LT 2022

17

Specialioji ataskaita

Išorės konsultantai Europos Komisijoje

Reformos galimybės

EUROPOS AUDITO RŪMAI

Turinys

	Dalis
Santrauka	**I–IX**
Įvadas	**01–13**
Naudojimosi išorės konsultantų paslaugomis priežastys	01–03
Teikiamų paslaugų apimtis ir rūšis	04–10
Funkcijos ir atsakomybės sritys	11–13
Audito apimtis ir metodas	**14–17**
Pastabos	**18–84**
Reikšmingos išorės konsultantų pasitelkimo ir naudojimosi jų paslaugomis pagrindimo sistemos spragos	18–32
Geresnio reglamentavimo gairės: tvirtas pagrindas, tačiau taikomos tik vertinimams ir tyrimams	20–26
Poreikių analizė neatliekama arba dokumentuojama nesistemingai	27–32
Viešųjų pirkimų procedūrų laikomasi, tačiau specifinės rizikos dar nėra tinkamai valdomos	33–56
Išorės konsultantų paslaugų pirkimas atitiko viešųjų pirkimų taisykles	34–36
Komisijos priežiūra neatitiko galimos rizikos lygio	37–56
Išorės konsultantų paslaugų valdymo ir naudojimosi jomis trūkumai	57–71
Atskiros sutartys valdomos pagal taisykles, tačiau yra trūkumų vertinant veiklos rezultatus	58–64
Netinkama praktika siekiant pasinaudoti išorės konsultantų užduočių rezultatais	65–71
Komisijos valdymo informacija tiksli iš dalies, nustatyta sistemingo ataskaitų teikimo trūkumų	72–84
Komisijai trūksta tikslios informacijos apie išorės konsultantų paslaugų, kuriomis ji naudojasi, kiekį ir rūšis	73–79
Komisija sistemingai neteikia informacijos apie naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis	80–84

Išvados ir rekomendacijos **85–91**

Priedai

I priedas. Neteisingo ir nenuoseklaus teisinių įsipareigojimų kategorijos kodavimo pavyzdžiai

Santrumpos

Terminų žodynėlis

Komisijos atsakymai

Chronologija

Audito grupė

Santrauka

I Europos Komisija vis dažniau pasitelkia išorės konsultantus įvairioms patariamosioms ir paramos paslaugoms teikti. Nuo 2017 m. iki 2020 m. įsigytų paslaugų vertė siekė apie 3,7 milijardo eurų. Komisijos įsigytos paslaugos apima konsultacinį darbą, tyrimus, vertinimus ir mokslinius tyrimus.

II Pastaruoju metu biudžeto įvykdymą tvirtinančios institucijos ir žiniasklaida rodo vis didesnį susidomėjimą Komisijos naudojimusi tokiomis paslaugomis. Mūsų ataskaitos tikslas – prisidėti prie šios svarbios srities skaidrumo ir atskaitomybės didinimo.

III Mūsų audito tikslas buvo įvertinti, ar Komisija naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis valdė taip, kad būtų apsaugoti jos interesai ir užtikrintas ekonominis naudingumas. Visų pirma tikrinome, ar Komisija:

a) turėjo naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis reglamentuojančią sistemą, kurioje apibrėžtos jų paramos formos ir nustatytos taisyklės dėl jų paslaugų naudojimo pagrindimo;

b) tinkamai sudarė šias sutartis ir sumažino riziką, susijusią su bendradarbiavimu su paslaugų teikėjais;

c) valdė ir stebėjo išorės konsultantų veiklos rezultatus ir taikė rezultatų vertinimo praktiką;

d) turėjo patikimą ir tikslią valdymo informaciją ir teikė ataskaitas dėl naudojimosi išorės konsultantų paslaugomis.

IV Atliekant šį auditą daugiausia dėmesio buvo skiriama naudojimuisi išorės konsultantų paslaugomis 2017–2019 m., tačiau prireikus taip pat atsižvelgėme į naujausią susijusią informaciją. Analizavome finansinę ir valdymo informaciją apie įsigytas paslaugas, surengėme interviu su Komisijos darbuotojais ir peržiūrėjome sutartis, kad nustatytume taikomą planavimo, viešųjų pirkimų, pagrindimo, vertinimo ir valdymo praktiką.

V Padarėme išvadą, kad Komisijos vykdomu naudojimosi išorės konsultantų paslaugomis valdymu nevisiškai užtikrinama, kad lėšos būtų panaudotos kuo naudingiau. Komisijos sistemoje, kuria reglamentuojamas naudojimasis šiomis paslaugomis, esama didelių trūkumų. Nors paramos, kurią gali teikti išorės

konsultantai, formos ir mastas, kuriuo užduotys gali būti pavestos išorės subjektams, yra apibrėžtos tyrimų ir vertinimų atveju, kitų išorės konsultantų teikiamų paslaugų atveju taip nėra.

VI Dėl naudojimosi konsultantų paslaugomis taip pat galėjo kilti pernelyg didelės priklausomybės, konkurencinio pranašumo, paslaugų teikėjų koncentracijos ir galimų interesų konfliktų rizikos. Komisija nepakankamai stebi, valdo ar mažina šias rizikas bendru lygmeniu.

VII Nustatėme, kad mūsų tikrintų konkrečių sutarčių atveju Komisija laikėsi būtinų viešųjų pirkimų procedūrų ir, prieš sumokėdama už paslaugas, įsitikino, kad konsultantai teikė reikiamas tinkamos kokybės paslaugas. Tačiau ji nenuosekliai vertina išorės konsultantų veiklos rezultatus ir, išskyrus tyrimus ir vertinimus, savo generaliniuose direktoratuose nesidalija informacija apie šiuos įvertinimus. Dėl to mažėja Komisijos gebėjimas nustatyti teikiamų paslaugų naudą ir apie ją pranešti.

VIII Galiausiai, Komisijos informacinėse sistemose nepateikiama tiksli ir patikima informacija apie išorės konsultantų paslaugų apimtis ir rūšis, be to, apie tai nėra sistemingai pranešama.

IX Komisijai rekomenduojame, kad ji:

— toliau plėtotų naudojimosi išorės konsultantų paslaugomis sistemą;

— patobulintų savo požiūrį, skirtą naudojimosi tokiomis paslaugomis rizikoms stebėti ir mažinti;

— nustatytų ir naudotų tokių paslaugų rezultatus;

— reguliariai teiktų ataskaitas apie naudojimąsi šiomis paslaugomis.

Įvadas

Naudojimosi išorės konsultantų paslaugomis priežastys

01 Viešojo administravimo institucijos naudojasi išorės konsultantų paslaugomis dėl įvairių priežasčių. Pastaraisiais metais dėl sparčiai besikeičiančių aplinkybių ir ribotų administracinių išteklių vis dažniau naudojamasi šiomis paslaugomis. Konsultantams vis aktyviau dalyvaujant kuriant ir teikiant paslaugas, taip pat padidėjo poreikis nustatyti sistemas, kuriomis būtų reglamentuojamas jų naudojimas, siekiant užtikrinti ekonominį naudingumą.

02 Šioje ataskaitoje „išorės konsultantai“ – tai privatūs ir viešieji profesionalių žiniomis pagrįstų paslaugų teikėjai, kurie gali dirbti kliento patalpose arba už jų ribų. Mūsų atveju „klientas“ yra Europos Komisija. Klientas jų paslaugų išdirbį naudoja kaip indėlį į savo sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procesus arba kaip paramą savo administracinei veiklai.

03 ***1 lentelėje*** apžvelgiamos pagrindinės priežastys, dėl kurių Komisija naudojasi išorės konsultantų paslaugomis.

1 lentelė. Pagrindinės priežastys, dėl kurių Komisija naudojasi išorės konsultantų paslaugomis

Veiksniai		Nauda
Žmogiškųjų išteklių valdymo optimizavimas Komisija negali sau leisti įdarbinti, ugdyti ir išlaikyti įvairių įgūdžių ir žinių turinčių darbuotojų, kurių jai gali prireikti konkretiems projektams.	**Papildomi ištekliai** 	• **Papildomi ištekliai**, skirti veiksmams, susijusiems su įvairiais suinteresuotaisiais subjektais iš valstybių narių ir ES nepriklausančių šalių, įgyvendinti, visų pirma padidėjus darbo krūviui arba kai įgūdžių reikia ribotam laikui • **Specializuoti įgūdžiai**, reikalingi techniniam ir moksliniam darbui (pavyzdžiui, duomenų gavimui, rinkimui, kaupimui, mokslinei ir statistinei paramai, IT plėtrai), atlikti • **Didesnis judrumas ir lankstumas** keičiantis organizaciniams ir politiniams prioritetams
Rezultatų pasiekimas laikantis nustatytų terminų ir išlaidų parametrų	**Programos rengimas ir įgyvendinimas** 	• **Parama Komisijai rengiant ir įgyvendinant politiką ir programas**, siekiant skatinti skaidrų, įrodymais pagrįstą sprendimų priėmimą (pavyzdžiui, indėlis į konkrečius elementus atliekant tyrimus ar vertinimus) • **Lanksti prieiga prie tinkamo įgūdžių derinio**, kad būtų galima greitai panaikinti gebėjimų spragas, ypač kai darbuotojų reikia laikinai arba kai jų reikia valstybėse narėse ar ES nepriklausančiose šalyse • **Pigesnės alternatyvos vietoje dirbančiam personalui**, siekiant stiprinti gebėjimus teikiant techninę pagalbą ir techninę paramą
Pagalba priimant sprendimus	**Nepriklausomas požiūris** 	• **Patikima nepriklausoma nuomonė** (pavyzdžiui, kai reikia įgyvendinti strateginiuose planuose nustatytus tikslus) • **Išorės nuomonė**, suteikianti papildomų įžvalgų apie ES politiką ir programas

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis pokalbiais su Komisija.

Teikiamų paslaugų apimtis ir rūšis

04 2017–2019 m. laikotarpiu, kuriam šiame audite skirta daugiausiai dėmesio (žr. ***16*** dalį), Komisija pasirašė 8 009 sutartis su išorės konsultantais. Bendra šių sutarčių vertė siekė 2,7 milijardo eurų. Bendra su išorės konsultantais pasirašytų sutarčių vertė

padidėjo nuo 799 milijonų eurų 2017 m. iki 955 milijonų eurų 2019 m. 2020 m. Komisija pasirašė sutarčių, kurių vertė siekė 971 milijoną eurų.

05 Komisija šias paslaugas savo finansų sistemoje įtraukė į vieną iš šių kategorijų: konsultavimas, tyrimai, vertinimas arba moksliniai tyrimai (žr. ***2 lentelę***).

