Be to, šis aspektas nebuvo įtrauktas į jokias stebėjimo ataskaitas.

JASPERS vertinimuose iniciatyvą siūloma tęsti, tačiau nurodyti taisytni trūkumai

96. 2010 m. EIB vertino funkciją, jai tenkančią įgyvendinant iniciatyvą JASPERS. Ši ataskaita buvo pateikta iniciatyviniam komitetui ir Komisijai. 2012 m. Komisijos vardu atliktas dar vienas iniciatyvos JASPERS vertinimas; Komisija laikėsi nuomonės, kad šis vertinimas yra lygiavertis planuotam, bet atidėliotam 2007–2013 m. programavimo laikotarpio vidurio vertinimui (žr. **23 dalį**). Abu vertinimai apėmė iniciatyvos JASPERS išdirbį, rezultatus ir bendrą poveikį. Europos investicijų banko 2010 m. vertinime nurodyta, kad iniciatyvos JASPERS rezultatuose esama prieštaringų dalykų. Pavyzdžiui, ataskaitoje teigiama, kad beveik nė vienas JASPERS pavedimas neturėjo įtakos fizinei projekto formai, taigi ir projekto kokybei. Tačiau projekto kokybei iš tikrųjų pagerėjus, paprastai dėl to buvo dar labiau vėluojama, o tai turėjo neigiamą poveikį ES lėšų panaudojimui. Be to, iniciatyva pradėjus siekti, kad projektai būtų gerai apgalvoti ir parengti įgyvendinti (tuo buvo siekiama skatinti lėšų panaudojimą), iniciatyva nutolo nuo orientavimosi į gebėjimų stiprinimą. Bendra EIB vertinimo išvada pateikta **6 langelyje**.

6 langelis. Bendra EIB vertinimo išvada

„[...] iniciatyvos prioritetai turėtų būti peržiūrėti remiantis oficialiu poreikių įvertinimu, bankas turėtų įvertinti savo dalyvavimą remdamasis savo iki šiol vykdytos veiklos patirtimi, kad galėtų nuspręsti, ar dalyvauti ir kaip dalyvauti veikloje, kad būtų išsaugota jo reputacija ir geriausiai panaudoti jo menki ir vertingi ištekliai. Remiantis surinktais įrodymais yra aišku, kad iniciatyva yra visiškai pagrįsta ir

potencialiai vis dar galima daug padaryti“.

97. Nė vienas iš šių dviejų vertinimų neapėmė iniciatyvos JASPERS veiklos rezultatų pagal individualius pavedimus, susijusius su projektais, kurie nėra didelės apimties. Naujausiame vertinime, Komisijos atliktame 2012 m., buvo pateikta informacija apie pagrindinius JASPERS tikslus, susijusius su poveikiu projektų kokybei. Anot bendrovės AECOM, „iniciatyva JASPERS buvo labai naudinga valstybėms narėms rengiant projektus ir paraiškas finansinei paramai gauti“. Taip pat AECOM rekomendavo, kad „JASPERS būtų vykdoma toliau, kadangi jos paslaugos ir toliau turi didelę paklausą valstybėse narėse“³⁸. Komisija 2014–2020 m. programavimo laikotarpio vidurio peržiūros vertinimą, numatytą 2017 m., atidėjo iki 2018 m. pirmojo ketvirčio.

98. Apskritai, keturiose aplankytose valstybėse narėse nenustatėme jokių oficialių procedūrų, susijusių su JASPERS paramos išdirbio, rezultatų ir bendro poveikio vertinimu. Įrodymų, kad vertinimai tikrai buvo atlikti, radome tik Lenkijoje: koordinuojanti įstaiga 2007 m. atliko tyrimą, o Plėtros ministerijos vardu 2010 m. buvo atliktas vertinimas. Lenkijos aukščiausioji audito institucija, atlikusi koordinuotą auditą, nustatė, kad nacionaliniu lygmeniu sisteminiai iniciatyvos JASPERS vertinimai nevykdomi, nors tai daryti planuota nuo 2012 m.

Buvo imtasi tik keleto tolesnių veiksmų, kuriais siekta nustatyti, kaip JASPERS konsultacijomis iš tikrųjų pasinaudota

99. Nustatėme, kad iniciatyvos JASPERS vykdytojai toliau vertino tik tai, kiek vykstant didelės apimties projektų tvirtinimo procesui naudotasi jų išvadamis ir rekomendacijomis (jų išdirbiu), tačiau tie veiksmai buvo labai riboti. Informacija, reikalinga tokio pobūdžio tolesniems veiksams atlikti, gaunama iš keturių pagrindinių šaltinių.

100. Iki tol, kol pradėjo vykdyti savo peržiūros funkcijas (nepriklausomo kokybės vertinimo ir

³⁸ JASPERS vertinimas, 2012 m. gruodžio 13 d. galutinė ataskaita, AECOM.

vertinimo po pateikimo), jos vaidmuo didelės apimties projekto tvirtinimo procedūroje baigdavosi, kai JASPERS vykdytojai pateikdavo veiksmų įvykdymo pranešimą. Tačiau, jeigu Komisija nutraukdavo tvirtinimo procesą, iniciatyvos JASPERS vykdytojai galėjo (jeigu valstybė narė sutinka) gauti atsiliepimų ir išsiaiškinti, dėl ko kilo problemų. Tikrindami individualius su didelės apimties projektais susijusius pavedimus nustatėme, kad iniciatyvos JASPERS vykdytojai tokią informaciją gavo tik 47 % atvejų.

101. Dar vienas informacijos tik apie didelės apimties projektus šaltinis yra atsiliepimų teikimo tvarka, pagal kurią REGIO GD teikia atsiliepimus iniciatyvos JASPERS vykdytojams. Tačiau, pasak iniciatyvos JASPERS vykdytojų, tų formų užpildoma labai nedaug.

102. Trečias informacijos šaltinis – prieiga prie Komisijos duomenų bazės. Nors iniciatyvos JASPERS vykdytojai turi prieigą prie šios duomenų bazės, nustatėme, kad apie 24 % atvejų neįmanoma nustatyti individualių didelės apimties projektų, nors pavedimai ir buvo įvykdyti.

103. Ketvirtas informacijos šaltinis (tai buvo vienintelis su projektais, kurie nėra didelės apimties, susijusios informacijos šaltinis) buvo metiniai atsiliepimų klausimynai, iniciatyvos JASPERS vykdytojų nusiųsti nacionalinėms vadovaujančiosioms institucijoms, dalyvaujančioms tvirtinant pagrindinius projektus. Iniciatyvos JASPERS vykdytojai šią informaciją rinko tik vienoje iš aplankytų valstybių narių (Rumunijoje) ir tik apie vieną veiksmų programą.

104. Neradome jokių įrodymų, kad iniciatyvos JASPERS vykdytojai būtų sistemingai ėmęsi tolesnių veiksmų ir stebėję, kaip įgyvendinant paramą gavusius didelės apimties projektus arba projektus, kurie nėra didelės apimties, pasinaudota jų patarimais. Taip pat atkreipėme dėmesį, kad stebėjimo sistemoje nebuvo jokios informacijos apie faktinį paramą gavusių projektų įgyvendinimą, įskaitant vėluojamą įgyvendinimą, išlaidų perviršį ir viešųjų pirkimų klausimus. Neradome jokių įrodymų, kad Komisija iniciatyvos JASPERS vykdytojams būtų pateikusi atsiliepimų apie faktinį projektų įgyvendinimą, grindžiamų informacija, pateikta valstybių narių Komisijai teiktose metinėse įgyvendinimo ataskaitose.

105. Mūsų audito imtyje buvo keturi pavedimai, susiję su šešiais pagrindiniais didelės apimties projektais, dėl kurių iniciatyvos JASPERS vykdytojai pateikė bendrą neigiamą

nuomonę. Visais atvejais, išskyrus vieną, paramos gavėjai ir nacionalinės institucijos laikėsi JASPERS patarimų, ir projektai nebuvo pateikti Komisijai. Vienu atveju valstybė narė vėliau nusprendė pakeisti projekto apimtį, t. y. ją sumažinti, ir toliau projektą vykdyti kaip projektą, kuris nėra didelės apimties, tačiau JASPERS išskirti klausimai nebuvo sprendžiami.

106. Nustatėme tik vieną informacijos apie faktinį pasinaudojimą JASPERS horizontaliosiomis ir (arba) strateginėmis konsultacijomis šaltinį – tai atsiliepimų forma, kurią siunčia iniciatyvos JASPERS vykdytojai ir kurią turi pildyti šiomis konsultacijomis pasinaudojusios nacionalinės institucijos. Tačiau šių formų užpildyta taip pat mažai (visose valstybėse narėse apie 32 %).

Nustatėme iniciatyvos JASPERS veiksmingumo ir efektyvumo stebėjimo ir vertinimo trūkumų

107. Kad galėtume veiksmingai vertinti, iniciatyvos išdirbį palyginome su iniciatyvos ištekliais. Informacija, kurios reikėjo tam padaryti, teikiama rodiklių forma. 2008 m. iniciatyvinis komitetas patvirtino tris išdirbio rodiklius³⁹ (žr. 91 dalį) ir tris išteklių rodiklius⁴⁰. Tačiau nustatėme, kad sistemingai vertinti tik išdirbio rodikliai, ir net tada nustatėme tam tikrų trūkumų (žr. **92–94 dalis**).

108. Du išteklių rodikliai visai nevertinti. Apie trečiąjį (laikas nuo pavedimo vykdymo pradžios iki įvykdymo) turima tam tikrų duomenų, bet jais niekada nesiremta atliekant kokią nors veiksmingumo analizę. Duomenys taip pat buvo neišsamūs – nebuvo jokios informacijos apie sustabdytus, atmestus ar panaikintus pavedimus. Tokie pavedimai sudarė apie 21 % visų iki 2017 m. sausio mėn. nustatytų pavedimų arba 8 % viso iniciatyvos JASPERS darbo krūvio.

109. Iniciatyvos JASPERS vykdytojai turėjo kiekvienam pavedimui skirto laiko apskaitos sistemą. Jie turėjo galėti tuo naudotis kaip pagrindu vienam iš išteklių rodiklių (vienam

³⁹ Įvykdytų JASPERS veiksmų skaičius, JASPERS paramą gavusių projektų paraiškų, pateiktų REGIO GD, skaičius, JASPERS veiksmų vykdymo pažanga per projekto ciklą.

⁴⁰ Laikas nuo pavedimo vykdymo pradžios iki įvykdymo, vienam ekspertui tenkantys veiksmai ir vienam veiksmui tenkančios išlaidos, kurių reikia pavedimui įvykdyti.

veiksmui tenkančios išlaidos, kurių reikia pavedimui įvykdyti) apskaičiuoti. Tačiau iniciatyvos JASPERS vykdytojai mums sakė, kad sistemoje užregistruoti duomenys yra nepakankamai patikimi, kad juos būtų galima naudoti šiai analizei. 2016 m. pabaigoje JASPERS darbuotojai duomenis pradėjo registruoti kitoje sistemoje.

110. 2010 m. EIB atliko savo JASPERS vertinimą ir padarė išvadą, kad iniciatyva gali būti laikoma ekonomiškai pagrįsta, tačiau žemesniu nei optimaliu lygmeniu. Remiantis vertinimu, bendri iniciatyvos veiklos rezultatai, atsižvelgiant į veiksmingumą ir efektyvumą, yra iš dalies nepatenkinami dėl dviejų priežasčių. Pirma, iniciatyvos JASPERS funkcija ir prioritetai buvo neaiškūs: dėl to, kaip teigiama EIB ataskaitoje, „[...] daug laiko ir išteklių [buvo] išleista teikiant konsultacijas, kurios, pasirodė, prieštarauja Komisijos reikalavimams“. Antra, paslaugas teikiant nemokamai, sumažėjo JASPERS pavedimų vykdymo veiksmingumas⁴¹.

111. Kad galėtume įvertinti veiksmingumą, tikrinome esamus rezultatų rodiklius. Nustatėme keturis rezultatų rodiklius, bet taip pat nustatėme tam tikrų trūkumų, darančių poveikį tiems rodikliams (žr. **92–94 dalis**).

Nustatėme iniciatyvos JASPERS efektyvumo trūkumų

112. JASPERS neturėjo tinkamų efektyvumui vertinti skirtų indėlių rodiklių. Tyrėme, ar 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu padidėjus JASPERS biudžetui ir darbuotojų skaičiui, padidėjo ir JASPERS išdirbis, t. y. įvykdytų pavedimų skaičius. Nustatėme, kad vienam JASPERS darbuotojui tenkantis įvykdytų pavedimų skaičius 2007–2009 m. ir 2014–2016 m. sumažėjo ne mažiau kaip 10 %.

113. 2006 m. susitarimo memorandume buvo nustatyta, kad Komisijos preliminarus indėlis 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu įgyvendinant iniciatyvą JASPERS bus 106,5 milijono eurų. Iš tikrųjų Komisija skyrė apytikriai 38 % daugiau nei ta suma (per 2006–2013 m.