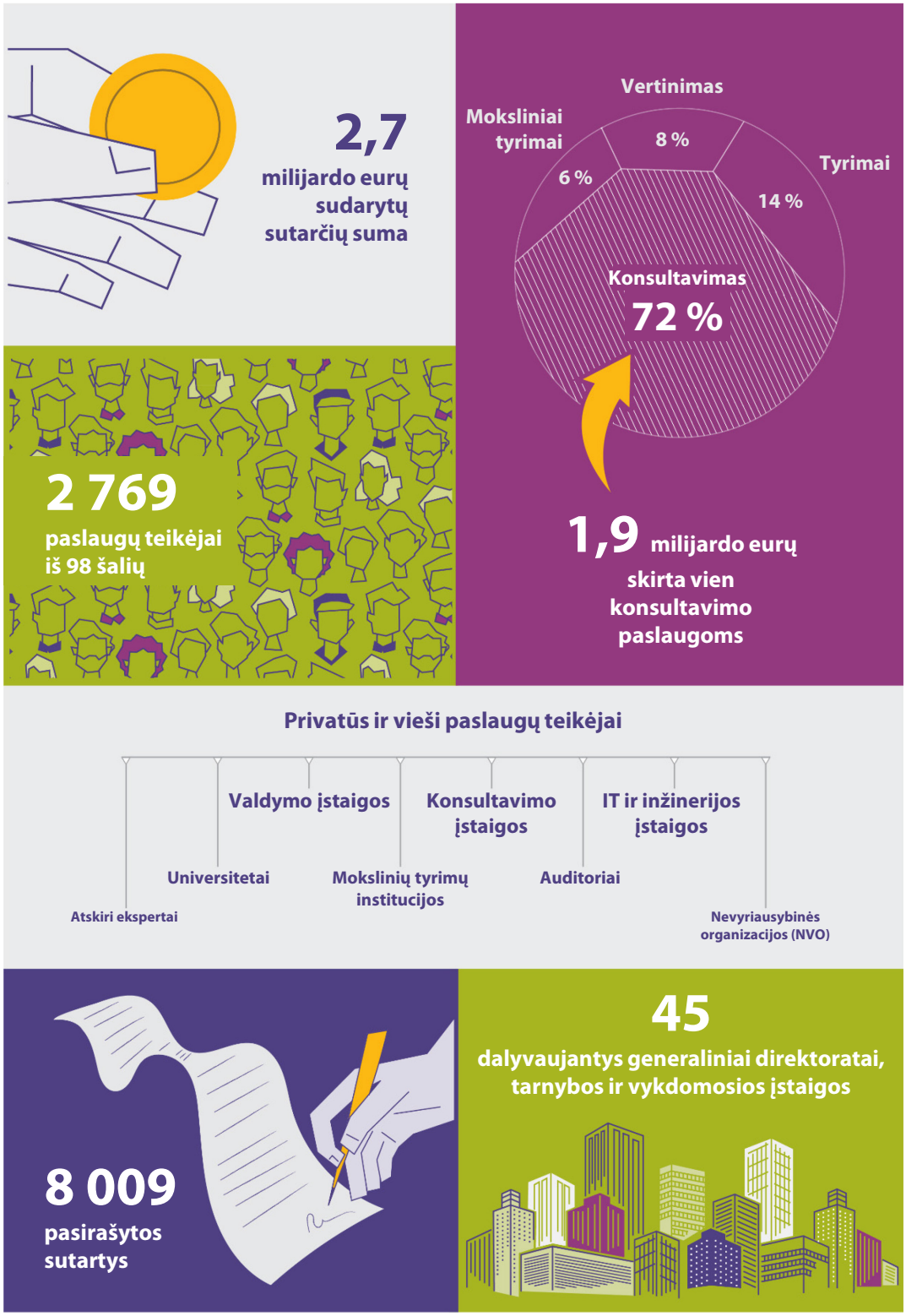
2 lentelė. Komisijos išorės konsultantų paslaugų kategorijos ir aprašymai

	Konsultavimas	**Išskyrus patariamąsias paslaugas** „Administracinės, žmogiškųjų išteklių ir socialinės paslaugos“, „Komunikacija ir leidyba“, „Konferencijos, išvažiuojamieji posėdžiai ir kelionės“, „Vertinimas“, „Tyrimai“, „Audito paslaugos“, „IT paslaugos ir telekomunikacijų mokesčiai“, „Teisinės paslaugos“, „Moksliniai tyrimai, plėtra arba mokslinė veikla“, „Mokymo paslaugos“, „Vertimas raštu ir žodžiu“.
	Tyrimai	**Visų rūšių tyrimai (įskaitant teisinę analizę)**
	Vertinimas	**Projektų, programų *ex ante* arba *ex post* vertinimas, poveikio vertinimo paslaugos ir kt.**
	Moksliniai tyrimai	**Paslaugos, susijusios su moksliniais tyrimais, plėtra ar moksline veikla, kurios nepatenka į nei vieną iš esamų paslaugų kategorijų**

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos teisinių įsipareigojimų, susijusių su viešaisiais pirkimais ir dotacijomis, klasių / kategorijų sąrašo, sudaryto remiantis 2015 m. finansiniu reglamentu, informacija.

06 Didžiausios 2017–2019 m. sudarytų sutarčių sumos yra susijusios su paslaugomis, įregistruotomis kaip „konsultavimas“ (72 %). ***1 diagramoje*** pateikiama informacija apie naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis Komisijoje per šį laikotarpį.

1 diagrama. Komisijos[1] išorės konsultantai 2017–2019 m.

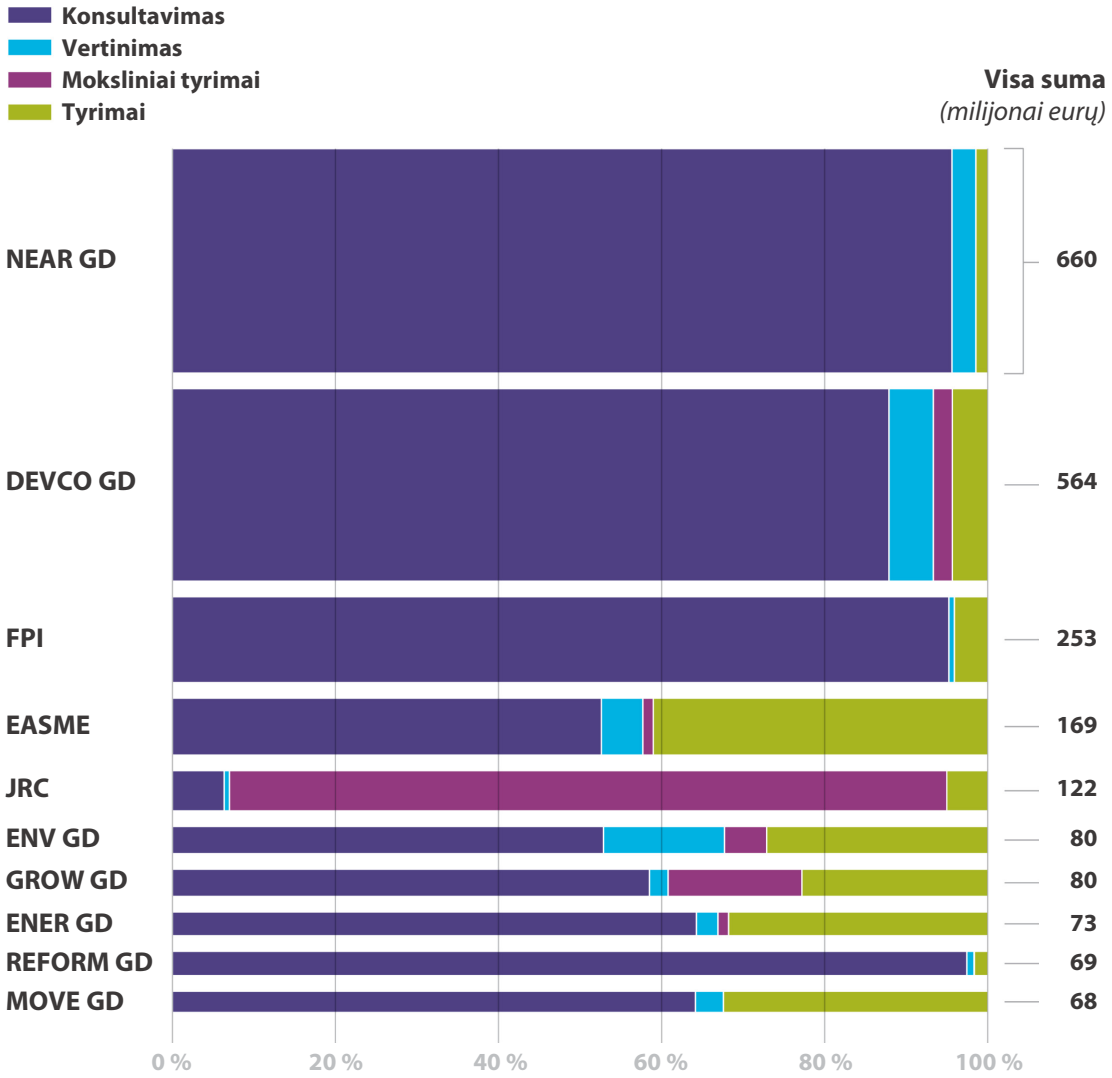


Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos finansiniais duomenimis.

[1] Komisijos padaliniai, tarnybos ir vykdomosios įstaigos, kurios sudarė sutartis su išorės konsultantais.

07 Iš 45 Komisijos padalinių, tarnybų ir vykdomųjų įstaigų, besinaudojančių išorės konsultantų paslaugomis, devyni Komisijos generaliniai direktoratai ir viena vykdomoji įstaiga 2017–2019 m. laikotarpiu išorės konsultantų paslaugoms kartu išleido 2,1 milijardo eurų, t. y. 80 % visos sumos. Daugiau nei pusė šios sumos tenka trims daugiausiai lėšų išleidžiantiems generaliniams direktoratams (išsamiau žr. ***2 diagramą***).

2 diagrama. 10 daugiausiai išorės konsultantų paslaugoms išleidžiančių Komisijos padalinių, 2017–2019 m.

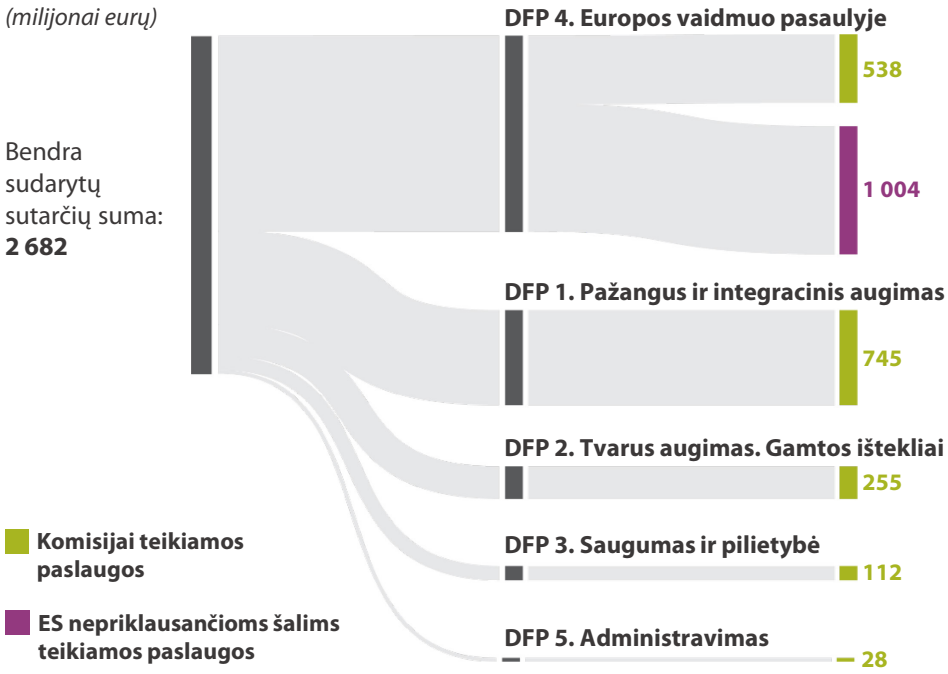


Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos finansiniais duomenimis.

08 Iš visos su išorės konsultantais sudarytų sutarčių sumos 98 % teko ES registruotiems paslaugų teikėjams. Per 2017–2019 m. laikotarpį 72 % visos tokių paslaugų apimties buvo įsigyta iš Belgijoje, Vokietijoje, Prancūzijoje, Nyderlanduose ir Jungtinėje Karalystėje įsisteigusių paslaugų teikėjų.

09 Apie 57 % (1 542 milijonai eurų) visos su išorės konsultantais sudarytų sutarčių vertės buvo finansuojama pagal daugiametės finansinės programos (DFP) 4 išlaidų kategoriją „Europos vaidmuo pasaulyje“. Šios sutartys apima paslaugas, įsigytas pagal ES programas, kuriomis siekiama gerinti bendradarbiavimą su ES nepriklausančiomis šalimis. DFP 1 išlaidų kategorija „Pažangus ir integracinis augimas“ (745 milijonai eurų, 28 % visos sudarytų sutarčių sumos) yra antras pagal dydį išorės konsultantų sutarčių finansavimo šaltinis, o pagal DFP 5 išlaidų kategoriją „Administravimas“ finansuota tik apie 1 % tokių sutarčių. ***3 diagramoje*** pateikiama bendra su išorės konsultantais sudarytų sutarčių vertė pagal įvairias DFP išlaidų kategorijas.

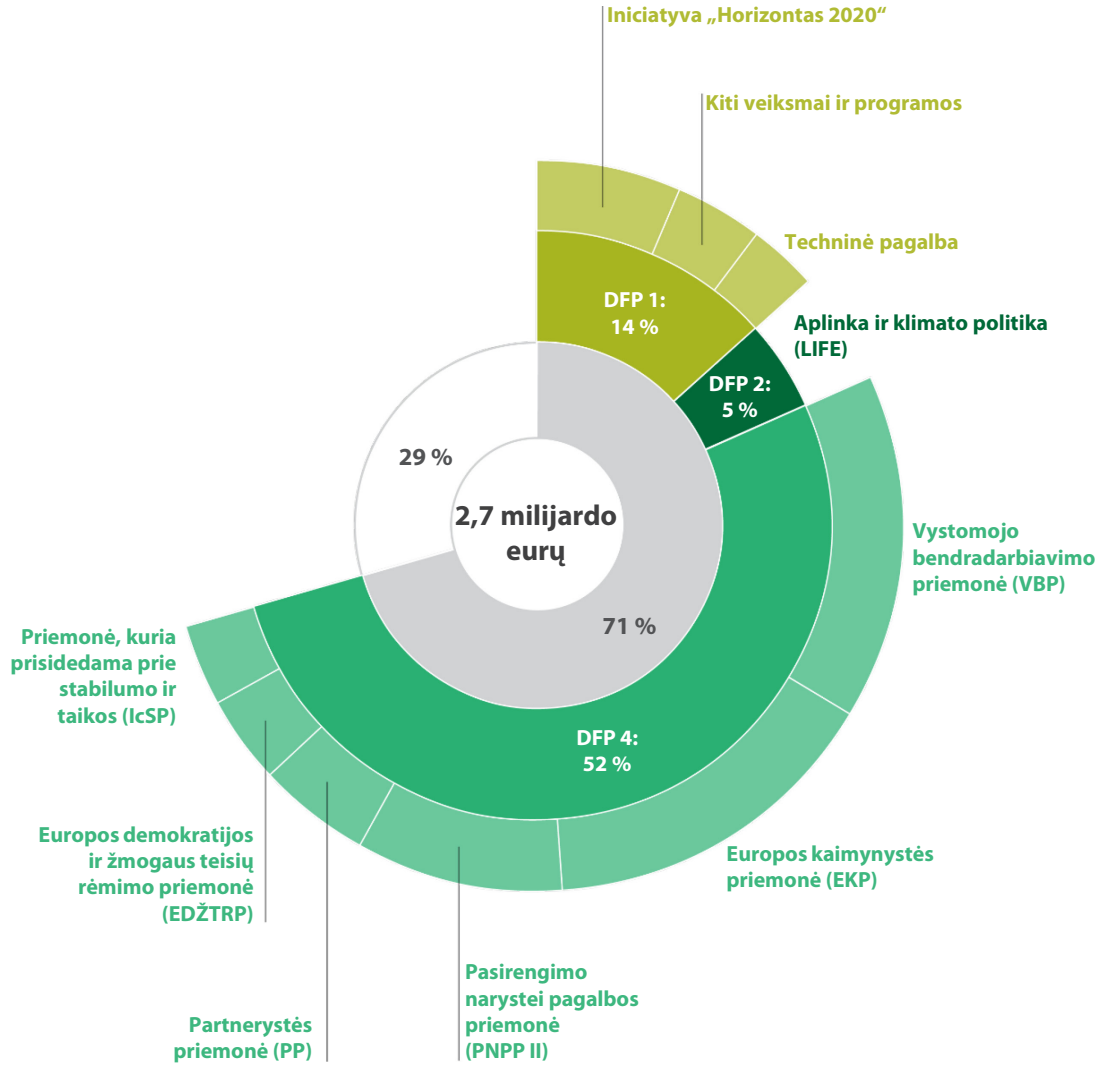
3 diagrama. Su išorės konsultantais sudarytų sutarčių finansavimo šaltiniai, 2017–2019 m.



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos finansiniais duomenimis.

10 Išorės konsultantai daugiausia dalyvauja įgyvendinant ES kaimynystės ir plėtros politiką, tarptautines partnerystes, užsienio politikos priemones, aplinkos ir klimato politiką. ***4 diagramoje*** pateikta 10 ES programų ir priemonių, kurias vykdant 2017–2019 m. daugiausia naudotasi išorės konsultantų paslaugomis, o sudarytų sutarčių suma siekė 1,9 milijardo eurų (71 % visos sudarytų sutarčių sumos).

4 diagrama. 10 ES programų ir priemonių, kurias vykdant išorės konsultantai suteikė daugiausia paramos, 2017–2019 m.



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos finansiniais duomenimis.

Funkcijos ir atsakomybės sritys

11 Pagal Komisijos decentralizuoto valdymo struktūrą generaliniai direktoratai yra atsakingi už poreikio pasitelkti išorės konsultantus nustatymą ir efektyvaus bei veiksmingo naudojimosi jų paslaugomis užtikrinimą. Jie taip pat yra atsakingi už rizikų, susijusių naudojimusi jų paslaugomis, nustatymą, įvertinimą ir mažinimą. Jei jie kai kurias iš

šių rizikų priskiria prie „kritinių“ (didelės svarbos rizikos), jie turėtų apie jas pranešti generaliniam sekretoriatui ir Biudžeto generaliniam direktoratui[2].

12 Biudžeto GD ir generalinis sekretoriatas teikia bendrąsias gaires ir konsultacijas, siekdami užtikrinti, kad generaliniai direktoratai nuosekliai planuotų ir valdytų išorės konsultantų užduotis, išvengtų dubliavimosi ir pagerintų žinių valdymą bei skaidrumą. Jei generaliniai direktoratai, reguliariai atlikdami savo veiklai kylančių rizikų vertinimus, nustato kritines rizikas, kylančias dėl naudojimosi išorės konsultantų paslaugomis, apie jas turi būti pranešta centrinėms tarnyboms ir jos turi būti įtrauktos į visų Organizacinio valdymo tarybai pateiktų kritinių rizikų sąrašą[3].

13 Komisijos organizacinio valdymo taryba vykdo koordinavimo, priežiūros veiklą ir nustato strategines kryptis organizaciniais klausimais, įskaitant išteklių paskirstymą ir rizikos valdymą. Ji prižiūri rizikos valdymo procesą ir reguliariai informuoja Kolegiją apie savo išvadas. Konkrečiau, ji peržiūri kritinių rizikų sąrašą[4].

---

[2] Europos Komisija, C(2018) 7703 *final*, *Communication to the Commission:Governance in the European Commission*, 2018 11 21.

[3] *Risk Management in the Commission – Implementation Guide*, 2021 m. rugsėjo mėn. atnaujinta versija.

[4] Europos Komisija, C(2018) 7703 *final*, *Communication to the Commission:Governance in the European Commission*, 2018 11 21.

Audito apimtis ir metodas

14 Pastaraisiais metais Parlamentas[5], Taryba[6] ir žiniasklaida susidomėjo tuo, kad Komisija vis dažniau naudojasi išorės konsultantų paslaugomis. Visų pirma buvo keliami klausimai apie sudarytų sutarčių rūšis ir sumas, koncentracijos, pernelyg didelės priklausomybės ir interesų konfliktų rizikas bei poreikį naudotis išorės konsultantų paslaugomis, o ne pasitelkti vidaus darbuotojus. Mūsų ataskaitos tikslas – prisidėti prie didesnio skaidrumo ir atskaitomybės, susijusios su Komisijos naudojimusi išorės konsultantų paslaugomis.

15 Audito metu daugiausia dėmesio skyrėme tam, ar Komisija naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis valdė taip, kad būtų apsaugoti Komisijos interesai ir užtikrintas ekonominis naudingumas. Tikrinome, ar Komisija:

a) turėjo naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis reglamentuojančią sistemą, kurioje apibrėžtos jų paramos formos ir nustatytos taisyklės dėl jų paslaugų naudojimo pagrindimo;

b) tinkamai sudarė tokias sutartis ir sumažino galimą riziką, susijusią su bendradarbiavimu su paslaugų teikėjais;

c) valdė ir stebėjo išorės konsultantų veiklos rezultatus ir taikė rezultatų vertinimo praktiką;

d) turėjo patikimą ir tikslią valdymo informaciją ir teikė ataskaitas dėl naudojimosi išorės konsultantų paslaugomis.

16 Mūsų auditas apėmė išorės konsultantų paslaugas (žr. ***02*** dalį), kurios buvo finansuojamos iš ES biudžeto, dėl kurių Komisija sudarė sutartis 2017–2019 m. ir kurias Komisija užregistravo kaip konsultavimą, tyrimus, vertinimą ar mokslinius tyrimus. Prireikus taip pat atsižvelgėme į naujausią susijusią informaciją apie naudojimąsi išorės

---

[5] 2021 m. kovo 30 d. Europos Parlamento laiškas Europos Komisijos pirmininkei, 2019 m. biudžeto įvykdymo patvirtinimas Komisijai, klausimai raštu Komisijos nariui J. Hahnui, 2021 m. sausio 11 d. posėdis ir 2019 m. biudžeto įvykdymo patvirtinimas Komisijai, klausimai raštu generalinei sekretorei Ilzei Juhansonei, 2021 m. sausio 6 d. posėdis.

[6] Išsamūs Komisijos atsakymai į konkrečius Tarybos pateiktus prašymus, kuriais papildoma Komisijos ataskaita dėl priemonių, susijusių su 2019 finansinių metų biudžeto įvykdymo patvirtinimu, COM(2021) 405 *final* (33 punktas).

konsultantų paslaugomis. Atlikdami auditą nevertinome IT pagalbos paslaugų. Šios paslaugos yra labai specifinės; jos perkamos pagal sutartis, apimančias įvairias IT paslaugas. Be to, Komisija savo finansų sistemoje jų paprastai neįtraukia į nė vieną iš keturių pirmiau minėtų kategorijų, vietoj to jos registruojamos pagal atskirą joms skirtą kategoriją „IT paslaugos ir telekomunikacijų mokesčiai“.