⁴¹ Žr. apibendrinamąją ataskaitą: EIB vaidmens, įgyvendinant JASPERS iniciatyvą, vertinimas. 2010 m. gruodžio mėn.

laikotarpį išmokėta 147,3 milijono eurų). Mūsų nuomone, bendras JASPERS biudžetas buvo didelis. 2014 m. partnerystės pagrindų susitarime nustatyta, kad Komisijos preliminarus indėlis 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu įgyvendinant iniciatyvą JASPERS padidės ir bus 250 milijonų eurų⁴². Ši suma nustatyta atsižvelgus į JASPERS apskaičiuotus planuojamus pavidimus (šie skaičiavimai buvo pagrįsti valstybių narių pateiktais duomenimis), mūsų nuomone, šie skaičiavimai buvo pernelyg optimistiniai (taip pat žr. **24, 52 ir 89 dalis**). Be to, 2012 m. Komisijos užsakytoje vertinimo ataskaitoje AECOM JASPERS kasdienės personalo išlaidas palygino su kitų keturių institucijų personalo išlaidomis ir nustatė, kad JASPERS personalo išlaidos buvo gerokai didesnės (iki 116 % didesnės) nei kitų institucijų⁴³.

114. Rengdami savo metinį biudžetą Komisija ir EIB susitarė personalo išlaidas vertinti pagal standartinių vieneto išlaidų metodą. Iki 2014 m. darbuotojo išlaidos priklausė nuo to, kas finansuoja jo pareigybę, – Komisija ar EIB. EIB finansuojamų darbuotojų mėnesio vieneto išlaidos buvo apie 40 % didesnės nei Komisijos finansuojamiems darbuotojams taikomos išlaidos. Tikrinome turimus pagrindinius dokumentus, bet nenustatėme jokių pagrįstų to priežasčių.

115. Nuo 2014 m. Komisija ir EIB susitarė personalo išlaidoms apskaičiuoti taikyti kitokį metodą. Taikant naująjį metodą, standartinės išlaidos buvo suderintos ir priklausė nuo darbuotojų patirties; taigi išlaidos nebesiskyrė atsižvelgiant į tai, kas finansuoja pareigybę, – Komisija ar EIB. 2015 m. Komisija pasirašė specialų susitarimą dėl dotacijų, apimančių biudžeto projektą, taikant seną metodą EIB darbuotojams ir finansinio ir administracinio pagrindų susitarimo (FAPS) normas Komisijos darbuotojams. Jį vėliau pakeitė kitas su naujomis FAPS normomis Komisijos ir EIB darbuotojams. Taikant senąjį mišrų metodą, apskaičiuotosios bendros iniciatyvos išlaidos 2015 m. buvo 40,3 milijono eurų. Taikant tik FAPS metodą,

⁴² 260 milijonų eurų, įskaitant EITP.

⁴³ Lygintos šios institucijos: EIB, Europos jūrų saugumo agentūra (EMSA), Europos aviacijos saugos agentūra (EASA) ir Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas (Eurofound). JASPERS personalo išlaidos buvo 44 % didesnės už EIB, 79 % – už EMSA, 99 % – už Eurofound ir 116 % – už EASA personalo išlaidas.

išlaidos sumažėjo 7,4 %, t. y. iki 37,3 milijono eurų. Nepaisant tų metų perskaičiuotų bendų JASPERS išlaidų, Komisijos įnašas nepasikeitė.

116. Neradome įrodymų, kad JASPERS standartinės personalo išlaidos būtų atitikusios tikrąsias darbuotojų įdarbinimo išlaidas. Iniciatyvos JASPERS vykdytojų paprašėme informacijos apie tikrąsias (faktiškai patirtas) išlaidas, bet jie atsisakė ją pateikti. Taip pat prašėme Komisijos mums parodyti, kaip buvo patvirtinta, kad standartinės personalo išlaidos yra patikimos, iki 2014 m. EIB teikiamam personalui taikomo senojo metodo atveju. Remiantis Komisijos atsakymu, į mūsų klausimus buvo atsakyta tik iš dalies.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

117. Apskritai, padarėme išvadą, kad būta trūkumų apibrėžiant JASPERS pagrindinius tikslus ir funkcijas bei atsakomybę. Dėl to JASPERS parama nebuvo pakankamai skirta tai veiklai, kuria būtų pasiekta didžiausia vertė. Be to, padarėme išvadą, kad 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu nustatant naują JASPERS nepriklausomo kokybės vertinimo funkciją būta didelių trūkumų, dėl to kilo didelė rizika, kad JASPERS konsultacinės funkcijos atžvilgiu stigs objektyvumo. Nustatėme, kad JASPERS didelės apimties projektų kokybei turėjo įtakos. Inicatyva JASPERS dar nepavyko užtikrinti, kad administraciniai valstybių narių gebėjimai mažiau priklausytų nuo JASPERS paramos. Dėl to, o kartu ir dėl JASPERS veiklos stebėjimo ir vertinimo trūkumų kyla rizika, kad iniciatyva JASPERS nebus sėkmingai įgyvendinama, visų pirma vertinant pagal veiksmingumą ir efektyvumą.

Trūkumai nustatant JASPERS bendrusius strateginius tikslus nulėmė veiklos trūkumus

118. Nustatėme, kad Pagrindiniai JASPERS tikslai buvo nepakankamai aiškūs ir iš dalies prieštaringi. Komisijos ir pagrindinių JASPERS suinteresuotųjų subjektų pasirašytuose susitarimuose nepatikslinkta, kaip arba kada Komisija spręs, ar bendri strateginiai JASPERS tikslai pasiekti. Planuojamas JASPERS poveikis projektų kokybės gerinimui, ES lėšų įsisavinimui ir administraciniams gebėjimams nebuvo aiškiai apibrėžtas. Nors JASPERS iniciatyva iš pradžių buvo sukurta 2007–2013 m. programavimo laikotarpiui, ji tapo ilgesnės trukmės iniciatyva, kadangi buvo pratęsta 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui. Nebuvo

nustatyta aiškių išmatuojamų tikslų, pagal kuriuos būtų galima nuspręsti, kad iniciatyvos tikslas pasiektas.

119. Be to, nustatėme, kad pagrindinių suinteresuotųjų subjektų funkcijos ir atsakomybė nebuvo pakankamai aiškios, dėl to kyla pavojus atskaitomybei. JASPERS vykdytojai darbo tvarkos susitarimus pasirašė tik su valstybėmis narėmis, o su Komisija jų nepasirašė. Tačiau tie susitarimai vis tiek nebuvo pakankamai išsamūs, nes apėmė tik paramą projektams, o kokių nors kitų rūšių JASPERS veikla neįtraukta. Mes manome, kad Komisija ir EIB yra (netiesioginiai) klientai, gaunantys naudos iš JASPERS, tačiau JASPERS vykdytojai ir Komisija mano, kad JASPERS vienintelės klientės yra valstybės narės (išskyrus vertinimą po pateikimo). JASPERS valstybėms narėms taip pat teiktos nemokamos konsultacijos, samdant ir apmokant išorės konsultantus.

120. Taip pat nustatėme, kad daugeliu atvejų JASPERS parama nebuvo pakankamai tiksliai nukreipta. Dėl to buvo atsisakyta arba sustabdyta daug pavedimų. Patys JASPERS vykdytojai nenustatė jokių konkrečių prioritetinių sričių, kuriose valstybėms narėms galėtų teikti paramą, ir veikė tik toms valstybėms narėms paprašius paramos. Apskritai, JASPERS vykdytojai beveik visų valstybių narių pateiktų prašymų imtis pavedimo visuomet ėmėsi be konsultacijų su Komisija, nors ši finansavo beveik visas JASPERS išlaidas.

121. 2014–2020 m. programavimo laikotarpio pradžioje JASPERS parama taip pat pradėta teikti kelių etapų projektams, o valstybės narės buvo raginamos JASPERS teikiama nemokama parama naudotis ir projekto įgyvendinimo etape, nors jie nebuvo prioritetas.

122. JASPERS laikotarpio vidurio vertinime, Komisijos užsakymu atliktame 2012 m. gruodžio mėn., nustatyti trūkumai, susiję su JASPERS strateginiu metodu ir darbo tvarka, ir pateiktos rekomendacijos, kaip juos būtų galima ištaisyti. Prieš pratęsiant iniciatyvą JASPERS 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui, tie trūkumai jau turėjo būti ištaisyti, bet tuo metu, kai buvo atliekamas mūsų auditas, taisomieji veiksmai, kurių buvo imtasi, nulėmė dar netikslesnį planavimą, todėl sumažėjo jų strateginė vertė.

1 rekomendacija

Komisija turėtų labiau kontroliuoti strateginį JASPERS planavimą, įskaitant visų rūšių JASPERS veiklą, turint omenyje, kad iniciatyva JASPERS iš pradžių buvo sumanyta kaip laikina iniciatyva. Visų pirma reikėtų imtis šių veiksmų:

- a) pakoreguoti savo bendrą strateginį JASPERS veiksmų planavimą pagal konkrečius valstybių narių poreikius ir laikantis ES sanglaudos politikos. JASPERS veiksmai turėtų būti skirti tai veiklai, kuria sukuriama didžiausia vertė.
- b) Apibrėžti aiškius orientyrus ir kriterijus, kuriais remiantis iniciatyvą JASPERS būtų galima laipsniškai nutraukti, kai bus pasiekti jos pagrindiniai tikslai.
- c) Savo bendrąją strategiją taikyti planuojant metinę JASPERS veiklą valstybėse narėse. Planuojant kiekvienos valstybės narės ir sektoriaus atžvilgiu turėtų būti nustatomi konkretūs prioritetai, remiantis ES teisės aktais ir politikomis.
- d) Dar labiau patikslinti pagrindinių suinteresuotųjų subjektų funkcijas ir atsakomybę, kad būtų sustiprintas skaidrumas ir atskaitomybė.
- e) Užtikrinti, kad JASPERS vykdytojai su atitinkamais Komisijos generaliniais direktoratais, EIB ir valstybėmis narėmis dėl visų savo paslaugų pasirašytų išsamius, praktinius ir aiškius darbo tvarkos susitarimus.

Tikslinė įgyvendinimo data – iki 2018 m. pabaigos.

123. Nustatėme, kad 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu nustatant naują nepriklausomo kokybės vertinimo funkciją būta didelių trūkumų. Atkreipėme dėmesį, jog kilo didelė rizika, kad JASPERS konsultacinės funkcijos atžvilgiu stigs objektyvumo. Be to, nors nepriklausomi kokybės vertinimai yra labai svarbi Komisijos vykdomo didelės apimties projektų tvirtinimo dalis, Komisija neturėjo tiesioginės įtakos tam, kaip nepriklausomi kokybės vertinimai atliekami praktiškai, dėl to jai kilo rizika, kad vertinimai nebus atliekami taip, kaip juos ketinta atlikti. Komisijos sprendimai dėl didelės apimties projektų patvirtinimo iš tikrųjų priimami JASPERS vykdytojų, kurie yra atsakingi už nepriklausomą kokybės

vertinimą.

124. Nepriklausomų kokybės vertinimų tikslas buvo supaprastinti Komisijos vykdomą didelės apimties projektų tvirtinimo procesą. Tačiau iki 2016 m. pabaigos iniciatyvos JASPERS vykdytojams nepavyko pasirašyti darbo tvarkos susitarimų su keliomis valstybėmis narėmis, kurios, tikėtasi, pateiks daugiausia didelės apimties projektų. Be to, Komisija nusprendė daugumai didelės apimties projektų taikyti kitą to paties JASPERS padalinio teikiamą funkciją – vertinimą po pateikimo. Dėl vertinimo po pateikimo procedūros Komisijos vykdomo didelės apimties projektų vertinimo laikas gerokai sutrumpėjo.

2 rekomendacija

a) Komisija turėtų imtis neatidėliotinių veiksmy ir sumažinti didžiulę riziką, kad JASPERS vykdam nepriklausomą kokybės vertinimą, siekiant įvertinti JASPERS konsultacinę paramą gavusius projektus, nebus veikiami objektyviai. Laikotarpiu po 2020 m. Komisija turėtų nebenaudoti įgyvendinant iniciatyvą JASPERS atliekamų didelės apimties projektų, gavusių JASPERS konsultacijas, nepriklausomų kokybės vertinimų.

b) Komisija turėtų galėti susipažinti su visais susijusiais dokumentais, kad būtų patikrinta JASPERS nepriklausomo kokybės vertinimo procedūrų kokybė.

Tikslinė įgyvendinimo data – nedelsiant.

JASPERS turėjo įtakos projektų kokybei, tačiau negalėjo daryti poveikio įsisavinimui

125. Apskritai, nustatėme, kad JASPERS padarė teigiamą poveikį projektų dokumentų kokybei. Taip pat nustatėme, kad teikta JASPERS parama buvo palyginti išsami, kad ir kuriuo tiksliai metu JASPERS parama būtų pradėta teikti. Tai, atlikdamos koordinuotus auditus, patvirtino ir Lenkijos, ir Kroatijos aukščiausiosios audito institucijos. 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu Komisijai apskritai reikėjo mažiau laiko didelės apimties projektams patvirtinti tais atvejais, kai rengiant projektą JASPERS teikė pagalbą. Mes nustatėme, kad bendras laikas, kurio prireikė didelės apimties projektams patvirtinti, 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu buvo sutrumpintas.