17 Mūsų įrodymų šaltiniai:

a) Komisijos nurodymų, gairių ir kontrolinių sąrašų, susijusių su naudojimusi išorės konsultantų paslaugomis, tokių projektų viešųjų pirkimų vykdymu ir tų projektų valdymu bei ataskaitų apie pasiektus rezultatus teikimu, dokumentų peržiūros;

b) audito pokalbiai su 11 Komisijos generalinių direktoratų ir viena vykdomąja įstaiga[7] apie jų praktiką pasitelkiant, valdant ir vertinant išorės konsultantų darbą bei nustatant įgytą patirtį. Atranką atlikome remdamiesi sudarytų sutarčių sumomis visame ES biudžete ir atsižvelgdami į skirtingus valdymo būdus;

c) iš keturių iš šių 11 generalinių direktoratų atrinktų 20 sutarčių dėl išorės konsultantų teikiamų paslaugų, sudarytų 2017–2019 m., peržiūra. Šiai peržiūrai atrinkome generalinius direktoratus, kurie su išorės konsultantais sudarė sutartis dėl didžiausių sumų (NEAR GD, JRC, REFORM GD, GROW GD) ir įvairių rūšių paslaugų;

d) turimos finansinės ir valdymo informacijos apie 2017–2019 m. įsigytas paslaugas, užsakytas kaip konsultavimo, tyrimų, vertinimo ir mokslinių tyrimų paslaugos, analizė.

[7] AGRI GD, BUDG GD, EMPL GD, ENV GD, GROW GD, HR GD, JRC, NEAR GD, REFORM GD, Eurostatas, EASME ir Europos Komisijos generalinis sekretoriatas.

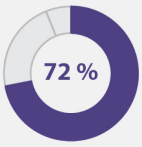
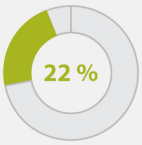
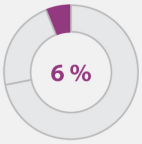
Pastabos

Reikšmingos išorės konsultantų pasitelkimo ir naudojimosi jų paslaugomis pagrindimo sistemos spragos

18 Šiame ataskaitos skyriuje daugiausia dėmesio skiriama Komisijos sistemai, kuria reglamentuojamas naudojimasis išorės konsultantų paslaugomis. Vertinome, ar šioje sistemoje numatyti bendri principai ir gairės, kaip planuoti ir pagrįsti naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis.

19 ***3 lentelėje*** pateikta mūsų atlikta išorės konsultantų paslaugų, kurias Komisija užregistravo pagal keturias kategorijas, įtrauktas į mūsų audito apimtį 2017–2019 m. laikotarpiu, apimties ir rūšies analizė.

3 lentelė. Išorės konsultantų suteiktų paslaugų rūšys ir apimtis, 2017–2019 m.

Darbo apimtis		Paslaugų rūšys
ES programos įgyvendinimas Išorės konsultantų pasitelkimas (jų paslaugų pirkimas) nustatytas programos dokumentuose ir finansavimo susitarimuose (pavyzdžiui, struktūrinių reformų rėmimo programa, išorės veiksmai, programa LIFE, „Horizontas 2020“ ir Pagalbos Kipro turkų bendruomenei programos dotacijų paramos grupė). **Rėmimo paslaugos** Parama įgyvendinant generalinių direktoratų valdymo planus, dažnai susijusi su kasdienėmis pasikartojančiomis operacijomis **Specialistų paslaugos** Paslaugos, kuriomis siekiama panaikinti naujų įgyvendinimo priemonių pajėgumų spragas, pavyzdžiui, IT plėtros srityje	**Konsultavimas (1)(2)** 	• Techninės pagalbos projektai ir techninės paramos paslaugos • Išorės ekspertai, dirbantys Komisijos patalpose ir už jų ribų pagal atnaujintas sutartis (pavyzdžiui, statistikos, duomenų rinkimo, informacijos rinkimo paslaugos) • Su IT susijusios konsultacijos • Vykdomosios įstaigos perkamos paslaugos, skirtos pagrindinio generalinio direktorato pavestoms programoms įgyvendinti pagal pavestos programos reikalavimus • Paslaugų sutartys valdymo planuose numatytoms užduotims įgyvendinti
Paslaugos, susijusios su **geresnio reglamentavimo darbotvarke** arba **programos rengimu ir įgyvendinimu**	**Tyrimai ir vertinimas (1)** 	• Tyrimų, vertinimų, poveikio vertinimų atlikimas • Techniniai, su sektoriumi susiję tyrimai ir analizė bei duomenų rinkimo paslaugos
Paslaugos / veikla, susijusios su **moksliniais tyrimais, plėtra ar moksline veikla**	**Moksliniai tyrimai (1)** 	• Tyrimų ar vertinimų rengimas, duomenų rinkimas, techninė pagalba, susijusi su JRC mokslinių tyrimų veikla • Laboratorijos priežiūra ir įranga • Prekių ženklų atnaujinimas ir mokėjimai už patentus • Mokymo kursų ir konferencijų organizavimas • Branduolinių objektų eksploatacijos nutraukimas

1) **Komisijai** teikiamos paslaugos

2) **Valstybėms narėms** ir **ES nepriklausančioms šalims** teikiamos paslaugos

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos finansų sistemoje užregistruotais duomenimis.

Geresnio reglamentavimo gairės: tvirtas pagrindas, tačiau taikomos tik vertinimams ir tyrimams

20 Vertinome, ar Komisija turi bendrą sistemą, apimančią naudojimosi išorės konsultantų paslaugomis taisykles, pagrindinius principus ir gaires. Tikrinome, ar į šią sistemą įtrauktos įvairių žiniomis pagrįstų paslaugų formų apibrėžtys ir tai, kokiu mastu Komisija galėtų sudaryti sutartis dėl šių paslaugų su išorės konsultantais ar jas turėtų teikti vidaus darbuotojai. Tokia sistema yra svarbi, ypač jei šios paslaugos naudojamos pasikartojančiai veiklai remti.

21 Apskritai generaliniai direktoratai naudojasi išorės konsultantų paslaugomis pagal Finansinį reglamentą[8] ir laikydamiesi bendrųjų paslaugų pirkimo taisyklių, aprašytų Komisijos viešųjų pirkimų vadove[9]. Šioje sistemoje aptariamos bendrosios paslaugų sutarčių taisyklės, pavyzdžiui, teisingas pirkimo procedūrų taikymas ir teisingas apmokėjimas už gautas paslaugas. Tačiau į ją neįtrauktos specialiosios nuostatos dėl žiniomis pagrįstų išorinių paslaugų, visų pirma dėl rizikų, susijusių su tokio pobūdžio užsakymais (žr. ***55*** dalį).

22 2002 m. Komisija patvirtino savo principus ir gaires dėl ekspertinių žinių rinkimo ir naudojimo[10]. Pagrindiniai kokybės, atvirumo ir veiksmingumo principai bei jų įgyvendinimo gairės turėjo būti taikomi „visada, kai Komisijos padaliniai renka ir naudojasi specialistų, kurie nėra atsakingo padalinio nariai, konsultacijomis“, taip pat ir pasitelkiant išorės konsultantus.

23 Komisija parengė papildomas gaires, skirtas tyrimams ir vertinimams, kurie audito laikotarpiu sudarė 22 % visų išlaidų išorės konsultantams (žr. ***3 lentelę***). 2012 m. Komisija parengė gaires, kad būtų suderintos tyrimų valdymo procedūros[11]. Šios procedūros apima visą tyrimų rengimo ciklą – nuo planavimo iki užsakymo, sklaidos ir registravimo. Dokumente pateikiama tyrimų apibrėžtis ir bendri jų naudojimo kriterijai.

---

[8] OJ L 193, 2018 7 193, 2018 m. liepos 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) 2018/1046 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių.

[9] Europos Komisija, *Komisijos viešųjų pirkimų vadovas*, 2016 m. vasario mėn., atnaujinta 2020 m. sausio mėn.

[10] COM(2002) 713 *final*, *Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines*, 2002 12 10.

[11] Europos Komisija, *Harmonised procedures for managing Commission studies*, 2012 07 04.

Nuo 2015 m. geresnio reglamentavimo gairėse ir priemonių rinkinyje[12] pateikiama vertinimo atlikimo sistema, įskaitant vertinimo apibrėžtį, gaires dėl išteklių paskirstymo ir veiklos, kurią gali atlikti išorės rangovai[13].

24 Panašių gairių dėl konsultavimo ir mokslinių tyrimų paslaugų, kurios audito laikotarpiu sudarė 78 % visų išlaidų išorės konsultantams, neradome. Todėl, kaip parodyta ***3 lentelėje***, konsultavimo paslaugos apėmė įvairią veiklą – nuo trumpalaikių „konsultacinių“ paslaugų iki ilgesnio laikotarpio paslaugų, kuriomis papildoma vidaus darbuotojų kompetencija ir ištekliai. Šios nuolatinės paslaugos, kuriomis naudojamasi reguliariai, dažniausiai susijusios su ES programų arba generalinių direktoratų valdymo planų įgyvendinimu. Į Komisijos sistemą nebuvo įtrauktos aiškios gairės ir konsultavimo bei mokslinių tyrimų paslaugų apibrėžtis, taip pat tai, kokiu mastu Komisija galėjo sudaryti sutartis dėl šių paslaugų su išorės konsultantais.

25 Nustatėme, kad nesant aiškių gairių, taikomų visiems generaliniams direktoratams, vienas iš šiam auditui atrinktų generalinių direktoratų išanalizavo veiksnius, į kuriuos reikia atsižvelgti priimant sprendimą dėl paslaugų užsakymo iš išorės paslaugų teikėjų. Išanalizuoti veiksniai, be kita ko, yra šie:

— sprendimų priėmimo, strategijos ir kokybės kontrolės išlaikymas;

— kriterijai, taikomi veiklai ir procesams, kurie neturėtų būti užsakomi iš išorės paslaugų teikėjų;

— techninėse specifikacijose turi būti paaiškinamos paslaugų užsakymo priežastys.

26 2020 m. liepos mėn. Komisija paskelbė gaires dėl Komisijos patalpose dirbančių išorės rangovų paslaugų naudojimo[14]. Jose teigiama, kad Sutartimis Komisijai pavestas darbas niekada neturėtų būti perduodamas išorės paslaugų teikėjams, tačiau generaliniai direktoratai gali pavesti pagalbines užduotis išorės subjektams. Šios gairės daugiausia susijusios su IT, ryšių, pastatų priežiūros ir saugumo paslaugų sutartimis. Komisija nepriėmė gairių dėl išorės konsultantų, dirbančių ne Komisijos patalpose, kad būtų sprendžiami mūsų ***24*** dalyje iškelti klausimai.

---

[12] SWD(2015) 111 *final* ir SWD(2017)350 *final*.

[13] 43 priemonė: *What is an evaluation and when is required*, 44 priemonė: *Planning & the 5 year rolling evaluation plan* ir 48 priemonė: *Conducting the evaluation*.

[14] Europos Komisija, *Guidelines on the use of in house service providers and assimilated*, 2020 07 27.

Poreikių analizė neatliekama arba dokumentuojama nesistemingai

27 Įvertinome, ar Komisija tinkamai pagrindė ir dokumentais patvirtino naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis. Išnagrinėjome, ar generaliniai direktoratai kruopščiai apsvarstė, kodėl reikalingi išorės konsultantai, ir kaip šis procesas buvo patvirtintas dokumentais. Peržiūrėjome gaires ir išanalizavome praktiką, taikomą vykdant 20 atrinktų sutarčių, taip pat surengėme pokalbius su atrinktais generaliniais direktoratais.

28 Nustatėme, kad geresnio reglamentavimo gairėse ir priemonių rinkinyje pateikiamos rekomendacijos, kaip planuoti ir pagrįsti naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis vertinimams atlikti. Jose teigiama, kad generaliniai direktoratai turi apsvarstyti galimybę naudoti vidaus kompetenciją kaip pagrindinį informacijos šaltinį. Planuodami vertinimus generaliniai direktoratai turi atsižvelgti į pagrindinius veiksnius, tokius kaip turimi ištekliai, reikalingi ir turimi duomenys, norimos atlikti analizės rūšis ir bet koks dubliavimasis su kitais vykdomais darbais. Vertinimui skiriami vidaus ir išorės ištekliai turi būti proporcingi suvokiamai intervencijos svarbai ir tikėtinam jos poveikiui tiek sąnaudų, tiek gaunamos naudos požiūriu[15].

29 Pagal geresnio reglamentavimo gaires įsigyjamų tyrimų ir vertinimų atveju yra įdiegtos sistemos, kuriomis užtikrinama, kad į projektų bylas būtų įtrauktas prašymas, kuriame nurodomos tyrimo ar vertinimo priežastys, tikslai, tikėtini rezultatai, poveikis, numatoma paskirtis, numatomas tvarkaraštis bei sąnaudų ir naudos analizė. Nustatėme, kad nagrinėtais atvejais Komisija tinkamai pagrindė naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis.

30 Kai generaliniai direktoratai sudaro sutartis dėl veiklos, kuri priskiriama konsultavimui ar mokslinių tyrimų veiklai, užsakomųjų paslaugų poreikį jie nurodo viešųjų pirkimų prašyme. Generaliniai direktoratai yra atsakingi už tai, kad siūlomas paslaugų užsakymas iš išorės paslaugų teikėjų atitiktų politikos reikalavimus ir nesidubliuotų su kitų generalinių direktoratų darbo programomis.

31 Daugelio konsultavimo paslaugų, perkamų pagal ES programas, pavyzdžiui, techninės paramos valstybėms narėms ir techninės pagalbos ES nepriklausančioms šalims, atveju išorės konsultantų pasitelkimas yra programos įgyvendinimo priemonė, įtvirtinta jų taisyklėse ir finansavimo susitarimuose. Nustatėme, kad šiais atvejais

---

[15] 4 priemonė: *Evidence-based better regulation* ir 44 priemonė: *Planning & the 5 year rolling evaluation plan*.

generaliniai direktoratai nė vieno konkretaus viešųjų pirkimų prašymo atveju dokumentais nepagrindė savo vertinimo, ar konsultantų pasitelkimas buvo tinkamiausias sprendimas. Komisija mus informavo, kad išteklių galimybes, pagrindžiančias išorės konsultantų pasitelkimą, ji įvertino programavimo etape. Tačiau šis įvertinimas nebuvo patvirtintas dokumentais, todėl nebuvo jokių įrodymų.

32 Generaliniai direktoratai neatlieka konsultavimo paslaugų, perkamų pasikartojančioms užduotims atlikti ir kuriomis papildomi vidaus ištekliai, sąnaudų ir naudos bei poreikių analizių, kad, prieš pateikdami naujas viešųjų pirkimų paraiškas, apsvarstytų santykinius pranašumus, susijusius su naudojimusi išorės paslaugų teikėjų, o ne vidaus darbuotojų paslaugomis. Nustatėme, kad tokia analizė nebuvo atlikta, pavyzdžiui, dėl:

— išorės konsultantų, dirbančių Komisijos patalpose ir už jų ribų, teikiamų paslaugų, dėl kurių pratęstos sutartys statistikos srityje atitinka maždaug 52 etatinius darbuotojus per metus;

— nuolatinės veiklos, susijusios su ES programų įgyvendinimu ir stebėsena.

Viešųjų pirkimų procedūrų laikomasi, tačiau specifinės rizikos dar nėra tinkamai valdomos

33 Šioje ataskaitos dalyje aptariama, kaip Komisija įsigijo išorės konsultantų paslaugas, kad būtų pasiektas geriausias kainos ir kokybės santykis, ir kaip sumažintos rizikos, susijusios su išorės konsultantų paslaugomis.

Išorės konsultantų paslaugų pirkimas atitiko viešųjų pirkimų taisykles

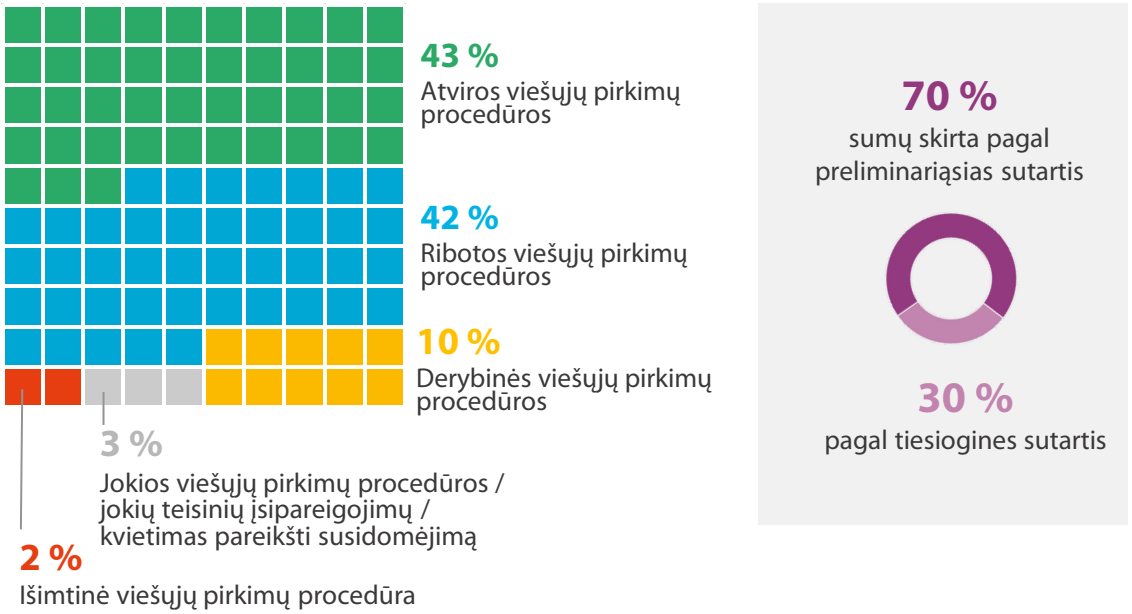
34 Siekiant ekonominio naudingumo, pagal Finansinį reglamentą ir Komisijos vidaus taisykles Komisija, sudarydama sutartis su išorės konsultantais, privalo taikyti konkurencingas atrankos procedūras. Šios procedūros apima tinkamų atrankos ir sutarties sudarymo kriterijų nustatymą bei taikymą. Įvertinome Komisijos viešųjų pirkimų procedūras, taikomas sudarant sutartis su išorės konsultantais, ir išsamiai išnagrinėjome 20 atrinktų sutarčių.

35 Nustatėme, kad atsakingi generaliniai direktoratai konkurso procedūras vykdė laikydamiesi Finansinio reglamento ir viešųjų pirkimų vadovo reikalavimų (žr. ***21*** dalį). Visų 20 peržiūrėtų viešųjų pirkimų procedūrų atveju Komisija taikė tinkamus sutarties

sudarymo kriterijus (įskaitant kainos ir kokybės santykį), kad būtų atsižvelgta į ekonominį naudingumą ir atrinkti laimėję pasiūlymai.

36 Sudarydama sutartis dėl paslaugų teikimo, Komisija gali pasirinkti skirtingas viešųjų pirkimų procedūras. Samdydama išorės konsultantus, ji dažniausiai taikė atvirą konkursą (bet kuri įmonė gali pateikti pasiūlymą) arba ribotą konkursą (ribotas įmonių skaičius kviečiamas pateikti pasiūlymus). Kaip matyti iš ***5 diagramos***, 2017–2019 m. pagal šių dviejų rūšių procedūras sudarytų sutarčių vertė siekė 2,3 milijardo eurų (85 % visų sudarytų sutarčių sumų). Kadangi šios procedūros užima daug laiko, kaip veiksminga išorės konsultantų paslaugų pirkimo priemonė dažnai naudojamos preliminariosios sutartys, nes taip išvengiama būtinybės pradėti kelias viešųjų pirkimų procedūras. Be to, preliminariosiose sutartyse, kurios dažnai yra didelės vertės, apibrėžiamos sąlygos (pvz., kaina, kokybė), pagal kurias sudaromos konkrečios sutartys, todėl Komisija gali greičiau pasitelkti konsultantų kompetenciją ir reaguoti į tikrąsias reikmes. Audituotu laikotarpiu 70 % su išorės konsultantais sudarytų sutarčių sumų (1,9 milijardo eurų) buvo pagrįstos preliminariosiomis sutartimis.

5 diagrama Sudarytų sutarčių sumų dalis pagal viešųjų pirkimų procedūros rūšį, 2017–2019 m.



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos finansiniais duomenimis.

Komisijos priežiūra neatitiko galimos rizikos lygio

37 Tikrinome, kaip Komisija nustatė ir mažino galimas koncentracijos ir pernelyg didelės priklausomybės, konkurencinio pranašumo ir interesų konfliktų rizikas. Taip pat

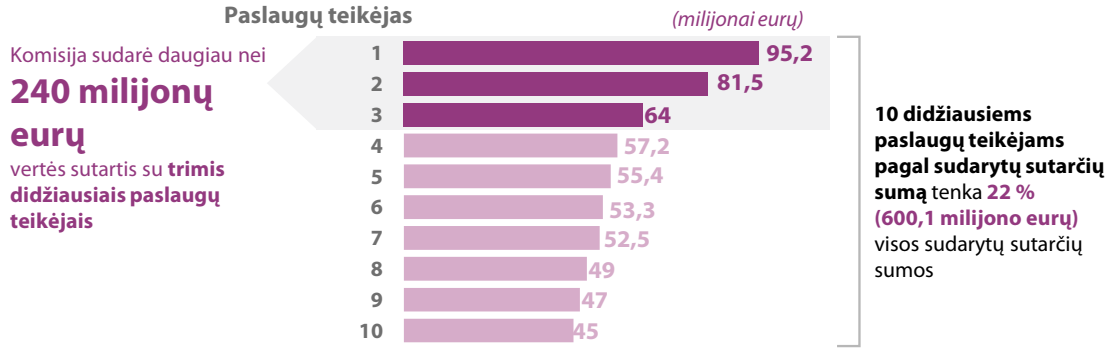
tikrinome, ar į tokias rizikas buvo atkreiptas Komisijos dėmesys ir kaip ji buvo valdoma bendru lygmeniu.

Koncentracijos ir pernelyg didelės priklausomybės rizikos

38 Kai organizacija dažnai pasitelkia konkrečius išorės konsultantus pagrindinei veiklai vykdyti, ji prisiima riziką, kad gali tapti priklausoma nuo šių konsultantų, kad ši veikla būtų toliau vykdoma. Analizavome valdymo ir finansinę informaciją apie paslaugų teikėjus, kad įvertintume, kokiu mastu Komisija naudojasi konkrečių paslaugų teikėjų paslaugomis ir koks yra paslaugų koncentracijos lygis.