126. Iš esmės daugeliu atvejų JASPERS turėjo įtakos nors vienam iš keturių parametų, susijusių su mūsų audituotų didelės apimties projektų kokybe. Tačiau tik keliais atvejais pripažinome, kad mūsų tikrintų JASPERS paramą gavusių didelės apimties projektų planavimo apimtis, išdirbis, rezultatai ar poveikis labai pagerėjo (pavyzdžiui, projekto infrastruktūroje sumažėjo ekonomiškai nepagrįstų elementų).

127. Nustatėme, kad JASPERS nepadarė jokie poveikio didelės apimties projektų įgyvendinimo tvarkaraščiui. Nors su šia sritimi susijusi JASPERS parama buvo teikta, buvo vėluojama įgyvendinti visus mūsų tikrintus projektus. Daugiau nei trečdalis tų projektų turėjo būti iš dalies perkelti į kitą (2014–2020 m.) programavimo laikotarpį.

128. Nustatėme, kad 2014 ir 2015 m. atliekant atitikties auditą, didelės apimties projektai, rengti naudojantis JASPERS parama, rečiau turėjo su teisėtumu ir tvarkingumu susijusių klaidų.

129. Savo audito imtyje nenustatėme kokio nors JASPERS poveikio planuojamai projektų, kurie nėra didelės apimties, apimčiai, išdirbiui, rezultatams, poveikiui, išlaidoms ar įgyvendinimo terminams, išskyrus vieną atvejį. Taip pat nustatėme, kad paramos gavėjai, nacionalinės institucijos, JASPERS vykdytojai ir Komisija nebuvo pasirašę kokių nors tinkamų susitarimų, kuriais būtų užtikrinta, kad būtų galima tinkamai keistis informacija apie tai, kaip geriausiai pasinaudoti JASPERS patarimais, kai projektai nėra didelės apimties.

130. Nustatėme, kad 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu iniciatyva JASPERS iš esmės negalėjo būti daromas poveikis ES lėšų panaudojimui. Tai pirmiausia nulėmė 2009 m. padaryti teisės aktų pakeitimai, kuriais leista ES lėšas išmokėti prieš Komisijai oficialiai paskelbiant, kad projektas buvo patvirtintas. Daugiau nei 50 % mūsų tikrintų projektų paraiškų kompensuoti išlaidas Komisijai buvo iš tikrųjų pateikta prieš priimant tokį sprendimą, taigi ketinama JASPERS konsultacinės paramos nauda tapo mažiau aktuali. Likusiais atvejais dėl vėluojamo įgyvendinimo pirmosios paraiškos kompensuoti išlaidas Komisijai buvo atidėtos, nors Komisija jau buvo priėmusi sprendimą.

3 rekomendacija

- a) Komisija JASPERS paramą turėtų teikti atsižvelgdama į projekto rengimo etapą. Visų pirma, teikiant JASPERS paramą, daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama projektų esmei, o ne dokumentams. JASPERS vykdytojais turėtų nepradėti teikti konsultacijų projektams, kuriuos jau patvirtino nacionalinės institucijos.
- b) Komisija turėtų ir toliau sutelkti dėmesį į JASPERS konsultacinių paslaugų teikimą didelės apimties projektams. Išskirtiniais atvejais JASPERS parama turėtų būtų teikiama ir projektams, kurie nėra didelės apimties, taip pat turėtų būti vykdomi su projektais susiję strateginio pobūdžio horizontalieji pavedimai. Tokiais atvejais parama turėtų būti teikiama pasikonsultavus su Komisija.

Tikslinė įgyvendinimo data – iki 2018 m. vidurio.

Iniciatyva JASPERS dar nepavyko užtikrinti, kad administraciniai valstybių narių gebėjimai mažiau priklausytų nuo JASPERS paramos

131. Apskritai, ir nacionalinės institucijos, ir pagalbą gavę projektų rengėjai teigė, kad iniciatyva JASPERS padarytas teigiamas poveikis jų administraciniams gebėjimams, nors keli jų teigė dar esantys priklausomi nuo JASPERS paramos. Atlikdamos koordinuotus auditus, panašias išvadas padarė Lenkijos ir Kroatijos aukščiausiosios audito institucijos. Nenustatėme jokių įrodymų, kurie patvirtintų, kad administraciniai gebėjimai iš tikrųjų padidinti. Nustatėme, kad apie du trečdaliai (67 %) mūsų tikrintų horizontaliųjų pavedimų tokio poveikio neturėjo.

132. Atkreipėme dėmesį, kad, laikui bėgant, įgyvendinant iniciatyvą JASPERS daugiau dėmesio imta skirti valstybių narių administracinių gebėjimų stiprinimui. Taip pat nustatėme, kad 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu Komisija ėmė laikytis aktyvesnio ir labiau koordinuoto požiūrio į priemones, kuriomis siekiama stiprinti valstybių narių administracinius gebėjimus. Tačiau, Komisijos techninės paramos strategijoje neradome jokios nuorodos, kad turėtų būti koordinuojama specialioji gebėjimų stiprinimo veikla, vykdoma Komisijos, ir veikla, vykdoma įgyvendinant iniciatyvą JASPERS.

133. Nustatėme, kad JASPERS parama, kai pavedimai gali turėti strateginį poveikį, naudojama labiau. Nustatėme, kad daugiau kaip pusė mūsų tikrintų JASPERS horizontaliųjų pavedimų, galinčių turėti strateginį poveikį, iš tikrųjų turėjo didelį (33 %) arba ribotą (22 %) poveikį.

4 rekomendacija

a) Komisija turėtų integruoti JASPERS veiklą į savo techninės paramos strategiją, siekiant su JASPERS geriau derinti nuolat vykdomą (palyginti su *ad hoc*) veiklą, kuria didinami valstybių narių administraciniai gebėjimai. Su tuo susijusiais JASPERS veiksmais turėtų būti papildomi Komisijos veiksmai, sutelkiant dėmesį į sektorius, sritis ir valstybes nares, kuriose administraciniai gebėjimai nepakankami.

b) Komisija turėtų pakoreguoti valstybėse narėse JASPERS vykdomos gebėjimų stiprinimo veiklos vaidmenį, pobūdį ir intensyvumą, skatinti valstybes nares siekti pakankamų ir tvarių administracinių gebėjimų.

Tikslinė įgyvendinimo data – iki 2018 m. pabaigos.

Dėl didelių iniciatyvos JASPERS veiklos planavimo, stebėjimo ir vertinimo trūkumų kilo rizika sėkmingam iniciatyvos įgyvendinimui

134. Aptikome didelių iniciatyvos JASPERS veiklos planavimo ir stebėjimo trūkumų. Nustatėme, kad JASPERS ir Komisija savo stebėjimą sutelkė į išdirbį. Tais atvejais, kai, atliekant šį stebėjimą, buvo nustatytos tikslinės vertės, tos vertės buvo arba neaiškiai apibrėžtos, arba nenuosekliai taikomos. Reguliariai stebimi ir ataskaitose pateikiami rezultatai buvo tik JASPERS konsultacijų, teikiamų didelės apimties projektams, rezultatai, ir jie buvo susiję su laiku, kurio Komisijai prireikia patvirtinimo sprendimams priimti. Kaip aiškinome 130 dalyje, nuo 2009 m. šis rodiklis iš esmės buvo neaktualus vertinant lėšų panaudojimą. Neradome jokių įrodymų, kad JASPERS vykdytojai arba Komisija būtų stebėję JASPERS veiklos poveikį valstybių narių administraciniams gebėjimams. Nė vienoje iš keturių tikrintų valstybių narių taip pat neradome įrodymų, kad būtų taikytos kokios nors aiškiai apibrėžtos procedūros, susijusios su JASPERS paramos rezultatų ir bendro poveikio

vertinimu.

135. Buvo atlikti du iniciatyvos JASPERS vertinimai, vieną iš jų atliko EIB, kitas buvo atliktas Komisijos vardu. Šie vertinimai neapėmė iniciatyvos JASPERS veiklos rezultatų pagal individualius pavedimus, susijusius su projektais, kurie nėra didelės apimties. Be to, atliekant šiuos vertinimus nustatyta didelių trūkumų; kaip konstatavome 122 dalyje, šie trūkumai tik iš dalies ištaisyti.

136. Atkreipėme dėmesį, kad buvo imtasi tik keleto tolesnių veiksmų, kuriais siekta nustatyta, kaip JASPERS konsultacijomis iš tikrųjų pasinaudota. Nustatėme, kad iniciatyvos JASPERS vykdytojai tik retai toliau vertino, ar į jų išvadas ir rekomendacijas buvo atsižvelgta vykstant didelės apimties projektų tvirtinimo procesui. Taip pat nustatėme, kad JASPERS stebėjimo sistemoje nebuvo jokios informacijos apie faktinį paramą gavusių projektų įgyvendinimą, įskaitant vėluojamą įgyvendinimą, išlaidų perviršį ir viešųjų pirkimų klausimus. Taip pat neradome jokių įrodymų, kad Komisija iniciatyvos JASPERS vykdytojams būtų teikusi atsiliepimų dėl projektų įgyvendinimo.

137. Padarėme išvadą, kad esama JASPERS veiksmingumo ir efektyvumo stebėjimo trūkumų. JASPERS sistemose užregistruoti duomenys apie išteklius buvo nepakankamai patikimi, kad juos būtų galima naudoti tinkamai išteklių analizei. Sistemingai buvo naudojami išdirbių rodikliai, tačiau nebuvo naudojami rezultatų rodikliai. Be to, nustatyta keletas išdirbių ir rezultatų rodiklių trūkumų. 2010 ir 2012 m. atliktuose JASPERS vertinimuose, buvo siūloma toliau tęsti iniciatyvą ir buvo nurodyti taisytini trūkumai.

138. Komisija pradėjo taikyti suvienodintas standartines išlaidas, todėl bendros JASPERS išlaidos sumažėjo. Nepaisant mažesnių 2015 m. perskaičiuotų ASPERS išlaidų, Komisijos įnašas nepasikeitė. Neradome įrodymų, kad JASPERS standartinės personalo išlaidos, pateiktos EIB prieš suderinimą, būtų tikrai atitikusios tikrąsias darbuotojams skirtas išlaidas. EIB nenorėjo pateikti informacijos apie JASPERS tikrąsias (faktiškai patirtas) sąnaudas, o Komisija tik iš dalies galėjo atsakyti į mūsų klausimus dėl standartinių išlaidų, EIB skiriamais darbuotojams taikytų iki 2014 m., tikėtinumo.

5 rekomendacija

- a) Komisija turėtų nustatyti išsamų stebėjimą, kiek įvykdyti ilgalaikiai ir trumpalaikiai JASPERS tikslai, nustatyti visų JASPERS teikiamų paslaugų atžvilgiu, sistemą.
- b) Komisija turėtų užtikrinti, kad ateityje atliekami iniciatyvos JASPERS vertinimai būtų pakankamai išsamūs, ir padaryti išvadą, ar iniciatyva JASPERS pasiekti jos pagrindiniai tikslai.
- c) Komisija turėtų imtis veiksmų iniciatyvos JASPERS veiksmingumui ir efektyvumui optimizuoti, visų pirma užtikrinant, kad faktinės JASPERS paramos išlaidos, tenkančios kiekvienam pavedimui, būtų patikimai stebimos ir lyginamos su JASPERS išdirbiu ir rezultatais.
- d) Komisija turėtų užtikrinti, kad JASPERS išlaidos būtų pagrįstos ir atitiktų faktines patirtas išlaidas.

Tikslinė įgyvendinimo data – iki 2018 m. vidurio.

Šią ataskaitą priėmė II kolegija, vadovaujama Audito Rūmų narės Ilianos IVANOVOS, 2017 m. lapkričio 29 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas

Klaus-Heiner LEHNE

Visų 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. programavimo laikotarpių JASPERS pavedimų skaičius, suskirstytas pagal pavedimų būklę ir tipus

Pavedimo rūšis	2007–2013 m.							2014–2020 m.							Bendra suma
	PATVIRTINTI	VYKDOMI	ĮVYKDYTI	SUSTABDYTI	PANAIKINTI	ATMESTI	TARPINĖ SUMA	PATVIRTINTI	VYKDOMI	ĮVYKDYTI	SUSTABDYTI	PANAIKINTI	ATMESTI	TARPINĖ SUMA	
Didelės apimties projektai	3	33	652	25	172	31	916	23	252	55	12	25	0	367	1283
Projektai, kurie nėra didelės apimties	0	5	168	7	47	4	231	4	29	27	7	4	0	71	302
Horizontalioji parama	5	17	143	1	54	1	221	9	46	50	10	28	1	144	365
Gebėjimų stiprinimas	2	1	9	0	2	0	14	8	24	12	0	1	0	45	59
Vertinimas po pateikimo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	0	0	0	28	28
Nepriklausomas kokybės vertinimas	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	4	4
Bendra suma	10	56	972	33	275	36	1382	44	352	175	29	58	1	659	2041

Patvirtintas pavedimas – iniciatyvos JASPERS vykdytojų patvirtintas pavedimas, tačiau su juo susijusios konsultacijos dar nepradėtos teikti.

Vykdomas pavedimas – pavedimas, vykdomas teikiant JASPERS konsultacijas.

Įvykdytas pavedimas – baigtas vykdyti pavedimas, kurio atžvilgiu iniciatyvos JASPERS vykdytojai pateikė veiksmų įvykdymo pranešimą.

Sustabdytas pavedimas – valstybės narės arba JASPERS vykdytojų atidėtas pavedimas.

Panaikintas pavedimas – valstybės narės arba JASPERS vykdytojų panaikintas pavedimas.

Atmestas pavedimas – JASPERS vykdytojai atsisakė vykdyti oficialų pavedimo prašymą.

Šaltinis. Europos Audito Rūmų atlikta analizė, paremta JASPERS pateiktais duomenimis (2016 m. gruodžio 31 d. duomenys).

Tikrintų pavedimų apžvalga¹

#	Pavedimo numeris	Pavedimo pavadinimas	Programos laikotarpis	Valstybė narė	Atliktas patikrinimas vietoje
Su didelės apimties projektais susiję pavidimai					
1	2011 085 HR WAT WAT	Vukovaro vandentiekos ir nuotekų valymo įrenginiai	2007–2013 m.	Kroatija	1
2	2011 086 HR WAT WAT	Osijeko vandentiekos ir nuotekų valymo įrenginiai (2014 m.)	2007–2013 m.	Kroatija	2
3	2013 083 HR ROD ROD	Kelio jungtis su Pietų Dalmacija	2014–2020 m.	Kroatija	3
4	2015 071 HR ROD ROD	Pelešaco tiltas	2014–2020 m.	Kroatija	
5	2012 095 HR AMT RAL	Geležinkelio atkarpos Dugo Selo–Križevcai	2007–2013 m.	Kroatija	4
6	2011 080 HR SWE SLW	Labai užteršto sąvartyno „Sovjak“ valymo dokumentacijos rengimas	2014–2020 m.	Kroatija	-
7	2006 086 MT ENV WAT	Paviršinių nuotekų tvarkymas	2007–2013 m.	Malta	5
8	2008 188 MT WAT FLP	Malta – Nacionalinė apsaugos nuo potvynių programa	2007–2013 m.	Malta	
9	2008 192 MT WAT WAT	Maltos pietiniai nuotekų valymo įrenginiai	2007–2013 m.	Malta	6
10	2010 031 MT MIS R&D	Ligoninės „Mater Dei“ onkologijos centras	2007–2013 m.	Malta	7
11	2011 023 MT ROD ROD	Preliminari kelio tunelio jungties tarp Maltos ir Goco pagrindinių aspektų analizė	2014–2020 m.	Malta	-
12	2006 089 MT TRA ROD	TEN-T kelių tinklo atnaujinimas	2007–2013 m.	Malta	8
13	2009 255 PL RAL RAL	Riedmenų pirkimas bendrovei „PKP Intercity“	2007–2013 m.	Lenkija	9
14	2009 272 PL KE R&D	Pažangiųjų medžiagų ir technologijų centras (CEZAMAT)	2007–2013 m.	Lenkija	10
15	2009 273 PL KE R&D	CENT III – Varšuvos universiteto Biologijos ir chemijos mokslų centras	2007–2013 m.	Lenkija	11
16	2009 168 PL WAT WAT	Žyveco nuotekų valymo įrenginiai – II etapas	2007–2013 m.	Lenkija	12
17	2010 059 PL WAT WAT	Myslenicų vandens ir nuotekų tvarkymas	2007–2013 m.	Lenkija	13
18	2008 027 PL TRA ROD	Kelio S-69 Belsko-Biala–Žyvecas atkarpa Vilkovicės / Lodygovicės–Žyvecas	2007–2013 m.	Lenkija	14
19	2006 001 PL ENV WAT	Vyslos upės Vloclaveko užtvanka	2007–2013 m.	Lenkija	-
20	2011 115 RO KEW R&D	Mokslinių tyrimų infrastruktūra „Extreme Light Infrastructure Nuclear Physics“	2007–2013 m.	Rumunija	15
21	2009 197 RO RAL RAL	Geležinkelio atkarpos Košlaru–Sigišoara modernizacija	2007–2013 m.	Rumunija	16
22	2010 155 RO WAT WAT	Bukarešto nuotekų infrastruktūros plėtimas ir modernizacija	2007–2013 m.	Rumunija	17
23	2009 146 RO ROD ROD	TEN-T 7 kelio atkarpos Černavodė–Konstanca tiesimas	2007–2013 m.	Rumunija	18
24	2010 141 RO RAL RAL	Geležinkelio tilto per Dunojų atnaujinimas	2007–2013 m.	Rumunija	19
25	2007 068 RO ENV WAT	Vandens ir kanalizacijos sistemos atnaujinimas ir modernizacija Prahovos apskrityje	2007–2013 m.	Rumunija	20
Su projektais, kurie nėra didelės apimties, susiję individualūs pavidimai					
1	2013 189 HR KEE RDI	Rijekos universiteto teritorijos mokslinių tyrimų infrastruktūra	2007–2013 m.	Kroatija	1
2	2014 101 HR ROD ROD	Pločės greitkelio užbaigimas ir kelio jungties su Pločės uostu ir miestu tiesimas	2007–2013 m.	Kroatija	2
3	2007 121 MT TRA POR	Molo ir kitos jūrų infrastruktūros renovacija ir atnaujinimas	2007–2013 m.	Malta	3
Horizontalieji pavidimai					
1	2012 008 HR WAT WAT	Sąnaudų ir naudos analizės gairių rengimas	2007–2013 m.	Kroatija	1
2	2014 073 HR KEE RDI	Parama rengiant 2014–2020 m. konkurencingumo ir sanglaudos veiksmų programą	2014–2020 m.	Kroatija	2
3	2011 031 MT ROD ROD	Nacionalinio generalinio transporto plano rengimas	2014–2020 m.	Malta	3
4	2008 103 MT HOR MUL	Parama tikrinant sąnaudų ir naudos analizę ir finansinių galimybių studijų tinkamumą	2007–2013 m.	Malta	4
5	2010 067 PL WAT WAT	I prioritetinės krypties vandens ir nuotekų projektų atranka	2007–2013 m.	Lenkija	5
6	2010 077 PL SWE SLW	Lenkijos kanalizacijos dumblo tvarkymo strategija	2007–2013 m.	Lenkija	6
7	2013 246 RO KEE RDI	Parama rengiant 2014–2020 m. konkurencingumo veiksmų programą	2014–2020 m.	Rumunija	7
8	2011 032 RO WAT WAT	Parama rengiant 2014–2020 m. vandens sektoriaus projektų portalą	2014–2020 m.	Rumunija	8
9	2009 094 RO WAT WAT	Potvynių valdymas – nacionalinė strategija	2007–2013 m.	Rumunija	9

¹ Iš 25 su didelės apimties projektais susijusių pavidimų, tikrintų atliekant auditą, vietoje buvo patikrinti 22 pavidimai, susiję su 20 pagrindinių didelės apimties projektų. Likusių 3 su didelės apimties projektais susijusių pavidimų, tikrintų atliekant auditą, buvo tikrinami tik dokumentai. Vietoje tikrinti ir 3 projektai, kurie nėra didelės apimties, taip pat 9 horizontalieji pavidimai.

KOMISIJOS ATSAKYMAI Į EUROPOS AUDITO RŪMŲ SPECIALIOSIOS ATASKAITOS

„BENDRA PARAMA EUROPOS REGIONŲ PROJEKTAMS (JASPERS) – LAIKAS PARAMĄ TEIKTI TIKSLINGIAU“ PASTABAS

SANTRAUKA

I. JASPERS buvo oficialiai parengta kaip bendra Komisijos (Regioninės ir miestų politikos generalinio direktorato, toliau – REGIO GD), Europos investicijų banko (toliau – EIB) ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko (toliau – ERPB, įskaitant *Kreditanstalt für Wiederaufbau* per dalį audituoto laikotarpio) partnerystė. Nuo 2013 m. Mobilumo ir transporto generalinis direktoratas ir Kaimynystės politikos ir plėtros derybų generalinis direktoratas iniciatyvos JASPERS vykdytojams suteikė papildomų įgaliojimų ir finansavimą, kad jie padėtų rengti Europos infrastruktūros tinklų priemonės (EITP) ir Pasirengimo narystei pagalbos priemonės (PNPP) projektus.

IV. Iniciatyva JASPERS susieta su finansinio programavimo laikotarpiais ir pirmiausia ja siekta padėti ES 12 valstybėms narėms rengti didelės apimties projektus. Atsižvelgiant į 2012 m. baigtą JASPERS laikotarpio vidurio vertinimą ir valstybių narių išreikštą susidomėjimą, jos funkciją nuspręsta išplėsti, įtraukiant politikos sritis ir gebėjimų stiprinimo priemones.

2014 ir 2015 m. derėtasi dėl naujų veiksmų programų ir daugiau dėmesio skirta strateginiams aspektams. Parama projektams, kurie nėra didelės apimties, buvo tikrasis valstybių narių išreikštas poreikis. JASPERS vykdytojų dalyvavimas šiais atvejais buvo pagrįstas, atsižvelgiant į didelį konkretaus projekto prioritetą ir sudėtingumą. JASPERS vykdytojams dalyvaujant projektuose, kurie nėra didelės apimties, iš tiesų išplėsta iš pradžių nustatyta taikymo sritis, todėl tikrinta, ar šie pavedimai turi pridėtinę vertę ir (arba) juos galima atkartoti vykdant kitus panašius projektus.

V. Nustatydama naują nepriklausomo kokybės vertinimo funkciją, Komisija atsižvelgė į susijusią riziką. Taikytas sprendimas laikytas proporcingu, atsižvelgiant į EIB – kaip ES institucijos – statusą. Nepriklausomo kokybės vertinimo ir konsultacines ataskaitas rengia skirtingos JASPERS grupės, o galutiniai dokumentai papildomai pasirašomi direktoriaus lygmeniu. 2017 m. gruodžio mėn. JASPERS iniciatyvinis komitetas oficialiai patvirtins naują nepriklausomo kokybės vertinimo procedūrų vadovą. Jame bus aprašyta, kaip nepriklausomo kokybės vertinimo funkcija vykdoma nepriklausomai nuo konsultacinių funkcijų.

VII. Kai kada JASPERS vykdytojų pastangomis buvo labai pagerinti valstybių narių gebėjimai rengti projektus, o projektai buvo geros kokybės. Tai matyti iš to, kad Komisija 2014–2020 m. juos sparčiai patvirtindavo (ir iš vertinimų po pateikimo ataskaitų).

VIII. Nuo 2006 m. Europos Audito Rūmams teiktos audituotos metinės finansinės JASPERS ataskaitos. Taikant metodiką, dėl kurios susitarta metiniuose susitarimuose dėl įnašų, o vėliau – Komisijos ir EIB pasirašytame visoms bendroms iniciatyvoms taikomame bendrajame susitarime (Finansiniame ir administraciniame pagrindų susitarime, toliau – FAPS), JASPERS personalo išlaidos nustatomos remiantis standartiniais įkainiais, kuriuos Komisija sutiko mokėti už EIB teikiamas paslaugas.

Apskritai, taikant FAPS įkainius, pavyko labiau suderinti ir supaprastinti sutartinius susitarimus dėl konkrečių Komisijos ir EIB tarpusavio techninės paramos iniciatyvų.

Komisija mano, kad FAPS atitinka Finansinį reglamentą. Pagal Finansinio reglamento 124 straipsnį leidžiama taikyti nustatyto dydžio sumas ir vienkartinės išmokas, o šis straipsnis taikomas ir FAPS.

IX.

a) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

- b) Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.
- c) Komisija iš dalies pritaria šiai rekomendacijai, nes JASPERS paramą reikėtų toliau siūlyti ir projektams, gavusiems nacionalinį patvirtinimą, ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.
- d) Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.
- e) Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.

Komisija taip pat primena tai, kad JASPERS išlaidos nustatomos FAPS.

IVADAS

7. Pirminiai 2007–2013 m. prioritetai iš tiesų buvo nustatyti 2006 m. susitarimo memorandume. Vis dėlto, laikui bėgant, prioritetai kito atsižvelgiant į patirtį ir iniciatyvinio komiteto sprendimus. Į šiuos tikslus buvo atsižvelgta Komisijos ir EIB metiniuose specialiuose dotacijų susitarimuose. 2014–2020 m. prioritetai nustatyti partnerystės pagrindų susitarime.