39 ***6 diagramoje*** pateikiamas sudarytų sutarčių sumų pasiskirstymas tarp 10 didžiausių paslaugų teikėjų 2017–2019 m. laikotarpiu. Šie 10 didžiausių paslaugų teikėjų sudarė mažiau nei 0,4 % visų (2 769) per šį laikotarpį pasamdytų išorės konsultantų. Tuo tarpu su jais sudarytų sutarčių suma sudarė 22 % visų per šį laikotarpį sudarytų sutarčių sumų.

6 diagrama. 10 didžiausių išorės konsultantų paslaugų teikėjų pagal sudarytų sutarčių sumą, 2017–2019 m.

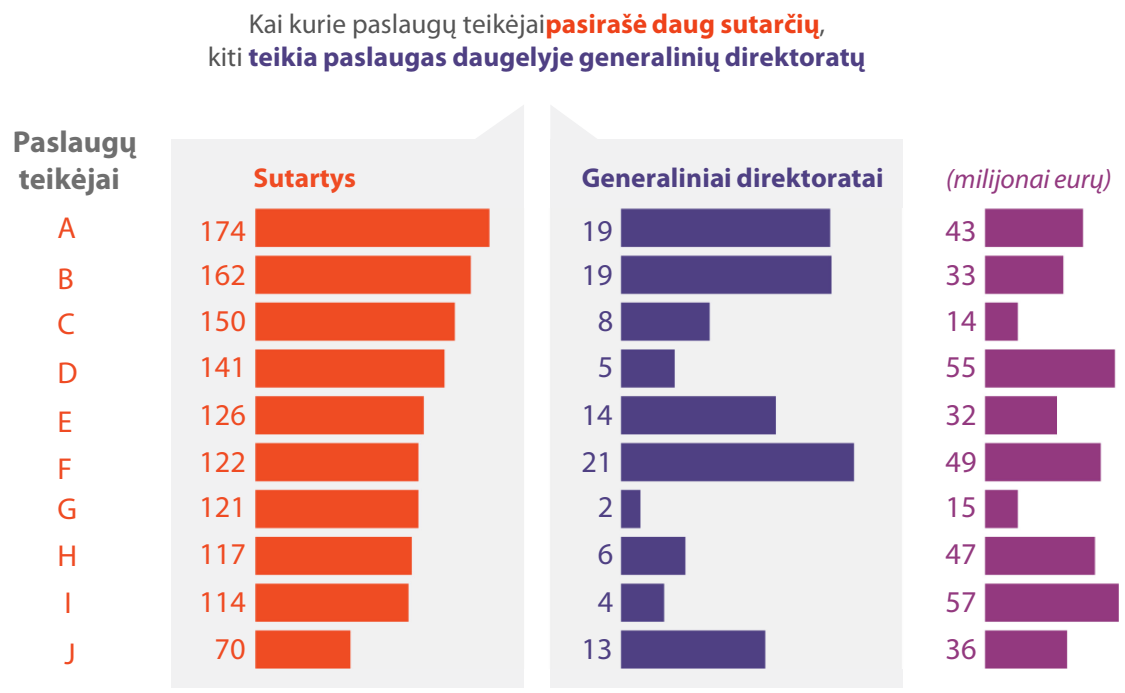


Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos finansiniais duomenimis.

40 Kai kurie paslaugų tiekėjai teikia išorės konsultantų paslaugas keliems Komisijos generaliniams direktoratams. Kai kurie iš šių paslaugų teikėjų turi filialų arba patronuojamųjų įmonių įvairiose valstybėse narėse. Oficialiai jie yra atskiri juridiniai subjektai, tačiau jų dalyvavimas Komisijoje yra didesnis, jei jie vertinami kartu.

41 Toliau pateiktoje ***7 diagramoje*** nurodomi 10 atskirų paslaugų teikėjų, su kuriais 2017–2019 m. pasirašyta daugiausia sutarčių. Komisija su šiais paslaugų teikėjais sudarė 1 297 sutartis (t. y. 16 % iš 8 009 per šį laikotarpį sudarytų sutarčių, žr. ***04*** dalį). Tai rodo, kad visose Komisijos tarnybose palyginti nedideliam rangovų skaičiui skiriama palyginti daug sutarčių.

7 diagrama. 10 didžiausių išorės konsultantų paslaugų teikėjų pagal sutarčių skaičių ir jų dalyvavimą generaliniuose direktoratuose, 2017–2019 m.

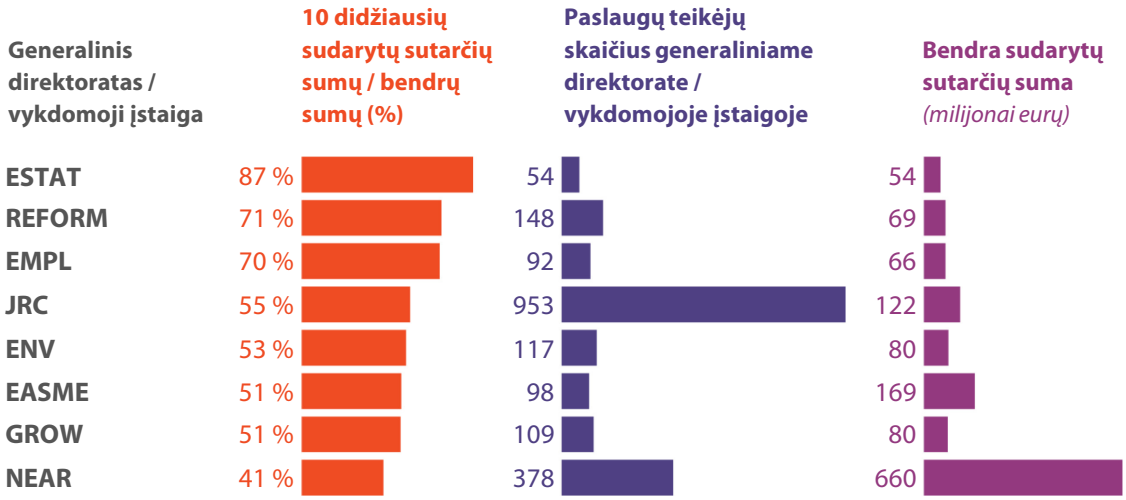


Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos finansiniais duomenimis.

42 Taip pat išanalizavome, kokią dalį visų sudarytų sutarčių sumų sudaro 10 didžiausių paslaugų teikėjų gautos sumos pasirinktuose generaliniuose direktoratuose[16]. Iš ***8 diagramos*** matyti, kad kai kurie generaliniai direktoratai plačiai remiasi palyginti nedideliu rangovų skaičiumi. Pavyzdžiui, ESTAT GD 10 paslaugų teikėjų sudarė mažiau nei 19 % visų generalinių direktoratų pasitelktų išorės konsultantų paslaugų teikėjų, tačiau jiems buvo skirta 87 % (47 milijonai eurų) visos generalinio direktorato sudarytų sutarčių sumos. NEAR GD 10 didžiausių paslaugų teikėjų sudarė mažiau nei 3 % visų paslaugų teikėjų, tačiau jiems taip pat buvo skirta 41 % (277 milijonai eurų) visų išorės konsultantų paslaugoms skirtų lėšų. Dėl šios koncentracijos kyla pernelyg didelės priklausomybės nuo tam tikrų rangovų rizika.

[16] Pateikiami tik tie generaliniai direktoratai, kurių bendra sudarytų sutarčių suma viršija 50 milijonų eurų.

8 diagrama. 10 didžiausių tiekėjų gauna didelę dalį visų sudarytų sutarčių sumų, 2017–2019 m.



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos finansiniais duomenimis.

43 Su išorės konsultantais sudaromose sutartyse dažnai reikalaujama specifinių techninių žinių, todėl potencialių paslaugų teikėjų skaičius gali būti ribotas. Nepaisant to, kai kuriems didesniems paslaugų teikėjams, dažnai sukaupusiems didelę darbo su Komisija patirtį, nuolat pavyksta laimėti tokius konkursus, o mažesnėms bendrovėms sekasi prasčiau.

44 Nustatėme keturis atvejus, kai, nors atviri konkursai buvo rengiami reguliariai, juos laimėdavo tie patys tiekėjai keletą metų iš eilės. Todėl pastebėjome priklausomybės nuo išorės konsultantų riziką (žr. ***4 lentelę***).

4 lentelė. Priklausomybės nuo išorės rangovų rizika

Atvejis	Atvejo aprašymas
1 atvejis	Vienas generalinis direktoratas su paslaugų teikėju pasirašė 20,8 milijono eurų vertės preliminariąsias sutartis 2014–2018 m. laikotarpiui dėl išorės konsultavimo paslaugų, reikalingų ES programai įgyvendinti. Kitą programavimo laikotarpį šią veiklą iš generalinio direktorato perėmė vykdomoji įstaiga. Ji organizavo naujas 2019–2023 m. laikotarpio viešųjų pirkimų procedūras. Po atvirų konkursų ji su tuo pačiu paslaugų teikėju sudarė naują 8 milijonų eurų vertės preliminariąją sutartį.
2 atvejis	Tas pats paslaugų teikėjas laimėjo du iš eilės viešųjų pirkimų konkursus dėl techninės ir teisinės pagalbos administruojant vieną iš Jūsų Europos patarėjo portalų (dvi vienerių metų trukmės sutartys, kurių vienos vertė – 1,68 milijono eurų, o kitos – 1,73 milijono eurų).
3 atvejis	Vienas generalinis direktoratas sudarė preliminariąją sutartį dėl konsultavimo paslaugų su rangovais, įsikūrusiais tiek Komisijos patalpose, tiek už jų ribų, o tai sudarė 27 % visos 2017–2019 m. laikotarpiu išorės konsultantams skirtos sumos (14,5 milijono eurų ir 104 sutartys).
4 atvejis	51 % visų vieno generalinio direktorato 2017–2019 m. laikotarpiu sudarytų sutarčių sumų (36 milijonai eurų) buvo susijęs su keturiomis įmonėmis, kurių paslaugomis plačiai naudojosi ir kiti generaliniai direktoratai.

Šaltinis: Audito Rūmai.

Konkurencinio pranašumo rizika

45 Kai įvairūs Komisijos padaliniai intensyviai naudojasi išorės konsultantų paslaugomis (žr. ***7 diagramą***), šie konsultantai įgyja patirties. Tai gali būti pranašumas laimint būsimas sutartis. Patikrinome, ar Komisija yra įdiegusi procesus, kuriais siekiama užtikrinti atrankos proceso skaidrumą, kad konsultantai ar su jais susiję subjektai, konkuruojantys dėl konkrečios užduoties, neįgytų konkurencinio pranašumo dėl to, kad teikė kitas su atitinkama užduotimi susijusias paslaugas.

46 Nustatėme, kad kai kurie paslaugų teikėjai vienam generaliniam direktoratui teikė konsultavimo, įgyvendinimo ir vertinimo paslaugas. Tokiais atvejais kyla rizika, kad tokie paslaugų teikėjai gali įgyti konkurencinį pranašumą, nes jie dalyvauja rengiant, įgyvendinant ir vertinant tą pačią ES politiką.

47 Taip pat kyla rizika, kad kai kurie rangovai gali įgyti konkurencinį pranašumą dėl savo didelės patirties teikiant paslaugas generaliniams direktoratams, kuri jiems pravers būsimose viešųjų pirkimų procedūrose. Vienu atveju 2018 m. su paslaugų teikėju buvo sudaryta sutartis dėl pirkimo dokumentų, susijusių su darbų viešojo pirkimo sutartimi, parengimo (1,1 milijono eurų). Kitais metais su tuo pačiu paslaugų teikėju buvo sudaryta kita sutartis dėl tų pačių darbų priežiūros (3 milijonai eurų).