Projektai, kurie nėra didelės apimties, galėjo būti remiami mažesnėse valstybėse narėse, kuriose įgyvendinama nedaug didelės apimties projektų. Tai buvo paaiškinta 2005 m. koncepcijos dokumente ir visuose vėlesniuose politikos ir teisiniuose dokumentuose.

PASTABOS

23. Strateginė iniciatyvos JASPERS kryptis laikui bėgant kito; ji buvo pritaikoma prie iniciatyvos aplinkos pokyčių. JASPERS veikla buvo pradėta vykdyti 2006 m. pabaigoje (tais metais buvo įvykdyti trys pavedimai), todėl vertinti rezultatus 2007 m. viduryje dar buvo per anksti. Nuo 2008 m. rudens stiprėjant ekonomikos ir finansų krizei buvo priimti tam tikri sprendimai, turėję įtakos JASPERS veiklai. Į kintančias aplinkybes JASPERS reagavo lanksčiai ir pragmatiškai.

Svarbiausias JASPERS uždavinys buvo užtikrinti, kad valstybės narės parengtų pakankamą skaičių kokybiškų didelės apimties projektų, kuriuos būtų galima patvirtinti ir įgyvendinti. Todėl kiti įdomūs JASPERS darbo aspektai buvo pristabdyti ir pradėti įgyvendinti vėliau, kai pagerėjo techniniai valstybių narių didelės apimties projektų rengimo gebėjimai, ir daugiau dėmesio skirta klausimui, kaip užtikrinti stabilumą ir šalutinį poveikį.

Nuo pat pradžių mokydami iš patirties, JASPERS vykdytojai pradėjo gerinti techninius gebėjimus valstybėse narėse. Vykdamas pavedimus, nacionalinės institucijos dirbo kartu su JASPERS.

24. Komisija ir EIB norėtų pažymėti, kad veiksmų planai yra *de facto* poreikių vertinimai, kuriuose valstybės narės gali nurodyti savo techninės paramos poreikius.

Didelės apimties projektų pateikimo datos įtrauktos į 2014–2020 m. veiksmų programas, remiantis valstybių narių pasiūlymais. Siūlyti didelės apimties projektus ir tikrinti kiekvieno projekto parengimo būklę – valstybių narių prerogatyva ir atsakomybė.

2014–2020 m. poreikių vertinimas pagrįstas valstybių narių pateikta informacija ir yra tinkamas, atsižvelgiant į projektų skaičių, ir plataus užmojo, atsižvelgiant į projektų pateikimo laikotarpį.

25. ES lėšų panaudojimas pats savaime nėra tikslas. Laiku parengus kokybiškus projektus, labiau tikėtina, kad bus pasiektas aukštas lėšų panaudojimo rodiklis. Komisijos nustatyti JASPERS tikslai buvo aiškūs, nors kai kada ir sunkiai pasiekiami. Teisiniu požiūriu didelės apimties projektų kokybės reikalavimai sanglaudos politikoje pirmą kartą buvo nustatyti Komisijos deleguotajame

reglamente Nr. 480/2014. Be to, į Įgyvendinimo reglamentą Nr. 207/2015 taip pat pirmą kartą buvo įtraukti pagrindiniai sąnaudų ir naudos analizei taikomi reikalavimai. Jie kartu su 2014 m. sąnaudų ir naudos analizės vadovu yra išsamios ir detalios gairės dėl viešųjų investicijų kokybės.

26. JASPERS parama apėmė mokymąsi iš patirties, taigi ir gebėjimų stiprinimą nacionalinėse administravimo institucijose. Tai viena iš priežasčių, dėl kurios daug JASPERS darbuotojų nuo pat pradžių buvo įdarbinti regioniniuose biuruose, kad jie galėtų būti arti paramos gavėjų. Žymėti techninių gebėjimų gerinimo kaip atskiros veiklos nebūtina norint, kad jis būtų veiksmingas.

Techniniai gebėjimai neapčiuopiami, jie pastebimi netiesiogiai, pvz., iš to, kad laikui bėgant projektai rengiami geriau, ir tai akivaizdžiai matyti, pvz., iš sumažėjusios procentinės nutrauktų projektų dalies.

27. Iš tiesų tai, kaip sparčiai gerėja valstybių narių gebėjimai rengti kokybiškus projektus ir juos įgyvendinti, labai skiriasi. Kartu sustiprėjo paramą gavusių šalių valdžios institucijų nacionaliniai gebėjimai ES lėšas naudoti veiksmingai, todėl jos teikia daug mažiau prašymų dėl JASPERS paramos. Praktiškai JASPERS trukmė apribota programavimo laikotarpiu. Tai, ar pratęsti JASPERS naujam programavimo laikotarpiui, sprendžia Komisija ir EIB, remdamiesi savo atliktu nuolatinės paramos poreikių vertinimu ir valstybių narių nurodytu poreikiu.

28. Komisijos ir EIB vaidmuo 2007–2013 m. laikotarpiu aiškiai nustatytas metiniuose susitarimuose dėl įnašų, o 2014–2020 m. laikotarpiu – partnerystės pagrindų susitarime ir metiniuose specialiuose dotacijų susitarimuose. Valstybės narės yra JASPERS konsultacijų klientės. Jos taip pat dalyvauja JASPERS metiniame suinteresuotųjų subjektų susitikime.

2014–2020 m. JASPERS konsultacijų ir nepriklausomo kokybės vertinimo klientės yra valstybės narės, o vertinimo po pateikimo klientė – Komisija. Tai žino visos susijusios šalys.

29. Žr. Komisijos ir EIB atsakymą į 28 dalies pastabas. Atsakyme į nurodytos dalies pastabas minimi oficialūs Komisijos tarnybų ir EIB susitarimai pasirašomi kasmet.

Darbo tvarkos susitarimuose taip pat nustatomi JASPERS ir paramos gavėjo tarpusavio sąveikos principai. Rengiami projektų dokumentai, kuriuose aiškiai nurodoma, ką JASPERS teiks dėl kiekvieno pavidimo.

Projektų, kurie nėra didelės apimties, rezultatų stebėseną atsietą nuo darbo tvarkos susitarimų ir taikomos metodikos. Akivaizdu, kad tuomet, kai prašymai skirti finansavimą neteikiami ir procesas nėra tvirtinamas Komisijos lygmeniu, projektų, kurie nėra didelės apimties, pažangos stebėseną yra sudėtingesnė ir turėtų būti ne tokia formali.

Už sanglaudos politikos projektų, kurie nėra didelės apimties, patvirtinimą atsakingos valstybės narės.

30. Buvo sąmoningai siekiama, kad darbo tvarkos susitarimai būtų bendri visoms valstybėms narėms ir juos rengiant daug dėmesio skirta nuoseklumui ir spartai. Jei valstybės narės labai prieštaravo, dėl kai kurių nedidelių pakeitimų derėtasi, bet stengtasi kuo mažiau nutolti nuo standartinės veiklos procedūros. Kuo dokumentas ilgesnis ir išsamesnis, tuo labiau tikėtini nesutarimai ir specialių sąlygų prašymai.

Darbo tvarkos susitarimai yra ne teisinis reikalavimas, o dialogo su valstybėmis narėmis lengvinimo priemonė, ypač atsižvelgiant į besikeičiančius partnerius. Šiuose susitarimuose pirmiausia siekiama nustatyti abiejų šalių teises ir pareigas.

Taikantis prie konkrečios šalies aplinkybių, galėjo susiformuoti kitokia praktika, bet ji visada atitiko darbo tvarkos susitarimus ir JASPERS įgaliojimus. Kaip jau minėta, iniciatyvos įtraukti JASPERS vykdytojus turi imtis valstybės narės (o JASPERS vykdytojai, pasikonsultavę su REGIO GD, gali nuspręsti priimti pavidimą arba jo nepriimti).

31. Nebuvo priežasties, dėl kurios JASPERS vykdytojams 2007–2013 m. susitarimus veiklos klausimais būtų reikėję įforminti su Komisija, nes jie pirmiausia dirbo valstybėms narėms, bet 2014–2020 m. vertinimų po pateikimo aspektus šalys įformins pirmąjį 2018 m. ketvirtį.

JASPERS vykdytojai savo išdirbio ataskaitos formą parengė 2006 m., o terminą „veiksmų įvykdymo pranešimas“ sukūrė tik vėliau. Akivaizdu, kad veiksmų įvykdymo pranešimas grindžiamas didelės apimties projektų paraiškos forma; tai matyti palyginus abu šiuos dokumentus.

Iš pradžių kai kurios valstybės narės šiek tiek priešinosi tam, kad įvykdymo pranešimai būtų teikiami Komisijai. JASPERS vykdytojai ragino jas šiuos pranešimus teikti, kad Komisija žinotų apie JASPERS konsultacijas ir, atsižvelgdama į suteiktą paramą, galėtų priimti geriau pagrįstą išvadą. Galiausiai visos valstybės narės sutiko su tuo, kad tokia turėtų būti standartinė praktika, ir manome, kad tai užtikrinti pavyko užmezgus pasitikėjimu grindžiamus JASPERS vykdytojų ir nacionalinių institucijų santykius po to, kai jos įgijo su JASPERS parama susijusios patirties.

Veiksmų įvykdymo pranešimas yra priemonė oficialiai užbaigti pavedimą su paramos gavėju. Kartais JASPERS vykdytojai jo formatą pritaiko, atsižvelgdami į patirtį ir siekdami kuo labiau padidinti jo naudą.

32. Komisija ir EIB yra JASPERS suinteresuotieji subjektai ir partneriai, bet veiksmų įvykdymo pranešimo srityje nėra jų klientai.

33. JASPERS konsultacijos teikiamos nepriklausomai nuo EIB skolinimo (2005 m. koncepcijos dokumente nurodyta, kad EIB arba ERPB neprivalo skolinti valstybėms narėms, o valstybės narės neprivalo skolintis iš EIB arba ERPB).

Galima laikyti, kad EIB, ERPB ir kiti galimi skolintojai netiesiogiai naudojami JASPERS rezultatais.

34. Didžiąją projektų rengimo darbo dalį valstybės narės atlieka naudodamosi konsultantų paslaugomis, pvz., rengdamos tokius pagrindinius projekto dokumentus kaip galimybių studija arba poveikio aplinkai vertinimas. JASPERS vaidmuo yra vadovauti rengiant šiuos dokumentus arba teikti su jų rengimu susijusias pastabas. JASPERS nekonkuruoja su šį darbą atliekančiais išorės konsultantais. JASPERS ir konsultantų vaidmenys skiriasi, bet vienas kitą papildo.

Iš maždaug 830 iki 2015 m. JASPERS įvykdytų su projektais susijusių pavedimų mažiau nei 1 proc. buvo susiję su konsultantų, kurie tiesiogiai prisidėjo su galutinių projekto dokumentų dalimis, samdymu.

36. Papildomų konsultantų paslaugomis naudotasi nedaugeliu konkrečių atvejų, kai, remiantis JASPERS veiksmų įvykdymo pranešimais, nebuvo galima priimti sprendimo ir leidimus suteikiantys pareigūnai manė, kad reikia antros nuomonės dėl projekto (tik 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu).

2014–2020 m. Komisija nusprendė, vertindama visus didelės apimties projektus (išskyrus kelių etapų projektus pagal Bendrųjų nuostatų reglamento (toliau – BNR) 103 straipsnį), naudotis vien JASPERS paslaugomis, taip pat todėl, kad buvo įsteigtas JASPERS nepriklausomo kokybės vertinimo padalinys, kuris atlieka papildomą kokybės patikrą.

37. Valstybių narių prioritetai nustatomi atsižvelgiant į politiką (pvz., transeuropiniai tinklai), teisės aktus (pvz., tokius aplinkos apsaugos teisės aktus kaip Nuotekų direktyva) arba prioritetus (pvz., didžiausią tam tikrų sektorių dalį teikiant finansavimą) ir yra įgyvendinami pagal sutartas taisykles ir procedūras. JASPERS atsižvelgia į techninės paramos poreikius konkrečioje politikos sistemoje.

38. Pradėjus taikyti koreguojamuosius veiksmų planus, strategijos nepakito.

Koreguojamųjų veiksmų planų koncepcija pradėta taikyti atsižvelgiant į valstybių narių prašymus. Šie prašymai paprastai gaunami labai nekoordinuotai; ypač tai pasakytina apie 2007–2013 m.

programavimo laikotarpio pabaigą. JASPERS veiksmų planai yra prieš priimant pavedimus vykstančių išsamių diskusijų su valstybėmis narėmis rezultatas, todėl tuo metu, kai prašymai pateikiami oficialiai, priėmimo lygis yra apie 98 proc.

Veiksmų planai pateikiami Komisijai.

39. Pavedimų panaikinimo priežastys įvairios: JASPERS galėjo nustatyti, kad projektai yra prasta investicija, todėl jų galėjo būti atsisakyta; projektai galėjo sumažėti ir tapti projektais, kurie nėra didelės apimties; didelės apimties projektai dėl valiutos kurso pokyčių galėjo tapti projektais, kurie nėra didelės apimties; valstybės narės projektus galėjo atšaukti dėl vidaus priežasčių.

Pavedimų panaikinimo negalima vertinti vien neigiamai. Iš tikrųjų kai kada pavedimų skaičiaus sumažėjimas gali rodyti pridėtinę JASPERS vertę, nes mažinamos investicijos arba atsisakoma tokių investicijų, kuriomis riboti viešieji ištekliai nebūtų panaudojami geriausiai.

41. Su perkėlimu susijęs darbas, atsižvelgiant į jo pobūdį, yra ribotos trukmės ir susijęs su programavimo laikotarpio ciklu.

42. Horizontalieji pavedimai į iniciatyvą JASPERS buvo įtraukti nuo pat pradžių – tai matyti iš 2007 m. veiksmų planų. Metams bėgant, proporcinė horizontaliųjų pavedimų dalis išliko stabili.

43. Visi JASPERS partneriai labai daug dėmesio skyrė JASPERS laikotarpio vidurio vertinimo rezultatams ir tėra nedaug vertinimų, kurių atsižvelgimo į rekomendacijas rodiklis būtų buvęs panašus.

Atlikus AECOM tyrimą¹ nustatytas apskritai teigiamas JASPERS poveikis.

44. Kodėl naudojasi JASPERS – kaip vertinimo įstaigos – paslaugomis, Komisija (REGIO GD) paaiškino 2014 m. kovo mėn. visoms (didelės apimties projektus vykdančioms) valstybėms narėms skirtame REGIO GD generalinio direktoriaus rašte.

Nepriklausomo kokybės vertinimo funkcija buvo nustatyta BNR, remiantis su JASPERS susijusia valstybių narių patirtimi, nes, atsižvelgiant į JASPERS kompetencijas ir ypatybes, buvo manyta, kad JASPERS nereikia tikrinti pagal Komisijos deleguotajame reglamente (ES) Nr. 480/2014 nustatytus kriterijus.

Bendras atsakymas į 45, 46 ir 47 dalių pastabas

Nepriklausomi kokybės vertinimai rengiami ir dėl projektų, kuriuose JASPERS konsultacinės tarnybos nedalyvauja.

2014 m. pradžioje parengtas nepriklausomo kokybės vertinimo procedūrų vadovo projektas niekada nebuvo patvirtintas ir šiuo metu negalioja. Funkciniu požiūriu JASPERS nepriklausomas kokybės vertinimas iš tikrųjų atskirtas nuo konsultacinio sektoriaus padalinių, nes grupės dirba skirtingose vietose ir atsiskaito skirtingiems vadovams. Kalbant apie išteklių naudojimo efektyvumą pažymėtina, kad JASPERS ekspertai, kurie nedirbo kaip konsultantai įgyvendinant didelės apimties projektą, galėtų dirbti teikdami vertinimo paslaugas nepriklausomo kokybės vertinimo padaliniui. JASPERS vykdytojai yra parengę kokybės valdymo metodą; jis kodifikuotas kokybės vadove,

¹ JASPERS vertinimo ataskaita, 2012 m. gruodžio mėn.

(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/jaspers_evaluation/final_report_131212.pdf).

procesų schemose ir aiškiai atskiriant konsultacinės bei vertinimo veiklos vaidmenis. Kokybės vadovas buvo parengtas taikant iniciatyvinio komiteto remiamą kokybės metodą. Šį vadovą nepriklausomai patikrins Europos kokybės valdymo fondas (angl. *European Foundation for Quality Management*).

2017 m. gruodžio mėn. iniciatyvinis komitetas patvirtins naują JASPERS kokybės vadovą. Vidaus audito tarnybai buvo pateikti nepriklausomo kokybės vertinimo ir vertinimo po pateikimo veiklos procesų schemų projektai; jais grindžiamos atitinkamos šiame naujame kokybės vadove nustatytos procedūros.

47. REGIO GD pritarė Vidaus audito tarnybos rekomendacijoms ir į jas atsižvelgdamas pradėjo įgyvendinti veiksmų planą.

48. Nepriklausomo kokybės vertinimo ir konsultacinės ataskaitas rengia skirtingos JASPERS grupės, o galutiniai dokumentai papildomai pasirašomi direktoriaus lygmeniu. Viešajame ir privačiajame sektoriuose veiklos padaliniai ir kokybės kontrolės bei audito padaliniai paprastai atsiskaito tam pačiam organizacijos vadovui (pvz., tokia struktūra sutarta keliose valstybėse narėse dėl tvirtinančiųjų ir vadovaujančiųjų institucijų, kurios yra pavaldžios tam pačiam ministrui). Nėra priežasčių manyti, kad dėl to sumažėtų audito arba kokybės kontrolės funkcijos nepriklausomumas.

Kol kas nerasta įrodymų, kad nepriklausomo kokybės vertinimo grupės pateiktose nuomonėse būtų buvę prieštaravimų. Vis dėlto Komisija ir EIB apsvarstys, kokių dar priemonių būtų galima imtis siekiant pagerinti suvokimą apie nepriklausomumui kylančią riziką.

49. Nepriklausomą kokybės vertinimą nustatė Taryba ir Europos Parlamentas, kaip teisės aktų rengėjai. Jie aiškiai nurodė, kad taip siekiama pateikti alternatyvą Komisijos atliekamam didelės apimties projektų vertinimui. 2017 m. gruodžio mėn. iniciatyvinis komitetas patvirtins naują JASPERS kokybės vadovą.

50. Komisija laikosi teisinių BNR išdėstytų nuostatų, kuriomis nustatyta nepriklausomo kokybės vertinimo funkcija. Teisės aktų rengėjai sąvokos „dideli trūkumai“ neapibrėžė. Kad ši sąvoka būtų taikoma vienodai, REGIO GD jo vadovybės patvirtintose vidaus procedūrose nustatė keturis pagrindinius atvejus, kuriais būtų galima pripažinti didelius trūkumus ir siūlyti neigiamą Komisijos sprendimą.

51. Dėl to, ar naudoti nepriklausomą kokybės vertinimą, sprendžia valstybės narės. Iki šiol (2017 m. spalio mėn.) nepriklausomo kokybės vertinimo darbo tvarkos susitarimai pasirašyti su keturiolika valstybių narių, įskaitant Rumuniją, Čekiją ir Italiją. Prieš atlikdami nepriklausomą projektų kokybės vertinimą, JASPERS vykdytojai reikalauja, kad būtų pasirašyti darbo tvarkos susitarimai.

52. JASPERS prognozės buvo grindžiamos iš valstybių narių gauta informacija apie veiksmų programose nurodytas numatomas didelės apimties projektų pateikimo datas.

Komisija mano, kad didelės apimties projektų skaičius nėra optimistinis, o pateikimo laikotarpiai iš tiesų buvo pernelyg optimistiniai. Siekdamas didinti valstybių narių supratimą informacijos apie didelės apimties projektus kokybę klausimais, REGIO GD 2017 m. rugsėjo mėn. atvirųjų duomenų platformoje paskelbė duomenis apie didelės apimties projektus.

Taikyti nepriklausomo kokybės vertinimo funkciją sunku dėl skirtingų išlaidų patvirtinimo taisyklių – ši problema turėtų išsispęsti atlikus šiuo metu Tarybos ir Europos Parlamento aptariamus BNR pakeitimus. Kartu valstybės narės turėtų tapti labiau suinteresuotos naudoti nepriklausomus kokybės vertinimus.

JASPERS nepriklausomo kokybės vertinimo padalinys teikia ne tik nepriklausomo kokybės vertinimo, bet ir vertinimų po pateikimo ataskaitas.

53. Vertinimų po pateikimo procesu siekta užtikrinti, kad, kai paraiška teikiama tiesiai Komisijai, vertinimo metodika, vadovaujant Briuselyje veikiančiam nepriklausomo kokybės vertinimo padaliniiui, būtų kuo panašesnė į nepriklausomą kokybės vertinimą. Taip užtikrintos vienodos paraiškų vertinimo sąlygos.

Vertinimo po pateikimo darbo tvarkos susitarimai, net dėl taikytinų terminų, buvo aprašyti 2015 m. birželio 22 d. REGIO GD valdybai pateiktame dokumente apie procedūras, susijusias su didelės apimties projektais.

Vis dėlto Komisija ir EIB, kaip reikalauja Audito Rūmai, įformins pagrindinius bendradarbiavimo su JASPERS aspektus vertinimų po pateikimo srityje.

58. Projektus paprastai rengia vadovujančiųjų institucijų samdomi konsultantai. JASPERS vykdytojai šiuos konsultantus ne pakeičia, bet padeda jiems konsultuodami metodiniais klausimais, o vadovaujančiosioms institucijoms – padeda juos prižiūrėti.

59. JASPERS peržiūri paties paramos gavėjo arba naudojančio išorės konsultantų pagalba parengtus dokumentus. Todėl JASPERS konsultacinių paslaugų teikimo laikotarpį dažnai lemia paramos gavėjų ir vietos konsultantų administraciniai gebėjimai.

60. Kai į veiklą įsitraukiama vėlesniu etapu, pavedimų trukmė nėra aiškiai apibrėžta: ji yra trumpa, jei projektų dokumentai yra pakankamai kokybiški, bet kitais atvejais užtrunkama daug ilgiau, nes dėl kai kurių aspektų (pvz., galimybių analizės) nuo pat pradžių gali kilti klausimų. Patvirtinimo trukmė neturėtų labai skirtis, nes, pasinaudojus JASPERS parama, pateikiami projektai turėtų atitikti panašius kokybės standartus.

Kita JASPERS paramos ypatybė buvo ta, kad daug dėmesio skirta sudėtingiems projektams, dėl kurių valstybėms narėms buvo sunku parengti tinkamus dokumentus, bet JASPERS vykdytojams nebuvo lengva pašalinti su projektų sudėtingumu susijusius sunkumus, o kai kurių likutinę riziką dar reikia panaikinti.

63. Pertraukimo priežastys dažnai nurodytos jau veiksmų įvykdymo pranešimo ataskaitoje.

Viena iš sričių, kuriose pašalinti dokumentų trūkumus JASPERS vykdytojams buvo labai sunku, yra su poveikio aplinkai vertinimu susijusios procedūros ir (arba) dokumentai, ypač skirti kelių sektoriui.

64. 2014–2020 m. padėtis labai pagerėjo, nes šiuo laikotarpiu vidutinė 2017 m. gautų projektų patvirtinimo trukmė sutrumpėjo iki 84 kalendorinių dienų. Tai lėmė daug veiksnių, be kita ko, JASPERS perorientavimas, geresnė teisinė sistema ir Komisijos vertinimo sistemos pertvarkymas.

68. JASPERS parama padarė poveikį planuotoms beveik dviejų trečdalių Europos Audito Rūmų audituotų didelės apimties projektų išlaidoms (remiantis Komisijos įverčiais, sutaupyta 175 mln. EUR). Ši imtis sudaro 3 proc. JASPERS vykdytų pavedimų.

69. JASPERS dažnai susiduria su nerealistiška trumpais projektų įgyvendinimo laikotarpiais. Turima labai nedaug galimybių paspartinti projektų įgyvendinimą.

72. Už sanglaudos politikos projektų, kurie nėra didelės apimties, patvirtinimą atsakingos valstybės narės.

75. 2007–2013 m. laikotarpiu, kai 2008 m. prasidėjo ekonomikos ir finansų krizė, Komisija nusprendė leisti valstybėms narėms patvirtinti išlaidas ir prašyti jas kompensuoti nepateikiant didelės apimties projektų paraiškų, taigi, nutraukė ryšį tarp išlaidų ir projektų patvirtinimo procesų.

76. Vėlavimą gali lemti su JASPERS visiškai nesusijusios priežastys, pvz., labai dažnai – viešųjų pirkimų klausimai.

77. Pagal 2014–2020 m. didelės apimties projektams skirtas patvirtinimo taisyklės JASPERS galės daryti poveikį lėšų panaudojimo spartai, nes projektų išlaidas bus galima patvirtinti tik pateikus Komisijai didelės apimties projektų paraiškas.

79. Esama akivaizdžių pavyzdžių, kad pagerėjo valstybių narių ir jų institucijų administraciniai gebėjimai, pvz., Lenkijos valstybinių kelių srityje, nes dabar Valstybinių kelių agentūra yra visiškai pajėgi parengti gerai apgalvotus kokybiškus projektus.

Investavimas į administracinius gebėjimus yra ilgalaikis procesas, kurį įgyvendinant reikia investuoti į struktūras, žmogiškuosius išteklius ir sistemas bei priemones, o valdymas šalyje yra svarbus su aplinkybėmis susijęs veiksnys.

JASPERS yra svarbus veiksnys, padedantis gerinti su (didelės apimties) projektais susijusius valstybių narių administracinius gebėjimus, bet ne vienintelis šį procesą lemiantis veiksnys.