48 Kai kurie generaliniai direktoratai buvo parengę gerosios praktikos pavyzdžių, kaip sumažinti ribotos konkurencijos perkant išorės konsultantų paslaugas riziką (išsamiau žr. ***1 langelį***).

1 langelis

Geroji patirtis siekiant sumažinti konkurencinio pranašumo riziką

JRC atlieka rinkos tyrimą, kad apžvelgtų konkurencijos lygį toje srityje, kurioje planuoja įsigyti išorės konsultantų paslaugas. Taip siekiama, kad visoms sutartims sudaryti skirti konkursai būtų skelbiami kuo platesniu mastu ir būtų laikomasi skaidrumo, proporcingumo, vienodo požiūrio ir nediskriminavimo principų.

ENV GD įsteigė atrinktų viešųjų pirkimų procedūrų vertinimo komitetą (ENVAC), kuris kiekvienais metais vyresniajai vadovybei teikia ataskaitas apie vykdytus konkursus. 2019 m. ENVAC pabrėžė, kad reikia stebėti viešųjų pirkimų proceso konkurencingumą, nes tais pačiais metais daugiau nei pusės viešųjų pirkimų procedūrų, po kurių buvo pasirašyta sutartis, atveju buvo sulaukta tik vieno pasiūlymo.

Eurostatas įsteigė komitetą, kuris atsakingiems leidimus suteikiantiems pareigūnams teikė konsultacijas dėl pirkimo specifikacijų. Jis taip pat analizuoja rinkos koncentraciją, kad atskleistų rangovų konkurencijos lygį ir apribotų konkurencinio pranašumo riziką.

Interesų konflikto rizika

49 Nagrinėjome, kaip sprendžiamas interesų konfliktų rizikos klausimas. Finansiniame reglamente apibrėžiami interesų konfliktai ir nustatomos priemonės, kurių reikia imtis, kad jų būtų išvengta vykdant viešųjų pirkimų procedūras. Komisijos viešųjų pirkimų vadove pateikiama daugiau nurodymų. Jame reikalaujama, kad Komisijos vertinimo komiteto nariai ir konkurso dalyviai pateiktų deklaracijas, kuriomis patvirtinama, kad jie neturi interesų konfliktų.

50 Visų 20 nagrinėtų sutarčių atveju Komisija laikėsi Finansiniame reglamente ir viešųjų pirkimų vadove nustatytų reikalavimų dėl interesų konfliktų patikrų. Visos reikalaujamos deklaracijos buvo pasirašytos, o visose sutartyse buvo nurodyta standartinė sąlyga, kad rangovai turi deklaruoti bet kokį interesų konfliktą, kuris gali kilti vykdant sutartį. Tai yra oficialūs patikrinimai, tačiau vien jais negalima užtikrinti, kad interesų konfliktų rizika būtų pašalinta.

51 2021 m. Komisija paskelbė gaires dėl interesų konfliktų vengimo ir jų valdymo sudarant paslaugų sutartis[17]. Tačiau Komisijos gairėse nenagrinėjamos toliau nurodytos rizikos:

— išorės konsultantų ir su jais susijusių subjektų veikla, kuri prieštarauja jų sutarčiai su Komisija;

— išorės konsultantų paslaugos, kurios gali prieštarauti viena kitai;

— išorės konsultantai, teikiantys paslaugas skirtingiems klientams (Komisijoje ar už jos ribų), kurių interesai, atliekant glaudžiai susijusias užduotis, yra prieštaringi.

52 Interesų konfliktai taip pat gali kilti dėl „sukamųjų durų“ reiškinio vykstant Komisijos personalo karjeros pokyčiams: kai darbuotojai išeina vykdyti kitas pareigas išorėje (pavyzdžiui, privačiame sektoriuje) arba kai asmenys į Komisiją ateina dirbti iš privataus sektoriaus. Tokie interesų konfliktai gali būti susiję su netinkamu naudojimusi prieiga prie konfidencialios informacijos, pavyzdžiui, kai buvę Komisijos darbuotojai naudojasi savo žiniomis ir ryšiais, kad užsiimtų lobizmu išorės darbdavių ar klientų labui.

53 ES Tarnybos nuostatuose[18] reikalaujama, kad Komisiją paliekantys pareigūnai, gavę naują darbą, elgtųsi sąžiningai ir diskretiškai. Remdamasi šiomis taisyklėmis Komisija sprendžia galimo „sukamųjų durų“ reiškinio problemą. Šių mechanizmų veiksmingumas priklauso tik nuo to, ar iš darbo išeinantis personalas Komisijai pateiks deklaracijas apie darbą, kurį jie ketina dirbti dvejus metus nuo jų pasitraukimo iš ES viešosios tarnybos. Už viešuosius pirkimus atsakingi darbuotojai, vertindami konkurso dokumentus, taip pat stengiasi nustatyti buvusius darbuotojus, kurie gali turėti interesų konfliktų.

54 Ombudsmenas šiuo klausimu atliko keletą tyrimų ir padarė išvadą, kad, nors Komisijos praktika atitinka taisykles, būtų galima padaryti daugiau, kad šios taisyklės būtų veiksmingesnės ir prasmingesnės. Ombudsmenas rekomendavo, kad Komisija, nagrinėdama atvejus, susijusius su Komisijos vyresniaisiais pareigūnais, turėtų laikytis

---

[17] Komisijos pranešimas (2021/C 121/01) Interesų konfliktų vengimo ir valdymo pagal Finansinį reglamentą gairės, 2021 04 09.

[18] Su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2013 m. spalio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES, Euratomas) Nr. 1023/2013 (OL L 287, 2013 10 29, 16 straipsnis).

griežtesnio požiūrio į „sukamųjų durų“ reiškinio klausimą[19]. 2021 m. vasario mėn. ombudsmenas pradėjo naują plataus masto tyrimą, kuriuo siekiama išsiaiškinti, kaip Komisija nagrinėja „sukamųjų durų“ reiškinio atvejus tarp savo darbuotojų. Šis tyrimas yra sustiprintos stebėsenos, kaip ES administracija nustato etikos įsipareigojimus į privatųjį sektorių pereinantiems ES darbuotojams, dalis[20].

Kai kurios rizikos neįvertintos bendru lygmeniu

55 Patikrinome, kaip Komisija atkreipė dėmesį į koncentracijos ir pernelyg didelės priklausomybės, konkurencinio pranašumo ir interesų konfliktų rizikas ir kaip jos buvo valdomos bendru lygmeniu.

56 Apskritai nustatėme, kad generaliniai direktoratai nenustatė koncentracijos ir pernelyg didelės priklausomybės, konkurencinio pranašumo ar interesų konflikto rizikų naudojantis išorės konsultantų paslaugomis ar jų neįvertino kaip kritinių. Taip pat nustatėme, kad per didelės paslaugų teikėjų koncentracijos ir pernelyg didelės priklausomybės rizikos ne visada buvo pastebimos vietos, generalinių direktoratų lygmeniu. Vis dėlto jos gali būti reikšmingos Komisijos lygmeniu. Todėl į jas būtų galima tinkamai reaguoti tik atlikus vertinimą bendru lygmeniu, tačiau Komisija tokių vertinimų neatlieka. Dėl to kai kurios kritinės rizikos gali būti nenustatytos ir apie jas gali būti nepranešta Organizacinio valdymo tarybai.

Išorės konsultantų paslaugų valdymo ir naudojimosi jomis trūkumai

57 Šiame skirsnyje aptariama, kaip Komisija valdė išorės konsultantų darbą, ypač kaip ji vertino jų veiklos rezultatus ir nustatė, kokius atliktus darbus galima būtų naudingai pritaikyti jos tarnybose.

Atskiros sutartys valdomos pagal taisykles, tačiau yra trūkumų vertinant veiklos rezultatus

58 Tikrinome, ar Komisija buvo nustačiusi aiškius įgaliojimus ir išorės konsultantų paslaugų teikimo tvarką ir ar už suteiktas paslaugas mokėjo atitinkamas sumas. Taip pat įvertinome, kaip ji dalijosi tokių darbų rezultatais ir juos vertino bendru lygmeniu.

---

[19] https://www.ombudsman.europa.eu/lt/decision/lt/110608

[20] https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/141928

Vertinome, ar Komisija užtikrino, kad išorės konsultantų darbas būtų nuosekliai valdomas įvairiuose generaliniuose direktoratuose, siekiant sistemingai vertinti paslaugų teikėjų veiksmingumą, ir nustatė išorės konsultantų sukuriamą vertę.

59 Komisija išorės konsultantų (konsultavimo, mokslinių tyrimų, tyrimo ar vertinimo) paslaugas valdė vadovaudamasi Finansiniame reglamente nustatytu teisiniu pagrindu ir bendrosiomis paslaugų pirkimo taisyklėmis, įtrauktomis į viešųjų pirkimų vadovą. Pirkdama paslaugas, Komisija parengė įgaliojimus, kuriuose nurodė, kokius darbus turi atlikti paslaugų teikėjas, taip pat kiek ir kokios formos pažangos ataskaitų tikisi iš paslaugų teikėjo jo užduoties vykdymo metu.

60 Nustatėme, kad visų 20 patikrintų sutarčių atveju Komisija sutartis valdė laikydamasi savo teisinės sistemos. Apskritai Komisijos ir paslaugų teikėjo sutartyse buvo nustatyta stebėsenos ir ataskaitų teikimo tvarka, taip pat rezultatų tikrinimo procesas. Prieš atlikdama mokėjimus, Komisija tikrino, ar konsultantai suteikė reikiamos kokybės paslaugas.

61 Atlikę analizę nustatėme, kad kai kurių konsultacinių paslaugų atveju Komisija atliko papildomus tam tikrų rezultatų kokybės patikrinimus:

— prieš mokėdama už statistikos paslaugas, Komisija patikrino konsultanto parengtų statistinių duomenų kokybę;

— pagal struktūrinių reformų rėmimo programą sudarytos techninės paramos sutarties atveju buvo sudarytas iniciatyvinis komitetas (dalyvaujant atsakingai REFORM GD tarnybai, valstybei narei ir rangovui), kuris prižiūrėjo sutarties įgyvendinimą. Taip buvo užtikrinta reguliari sutarties įgyvendinimo stebėsena (dažnai teikiant mėnesines ataskaitas).

62 Jei galutinis produktas pristatomas pavėluotai arba jo kokybė prastesnė nei tikėtasi, Komisija paprastai sustabdo prašomą mokėjimą, kol produktas bus pristatytas tinkamai, ir nusprendžia netaikyti sutarties nuostatose numatytų sankcijų. Komisija taikė baudas ir sumažino mokėjimus trijų iš 20 atrinktų sutarčių atveju. Reikėjo intensyvių ir didelių veiklos padalinių pastangų, kad būtų pasiektas tinkamas galutinių produktų kokybės lygis.

63 Nors mūsų nagrinėtų sutarčių atveju buvo gerų pavyzdžių, kaip Komisija vertina išorės konsultantų veiklos rezultatus, generaliniai direktoratai veiklos rezultatus vertino nenuosekliai. Nustatėme, kad, baigus vykdyti sutartis, tik kai kurie generaliniai direktoratai sistemingai atliko įgytos patirties pritaikymo pratybas arba *ex post*

sąnaudų ir naudos vertinimą, o kiti to nedarė. Manome, kad tai mažina Komisijos galimybes nustatyti galimas tobulintinas sritis. Dėl to taip pat padidėja rizika, kad vėl bus samdomi konsultantai, kurie praeityje dirbo prastai.