80. JASPERS parama pirmiausia buvo grindžiama paklausa, atsižvelgiant į atskirų valstybių narių poreikius, todėl atitinkamai buvo rengiami ir administracinių gebėjimų veiksmai. Be to, JASPERS buvo ne vienintelis paramos šaltinis. Valstybės narės taip pat buvo raginamos aktyviai ir tikslingai naudotis į jų programas įtraukta technine parama, pvz., susijusia su jų darbuotojų mokymu ir išorės ekspertų samdymu.

81. Gebėjimai stiprinti nuo pat veiklos pradžios, nes buvo mokomasi iš patirties ir remiamasi horizontaliaisiais dokumentais. Tinklaveika ir dalijimasis žiniomis vyko jau per, pvz., suinteresuotųjų subjektų susitikimus.

84. Inicijatyva JASPERS tėra vienas iš šį procesą lemiančių veiksnių ir neturėtų būti laikoma, kad tik jos vykdytojai atsakingi už (tiesioginio) strateginio poveikio nebuvimą. Įtakos gali turėti daug kitų veiksnių, dažnai valstybių narių lygmeniu.

85. Techninės paramos strategija pirmiausia yra dokumentas, kuriame (atsižvelgiant į sąsajas ir siekiant išvengti sutapimo) nustatomi pavieniams veiksams skirti biudžeto asignavimai. Tai nėra dokumentas, kuriame taip pat turėtų būti aprašomi visi nustatyti (oficialūs ir neoficialūs) įvairių iniciatyvų koordinavimo mechanizmai.

Nors ir nėra nurodyta, kad buvo tarpusavyje koordinuojama tiesiogiai Komisijos vykdoma specialioji gebėjimų stiprinimo veikla ir įgyvendinant iniciatyvą JASPERS vykdoma veikla, veikla buvo nuolat koordinuojama ir taip išvengta bet kokio sutapimo rizikos.

87. 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu JASPERS parėmė apie 500 patvirtintų didelės apimties projektų. 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu JASPERS paremtų ir (arba) peržiūrėtų didelės apimties projektų turėtų būti daugiau kaip 600. Prie jų dar reikėtų pridėti sutartą didesnę paramą projektams, kurie nėra didelės apimties, ir gebėjimų stiprinimą, o jei įmanoma – taip pat ankstesnį dalyvavimą projektuose. Šiuo įverčiu remtasi didinant darbuotojų skaičių, o darbuotojai buvo įdarbinami palaipsniui, kad jų skaičius atitiktų darbo krūvį. Vertinant 2007–2009 m. bei 2014–2016 m. laikotarpius ir JASPERS ES įgaliojimams paskirtus visos darbo dienos ekvivalentus, vidutinis visų vykdomų ir įvykdytų pavedimų vienam darbuotojui skaičius iš esmės yra toks pat.

88. Didelės apimties projektų pateikimo datos įtrauktos į 2014–2020 m. veiksmų programas remiantis valstybių narių pasiūlymais.

Siūlyti didelės apimties projektus ir tikrinti kiekvieno projekto parengimo būklę – valstybių narių prerogatyva ir atsakomybė.

89. 2017 m. spalio mėn. į 2014–2020 m. veiksmų programas buvo įtraukti 624 didelės apimties projektai.

90. JASPERS vykdytojai turėtų įsitraukti į projekto rengimo veiklą kuo ankstesniame etape, kad būtų galima kuo labiau padidinti pridėtinę projekto vertę, todėl, siekiant nustatyti tinkamą JASPERS darbuotojų skaičių, informacija apie pateikimo datas nėra svarbi. Šiuo metu JASPERS darbas susijęs su daugiau kaip 350 planuojamų didelės apimties projektų, kurie bus pateikiami ateinančiais metais.

Visų 2014–2016 m. įvykdytų pavedimų (konsultavimo, nepriklausomo kokybės vertinimo, vertinimo po pateikimo ir horizontaliųjų) ir visos darbo dienos ekvivalentų santykis panašus į ankstesnio programavimo laikotarpio (2007–2009 m.) santykį, o 2017 m. lapkričio mėn. jis išaugo.

92. Nacionalinės institucijos turėtų dėti daugiau pastangų stebėdamos su administraciniais gebėjimais susijusį JASPERS poveikį projektams ir institucijoms. Komisija įtrauks šį aspektą į JASPERS laikotarpio vidurio vertinimą.

93. Laikas, kurio Komisijai reikia projektui patvirtinti, yra pakaitinis projekto kokybės matas, nes daroma prielaida, kad geriau parengti ir pateikti projektai patvirtinami greičiau.

Nepriklausomo kokybės vertinimo ir vertinimo po pateikimo projektų rezultatai stebimi, o nuo 2016 m. rugsėjo mėn. su jais galima viešai susipažinti JASPERS interneto svetainėje skelbiamoje statistinėje ataskaitoje ir lentelėje. Ši informacija atnaujinama kas ketvirtį.

96. Veiksmų dėl visų vertinimuose pateiktų rekomendacijų imtasi laikantis administracinės ir teisinės aplinkos apribojimų.

Pirmąjį 2018 m. ketvirtį Komisija pradės JASPERS laikotarpio vidurio vertinimą. Jis apims bendrąją JASPERS veiklos rezultatų apžvalgą ir prognozes po 2020 m.

98. Nacionalinės institucijos turėtų dėti daugiau pastangų vertindamos JASPERS poveikį, nes Komisija visada ragino ir skatino sanglaudos politikos srityje puoselėti išsamaus vertinimo kultūrą.

101. Būta įvairių kitų komunikacijos kanalų, kuriais dokumentus tikrinę pareigūnai teikė atsiliepimus apie JASPERS. Pavyzdžiui, nuo 2008 m. veikia didelės apimties projektų dokumentus tikrinančių pareigūnų grupė, o su JASPERS susiję klausimai dažnai būdavo aptariami ir vėliau perduodami JASPERS vykdytojams per JASPERS iniciatyvinio komiteto posėdžius arba kitus susitikimus.

104. Komisija nereikalavo, kad JASPERS vykdytojai imtųsi tolesnių veiksmų ir stebėtų, kaip įgyvendinant remiamus didelės apimties projektus arba projektus, kurie nėra didelės apimties, pasinaudota jų patarimais, ir šios iniciatyvos įgaliojimai neapėmė faktinio remiamų projektų įgyvendinimo stebėsenos.

Veiksmų programų įgyvendinimo stebėseną ir užbaigimą yra Komisijos tarnybų prerogatyva. Kai buvo manoma, kad tai būtina, JASPERS žinojo apie įgyvendinimo problemas, ypač iš valstybių narių prašymų padėti joms perkelti projektus iš vieno programavimo laikotarpio į kitą.

105. Šioje ataskaitos dalyje nurodyta pastaba reiškė, kad JASPERS užkirto kelią prastoms investicijoms, kurių vertę būtų galima nustatyti kaip alternatyviausias sąnaudas (arba sutaupytas lėšas).

108. Tai, kad pavedimai buvo atšaukti, gali būti pridėtinės JASPERS vertės tikrinant prastai parengtus projektus, kurių kokybės nebuvo galima pagerinti, įrodymas.

109. Laikui, praleistam vykdant įvairius įgaliojimus, registruoti atsiskaitymo tikslais EIB taikoma atskira sistema. Ši sistema skiriasi nuo Europos Audito Rūmų nurodytos sistemos. Įvykdymo rodikliai šioje sistemoje tikrinami kiekvieno mėnesio pabaigoje.

Nuo 2016 m. pabaigos JASPERS darbuotojai šioje sistemoje ėmė registruoti ne tik kiekvienam įgaliojimui skirtą laiką, bet ir konkrečius pavedimus.

Šia informacija remiamasi atliekant JASPERS išlaidų išorės auditą, pagal kurio įgaliojimus reikia tikrinti, ar deklaruotos tik reikalavimus atitinkančios išlaidos. Ši sistema taikoma deklaruojant išlaidas Komisijai. Auditoriai susijusių trūkumų nenurodė.

Sutartiniai Komisijos ir EIB santykiai grindžiami dotacijos susitarimu, o reikalavimus atitinkančios personalo išlaidos grindžiamos įdarbintų ekspertų skaičiumi ir tipu; šių ekspertų išlaidos nustatomos pagal 2014 m. sutartus FAPS įkainius.

110. Komisija ir EIB atkreipia dėmesį į tai, kad Europos Audito Rūmų nurodytas dokumentas buvo ne JASPERS veiksmingumo, bet „EIB funkcijos įgyvendinant iniciatyvą JASPERS“ vertinimas. Ataskaitoje nurodyta pavedimų imtis buvo daugiausia iš labai ankstyvo JASPERS veiklos etapo ir nėra labai svarbi JASPERS 2014–2020 m. laikotarpiu. Nepaisant to, ataskaitoje padaryta bendra išvada, kad JASPERS darė teigiamą poveikį ir kad EIB turėtų toliau teikti paramą.

Dėl veiksmingumo ataskaitoje nurodyta, kad „<...> tais atvejais, kai JASPERS galėjo daryti poveikį susijusių projektų formai, buvo suteikta ekonominės naudos, kuri tikriausiai smarkiai viršys pačios iniciatyvos išlaidas.“

112. Inicijatyvinis komitetas stebi JASPERS veiksmingumą, atsižvelgdamas į įvykdytus pavedimus ir JASPERS remiamų projektų patvirtinimą.

Besiplečiant JASPERS paslaugų rinkiniui, pavedimų pobūdis kito. Pavyzdžiui, JASPERS konsultavo dėl įvairių *ex ante* sąlygų (pvz., transporto pagrindinių planų septyniose valstybėse narėse), o susijęs JASPERS darbo krūvis buvo daug didesnis, nei vertinant pavienį nuotekų valymo įrenginio projektą.

113. JASPERS išlaidos buvo daug mažesnės už galimas sumas, kurios galėjo būti išleidžiamos daugelį metų. Dabar taikomi vertinimo ataskaitų pateikimo terminai, kurių nebuvo nustatyta praėjusį programavimo laikotarpį, todėl reikia išsiaiškinti klausimą dėl išankstinio apsirūpinimo pajėgumais, kad būtų galima atsižvelgti į būsimą paklausą.

AECOM tyrime JASPERS išlaidų padaryta išvada, kad:

„JASPERS komandą sudaro labai kvalifikuoti darbuotojai <...>. Palyginus su kitomis įstaigomis ir agentūromis atrodo, kad JASPERS išlaidos, atsižvelgiant į vykdomas užduotis ir darbuotojus, kurių reikia šiam darbui atlikti, yra pagrįstos.“

114. EIB įnašą į JASPERS sudarė įnašas natūra komandiruojuojant į JASPERS darbuotojus, daugiausia į vadovaujamasias ir kitas aukštas pareigas. Sudarant dotacijų susitarimus, šiems įnašams natūra suteikta pinigine vertė. Piniginių sandorių, kurie būtų atitikę šiuos įnašus natūra, nebuvo. Komisijos atlikti mokėjimai buvo skirti darbuotojams, dėl kurių ji buvo sutikusi teikti paramą. Įvertintos EIB skirtų darbuotojų išlaidos šiai sumai nebuvo svarbios.

115. Komisija ir EIB FAPS susitarė nustatyti standartines personalo vieneto išlaidas ir EIB Komisijai teikiamų paslaugų misijų išlaidas. Vietoj paralelinės iki 2013 m. taikytos finansavimo sistemos JASPERS vykdytojai pradėjo taikyti šią sutartomis vieneto išlaidomis grindžiamą bendro finansavimo sistemą. Naujasis ir senasis metodai grindžiami skirtingomis apskaitos sistemomis. Personalo įkainiai apskaičiuojami kitaip, bet, atsižvelgiant į juos, taip pat buvo pritaikytos pagalbos normos, kad abi prisidedančios šalys iš esmės teiktų tokias pačias sumas kaip anksčiau. Pagal naująją sistemą tariamieji įkainiai, pagal kuriuos apskaičiuojamos išlaidos, taip pat pakeisti atsižvelgiant į Komisijos ir EIB pasirašytą visoms bendroms iniciatyvoms taikomą bendrąjį susitarimą (FAPS).

116. Nuo 2006 m. Europos Audito Rūmams teiktos audituotos metinės finansinės JASPERS ataskaitos. Taikant metodiką, dėl kurios susitarta susitarimuose dėl įnašų ir FAPS, šiose ataskaitose

JASPERS personalo išlaidos atitinka standartinius įkainius, kuriuos Komisija sutiko mokėti už EIB teikiamas paslaugas.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

118. Buvo nustatyti aiškūs tikslai, susiję ir su laiku, – parengti tokius projektus, kad teigiami sprendimai teikti ES investicines lėšas būtų priimami greičiau, nei būtų priimami kitomis aplinkybėmis, – ir su kokybės gerinimu.

JASPERS pokyčiai turėtų būti vertinami atsižvelgiant į platesnes aplinkybes. JASPERS veikla buvo pradėta vykdyti 2006 m. pabaigoje. Nuo 2008 m. rudens stiprėjant ekonomikos ir finansų krizei, buvo priimti tam tikri sprendimai, kurie turėjo įtakos JASPERS veiklai, įskaitant JASPERS darbuotojų skaičiaus didinimą, patvirtinimo taisyklių pakeitimus ir pan. Į kintančias aplinkybes JASPERS reagavo lanksčiai ir pragmatiškai.

Pradiniai trūkumai vėliau buvo pašalinti iniciatyvinio komiteto susitarimais, atsižvelgiant į iš valstybių narių gautus atsakymus ir į atitinkamą paklausos vertinimą. Iš pradžių JASPERS iš tiesų buvo sukurta kaip 2007–2013 m. programavimo laikotarpio iniciatyva, bet, atsižvelgiant į per šį laikotarpį įvykusius pokyčius ir remiantis poreikių vertinimais, šios iniciatyvos įgaliojimai buvo pratęsti 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui.

119. Oficialūs darbo tvarkos susitarimai buvo sudaryti su valstybėmis narėmis dėl didelės apimties projektų ir dėl projektų, kurie nėra didelės apimties, jei valstybės narės yra konsultacinės ir nepriklausomo kokybės vertinimo funkcijų klientės. JASPERS su Komisija buvo sudariusi išsamų sutartinį sutarimą. Visi JASPERS pavedimai šalyje – didelės apimties projektų pavedimai, projektų, kurie nėra didelės apimties, ir horizontalieji arba strateginiai pavedimai – yra įtraukti į metinius arba koreguojamuosius veiksmų planus ir dėl jų susitarta su paramos gavėjais.

Labai retomis aplinkybėmis JASPERS vykdytojai teikė paramą konsultacinio pobūdžio darbui (bandomiesiems veiksams, kuriuos būtų galima atkartoti; jei trūko nacionalinių institucijų arba JASPERS gebėjimų, kad būtų galima atlikti reikiamą darbą, ir pan.).

120. Prioritetai grindžiami valstybių narių ir ES institucijų sutartais ES sanglaudos politikos prioritetais, o sutartose veiksmų programose nustatomas su jais susijęs veiklos turinys. JASPERS nenustato prioritetų nepriklausomai.

121. Perkėlimas buvo pragmatinis trumpalaikis JASPERS išteklių naudojimas siekiant panaudoti visas ES lėšas vieno programavimo laikotarpio pabaigoje ir kito programavimo laikotarpio pradžioje. Su perkėlimu susijęs darbas, atsižvelgiant į jo pobūdį, yra ribotos trukmės ir didina lėšų panaudojimą.

Su projektų įgyvendinimu susiję JASPERS pavedimai sudaro apie 2 proc.

122. Pradėjus taikyti koreguojamuosius veiksmų planus, strategijos nepakito.

1 rekomendacija

Iniciatyva JASPERS yra Komisijos ir EIB partnerystė; abi šios šalys padeda ją įgyvendinti ir jai vadovauja per iniciatyvinį komitetą.

a) Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.

b) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

c) Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.

d) Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.

e) Komisija iš dalies pritaria šiai rekomendacijai ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.

Tinkami darbo tvarkos susitarimai sudaryti tose srityse, kuriose jų reikia, bet pritariama tam, kad oficialesnių susitarimų gali prireikti, pvz., dėl vertinimo po pateikimo.

123. Nepriklausomą kokybės vertinimą nustatė Taryba ir Europos Parlamentas. Jie nurodė, kad siekiama pateikti alternatyvą Komisijos atliekamam didelės apimties projektų vertinimui. Atlikti nepriklausomą kokybės vertinimą prašo valstybė narė ir jis skiriamas šiai valstybei narei, kaip reikalaujama teisės aktuose.

Taikant visa apimančią kokybės valdymo metodą, kurį 2017 m. lapkričio mėn. patvirtino Europos kokybės valdymo fondas, buvo parengtas kokybės vadovas, kuriame aiškiai aptariami su kokybės valdymu susiję nepriklausomumo ir nuoseklumo klausimai. 2017 m. gruodžio mėn. JASPERS iniciatyvinis komitetas patvirtins naują kokybės vadovą.

124. Dėl to, ar naudoti nepriklausomą kokybės vertinimą, sprendžia valstybės narės. Prieš atlikdami nepriklausomą projektų kokybės vertinimą, JASPERS vykdytojai reikalauja, kad būtų pasirašyti darbo tvarkos susitarimai.

2 rekomendacija

a) Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.

Dabartiniu laikotarpiu bus imamasi veiksmų, siekiant sumažinti JASPERS vykdytojams kylančią nepakankamo nešališkumo riziką, kai reikia atlikti nepriklausomą JASPERS konsultacinę paramą gavusių projektų kokybės vertinimą.

Šiame etape Komisija negali priimti konkrečių įsipareigojimų dėl pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų po 2020 m., bet iš esmės rekomendacijai pritaria ir apsvarstys nepriklausomo kokybės vertinimo funkcijos ateitį.

b) Komisija iš dalies pritaria šiai rekomendacijai ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.

Prieigos prie JASPERS nepriklausomų kokybės vertinimų teises Komisija paaiškins sutartiniuose Komisijos, EIB ir valstybių narių susitarimuose.

126. JASPERS negalėjo daryti tokio pat masto ir intensyvumo poveikio visiems projektams, nes jis priklausė nuo projekto ciklo etapo, kuriame JASPERS vykdytojai buvo pakviesti teikti paramą, ir nuo projekto kokybės tuo metu, kai jie pradėjo dalyvauti. Nepaisant to, JASPERS konsultacijų poveikis į Europos Audito Rūmų imtį įtrauktiems projektams buvo nedidelis (45 proc.) arba didelis (20 proc.) bent vienu kokybės aspektu. Iš keturiuose šalyse imčiai atrinktų projektų matyti, kad, teikiant JASPERS paramą, labai sumažėjo išlaidos. Projektai, kurie po JASPERS konsultacijų buvo atšaukti, taip pat turėtų būti vertinami kaip nauda, nes, juos atšaukus išvengta neveiksmingo gausių išteklių naudojimo. Kalbant apie keturis iš dvidešimties į imtį įtrauktų didelės apimties projektų, kuriuos įgyvendinant pavyko daug sutaupyti, pažymėtina, kad, remiantis Komisijos įverčiais, iš viso sutaupyta 175 mln. EUR .

127. Daug projekto ciklo laiko nepriskiriama JASPERS, ypač įgyvendinimo etape; šios užduoties JASPERS vykdytojams nepavedė iniciatyvinis komitetas ir neprašė vykdyti valstybės narės (1 proc. pavedimų) ir iš to matyti, kad JASPERS galėtų atlikti tam tikrą vaidmenį įgyvendinimo metu.

129. Nors, siekiant imtis tolesnių veiksmų dėl konsultacijų poveikio būtų galima padaryti daugiau, tam reikia valstybių narių bendradarbiavimo, nes nėra patvirtinimo proceso, kuris būtų panašus į didelės apimties projektams taikomą procesą.

130. Pagal 2014–2020 m. didelės apimties projektams skirtas patvirtinimo taisykles JASPERS galės daryti poveikį lėšų panaudojimo spartai.

3 rekomendacija

a) Komisija iš dalies pritaria šiai rekomendacijai ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.

Tikslingas JASPERS paramos nustatymas atsižvelgiant į projekto rengimo etapą jau dabar yra prioritetas, bet etapas, kuriuo JASPERS vykdytojai pradeda dalyvauti, priklauso nuo to, kada paramos paprašo valstybė narė.

Tai, kad reikia dirbti kuo ankstesniame projekto ciklo etape, akivaizdu. Matyti, kad šis metodas daro poveikį, pvz., transporto sektoriui skirtiems strateginiams dokumentams, kuriuos iniciatyvos vykdytojai rengė kelioms valstybėms narėms. Vis dėlto kitose valstybėse narėse tam ne visada buvo sudarytos sąlygos.

Antrai rekomendacijos daliai nepritariama. Nacionaliniai patvirtinimai gali būti pateikiami ankstyvame projekto rengimo ciklo etape, bet projektai gali būti keičiami net po nacionalinio patvirtinimo.

b) Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.

132. REGIO GD ir JASPERS veikla buvo nuolat tarpusavyje koordinuojama. Komisija reguliariai keičiasi neoficialia informacija apie atitinkamą JASPERS ir (arba) Tinklų kūrimo ir kompetencijos centro (angl. NCC) veiklą, o jei kyla sutapimo rizika arba yra galimybių kurti sąsajas, jie dirba kartu. Pavyzdžiui, būtų galima paminėti JASPERS dalyvavimą 2016 m. Briuselyje Komisijos surengtuose teminiuose valstybės pagalbos seminaruose (JASPERS pasirūpino pranešėjais ekspertais) ir JASPERS dalyvavimą 2015 m. surengtuose šalių seminaruose valstybės pagalbos klausimais.

133. Laikui bėgant JASPERS vykdytojai dalyvavo vis ankstesniame etape ir padėjo rengti strateginius dokumentus bei anksti atrinkti projektus (kiek tai leidžia nacionalinės institucijos). Tikimasi, kad JASPERS taip dirbs ir toliau.

4 rekomendacija

a) Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir laiko ją jau įgyvendinta.

Naujaja 2017 m. rugsėjo mėn. Komisijos (Regioninės ir miestų politikos GD) priimta techninės paramos strategija JASPERS veiksmai integruojami į naują Komisijos vykdomą veiklą.

b) Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.

134. Užtikrinus intensyvesnę JASPERS veiklos stebėseną, labai pagerėtų galimybių sėkmingai įgyvendinti iniciatyvą, visų pirma vertinant pagal veiksmingumą ir efektyvumą.

Pagal 2014–2020 m. didelės apimties projektams skirtas patvirtinimo taisykles JASPERS galės daryti poveikį lėšų panaudojimo spartai.

136. JASPERS vykdytojai teikia technines konsultacijas valstybėms narėms ir atlieka kitas, pvz., vertinimo po pateikimo ir nepriklausomo kokybės vertinimo, funkcijas. Ši iniciatyva nebuvo sukurta kaip išsami visus projektų aspektus apimanti stebėsenos sistema.

Veiksmų programų įgyvendinimas yra Komisijos tarnybų prerogatyva. Kai buvo manoma, kad tai būtina, JASPERS žinojo apie įgyvendinimo problemas, ypač iš valstybių narių prašymų padėti joms perkelti projektus iš vieno programavimo laikotarpio į kitą.

138. Komisija ir EIB susitarė nustatyti standartines personalo vieneto išlaidas ir EIB Komisijai teikiamų paslaugų misijų išlaidas. Vietoj paralelinės iki 2013 m. taikytos finansavimo sistemos JASPERS vykdytojai pradėjo taikyti šią sutartomis vieneto išlaidomis grindžiamą bendro finansavimo sistemą. Naujasis ir senasis metodai grindžiami skirtingomis apskaitos sistemomis. Personalo įkainiai apskaičiuojami kitaip, bet, atsižvelgiant į juos, taip pat buvo pritaikytos pagalbos normos, kad abi prisidedančios šalys iš esmės teiktų tokias pačias sumas kaip anksčiau. Pagal naująją sistemą tariamieji įkainiai, pagal kuriuos apskaičiuojamos išlaidos, taip pat pakeisti atsižvelgiant į Komisijos ir EIB pasirašytą visoms bendroms iniciatyvoms taikomą bendrąjį susitarimą (FAPS).

Nuo 2006 m. Europos Audito Rūmams teiktos audituotos metinės finansinės JASPERS ataskaitos. Taikant metodiką, dėl kurios susitarta susitarimuose dėl įnašų ir FAPS, šiose ataskaitose JASPERS personalo išlaidos nustatytos pagal standartinius įkainius, kuriuos Komisija sutiko mokėti už EIB teikiamas paslaugas.

Apskritai, taikant FAPS įkainius, pavyko labiau suderinti ir supaprastinti sutartinius susitarimus dėl konkrečių Komisijos ir EIB tarpusavio techninės paramos iniciatyvų.

Komisija mano, kad FAPS atitinka Finansinį reglamentą. Pagal Finansinio reglamento 124 straipsnį leidžiama taikyti nustatyto dydžio sumas ir vienkartinės išmokas, o šis straipsnis taikomas ir FAPS.

5 rekomendacija

a) Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.

Su būsima strategija ir tikslais susiję klausimai bus įtraukti į planuojamą laikotarpio vidurio vertinimą.

b) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

c) Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.

d) Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir atkreipia dėmesį į tai, kad EIB yra kitas JASPERS partneris, todėl jis turi dalyvauti norint, kad iniciatyva būtų sėkmingai įgyvendinta.

Komisija taip pat primena tai, kad JASPERS išlaidos nustatomos FAPS.

Étapas	Data
APM patvirtinimas / audito pradžia	16.3.2016
Oficialus ataskaitos projekto siuntimas Komisijai (arba kitam audituojamam subjektui)	5.10.2017
Galutinės ataskaitos patvirtinimas po prieštaravimų procedūros	29.11.2017
Komisijos (ar kito audituojamo subjekto) oficialių atsakymų gavimas visomis kalbomis	8.1.2018