64 Išskyrus paslaugas, įsigytas pagal geresnio reglamentavimo sistemą (išsamiau žr. ***2 langelį***), generaliniai direktoratai visoje Komisijoje sistemingai nesidalijo turima informacija apie išorės konsultantų vertinimą (pavyzdžiui, išlaidų apžvalga, rezultatų kokybė). Nebuvo centralizuotai renkama informacija apie konsultantų samdymą bendru lygmeniu, kuri suteiktų galimybę palyginti ir įvertinti paslaugų teikėjų veiklos rezultatus.

2 langelis

Sistemingas ir bendras išorės konsultantų veiklos rezultatų vertinimas pagal geresnio reglamentavimo sistemą

Įgyvendinus projektus, veiklos padaliniai rengė vertinimo pranešimą, kuriame apibendrinami rangovo veiklos rezultatai (patikrinimai, atlikti pagal sutarties sąlygas), gauti darbai ir atlikto darbo svarba[21].

Pasidalijamojo valdymo programų atveju kai kurių tyrimų ir vertinimų faktiniai elementai taip pat patvirtinami kartu su valstybėmis narėmis.

Be to, geresnio reglamentavimo gairės ir jų priemonių rinkinys tapo forumu – geresnio reglamentavimo tinklu, kuriame visų atitinkamų generalinių direktoratų geresnio reglamentavimo veiklos padalinių atstovai aptarė horizontaliuosius išorės konsultantų darbo valdymo klausimus. Tai taip pat buvo būdas atkreipti centrinių Komisijos padalinių dėmesį į svarbius klausimus.

Netinkama praktika siekiant pasinaudoti išorės konsultantų užduočių rezultatais

65 Įvertinome, ar Komisija taikė tinkamą praktiką, kad galėtų kuo geriau pasinaudoti išorės konsultantų paslaugų rezultatais ir prireikus perduoti žinias bei skleisti šiuos rezultatus.

66 Nustatėme, kad geresnio reglamentavimo gairėse ir priemonių rinkinyje pateikiamos rekomendacijos, kaip stebėti ir analizuoti, kiek išorės konsultantų darbu prisidedama prie Komisijos vertinimo proceso. Šią analizę Komisija pateikia tarnybų

[21] 48 priemonė: *Conducting the evaluation*.

darbiniame dokumente, kuriame apibendrinamas vertinimas. Šiame dokumente aprašoma, kaip Komisija šio proceso metu naudojosi ekspertų patarimais[22].

67 Be geresnio reglamentavimo sistemos, neradome panašių rekomendacijų, skirtų išorės konsultantų paslaugoms. Atrinktuose generaliniuose direktoratuose pastebėjome skirtingą praktiką, taikomą siekiant nustatyti, ar Komisija naudojosi išorės konsultantų pateiktais rezultatais bei išvadomis ir kaip tai darė (žr. ***5 lentelę***). Dėl to, kad skirtinguose generaliniuose direktoratuose nesilaikoma nuoseklaus požiūrio, Komisija negali įvertinti naudojimosi šiomis paslaugomis naudos.

5 lentelė. Įvairiuose generaliniuose direktoratuose nevienodai vertinama, kaip iš tikrųjų naudojami išorės konsultantų paslaugų rezultatai

Generalinis direktoratas	Taikoma praktika
JRC	JRC yra įdiegęs sistemą, pagal kurią analizuojama, kokią įtaką mokslinis ir techninis išdirbis turėjo ES politikos formavimui ir kokiu mastu Komisija naudojasi JRC indėliu. Ši veiklos rezultatų peržiūra susijusi su visais JRC indėliais, neatsižvelgiant į tai, ar juos pateikė JRC darbuotojai, ar jie buvo gauti iš išorės konsultantų.
AGRI GD	AGRI GD rengia analitinius pranešimus, kuriuose pristatomi tyrimų tikslai, kokybės vertinimas ir pagrindinės tyrimų išvados, taip pat jų naudojimas formuojant politiką.
REFORM GD ir NEAR GD	REFORM GD ir NEAR GD iš išorės konsultantų perka paslaugas valstybių narių arba ES nepriklausančių šalių naudai, tačiau neatsako už projektų rezultatų panaudojimą ar bet kokią atliktą tokio panaudojimo analizę. Už tai atsako galutinis naudos gavėjas. Be techninės paramos *ex post* vertinimo, 2020 m. REFORM GD pradėjo stebėti, kokiu mastu valstybės narės naudoja konsultavimo projektų rezultatus. NEAR GD neanalizuoja konsultavimo projektų rezultatų panaudojimo, tačiau atlieka vertinimus strateginiu lygmeniu (pavyzdžiui, klimato kaitos, lyčių lygybės), veiklos lygmeniu (projekto / programos) ir priemonės, būdo ar šalies lygmeniu.

Šaltinis: Audito Rūmai.

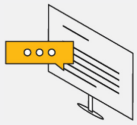
68 Išorės konsultantų įgūdžių perdavimo Komisijos darbuotojams klausimas taikomas ne visoms sutarčių rūšims. Kai konsultantai pasitelkiami tam, kad išspręstų Komisijos kompetencijos trūkumo problemą, įgūdžių perdavimas Komisijai gali būti svarbus ir reikšmingas veiksnys. Komisija patvirtino, kad paslaugų sutartyse retai

[22] 49 priemonė: *The staff working document for evaluation*.

atsižvelgiama į konsultantų žinių perdavimą. Jose nėra sistemingai svarstoma, ar reikia perduoti įgūdžius. Nė vienoje iš peržiūrėtų sutarčių nebuvo konkretaus reikalavimo, kad konsultantai perduotų įgūdžius Komisijos darbuotojams.

69 Komisija turi daugybę priemonių, kuriose yra informacijos, kurią galima naudoti keičiantis informacija apie išorės konsultantų teikiamas paslaugas, tačiau kurios yra mažiau tinkamos šių konsultantų atliktam darbui skleisti, kaip apibendrinta ***6 lentelėje***.

6 lentelė. Komisijos IT priemonės, kuriose pateikiama informacija apie naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis



IT priemonė	Paskirtis	Padėtis
ABAC sistemos teisinių įsipareigojimų modulis	Centrinė dotacijų ir sutarčių saugykla. Tai centrinė biudžeto ir apskaitos informacinė sistema, integruota su kitomis IT sistemomis	Jame pateikiami duomenys apie sutartis Užkoduotų duomenų kokybė, tikslumas ir patikimumas yra riboti, atliekamos duomenų kokybės peržiūros
Finansinio skaidrumo sistema	Interneto svetainė, kurioje skelbiami duomenys apie įvairių rūšių finansavimo gavėjus, kuriuos tiesiogiai valdo Komisijos generaliniai direktoratai, jos darbuotojai Sąjungos delegacijose arba vykdomosios įstaigos Finansinio skaidrumo sistemos informacijos šaltinis yra ABAC sistemos teisinių įsipareigojimų modulis, o tai turi įtakos įrašytų duomenų kokybei ir patikimumui	Joje galima atlikti sutarčių (gavėjų) paiešką pagal rūšį (klasės kategoriją), sutarties objektą arba veiksmu pasinaudojusią zoną Informacija apie gavėjus yra ribota
„Tenders Electronic Daily“ (TED)	ES oficialiojo leidinio priedo, kuriame skelbiami (valdžios institucijų) pranešimai apie viešųjų pirkimų procedūras, internetinė versija	Analizė gali būti atliekama tikrinant pranešimą apie viešųjų pirkimų konkursą
Leidinių biuro saugykla	Centrinė ES tyrimų saugykla IISDB, kuri suteikia galimybę naudotojams stebėti vertinimų ir tyrimų eigą	Informacija daugiausia susijusi su tyrimais ir vertinimais, įskaitant kai kuriuos techninius tyrimus
Vietos IT priemonės / saugyklos	Generalinių direktoratų lygmeniu sukurtos saugyklos, skirtos ekspertinėms žinioms stebėti ir valdyti	Informacija susijusi su generalinių direktoratų lygmeniu gautais išdirbiais

Šaltinis: Audito Rūmai.

70 Generaliniai direktoratai taikė skirtingus metodus dalytis žiniomis apie išorės konsultantų išdirbius (žr. pavyzdžius ***9 diagramoje***). Ši sklaida buvo fragmentiška ir sutelkta į generalinių direktoratų lygmenį, o tai mažina galimybes veiksmingai dalytis išorės konsultantų darbo rezultatais visoje Komisijoje.

9 diagrama. Išorės konsultantų išdirbių sklaidos praktika

Šaltinis: Audito Rūmai.

71 Nustatėme, kad tarpinstitucinėje ES tyrimų duomenų bazėje (IISDB) pateikta informacijos apie planuojamus ir atliktus vertinimus ir tyrimus, kurie galėtų padėti skleisti žinias. Nuo 2022 m. kovo mėn. prie duomenų bazės gali prisijungti visos institucijos. Išanalizavome informaciją, kurią šioje duomenų bazėje įrašė atrinkti generaliniai direktoratai. Generaliniai direktoratai tyrimus registravo įvairiais būdais, o kai kurie techniniai tyrimai (pavyzdžiui, ataskaitos, rekomendacijos, techninės analizės) nebuvo įtraukti į duomenų bazę, kaip parodyta ***7 lentelėje***. Todėl IISDB pateikiama

dalinė informacija apie visus atliktus tyrimus, o Komisija jos nesukūrė taip, kad ji būtų visapusiška dalijimosi žiniomis priemonė.

7 lentelė. IISDB nėra išsamios informacijos apie tyrimus

Generalinis direktoratas	Taikoma praktika
JRC	Išoriniai tyrimai ir vertinimai, atliekami kitų generalinių direktoratų prašymu, IISDB neregistruojami.
AGRI GD ir GROW GD	IISDB daugiausia registruojami tyrimai ir vertinimai, atlikti pagal geresnio reglamentavimo darbotvarkę. Techniniai tyrimai, nenumatyti geresnio reglamentavimo darbotvarkėje, neįtraukiami.
Eurostatas	Atlikti tyrimai ir vertinimai registruojami, išskyrus tuos, kurie naudojami generalinio direktorato vidaus reikmėms. Į IISDB taip pat įtraukiami viduje atlikti tyrimai ir vertinimai (pavyzdžiui, Europos statistikos programos laikotarpio vidurio vertinimai).
ENV GD	IISDB daugiausia registruojami tyrimai ir vertinimai, atlikti pagal geresnio reglamentavimo sistemą. Tyrimai, atlikti siekiant ištirti įvairias aplinkos ir ekonomikos sąsajas, skelbiami Europos Komisijos tinklalapyje „Aplinka ir ekonomika“ ir IISDB neregistruojami.
EMPL GD	IISDB registruojami tik tyrimai ir vertinimai, atlikti pagal geresnio reglamentavimo sistemą.

Šaltinis: Audito Rūmai.

Komisijos valdymo informacija tiksli iš dalies, nustatyta sistemingo ataskaitų teikimo trūkumų

72 Šiame skirsnyje nagrinėjame Komisijos turimą informaciją, susijusią su išorės konsultantų užduotimis, ir tai, kaip Komisija teikė ataskaitas apie naudojimąsi jų paslaugomis.

Komisijai trūksta tikslios informacijos apie išorės konsultantų paslaugų, kuriomis ji naudojasi, kiekį ir rūšis

73 Įvertinome, ar Komisija turėjo pakankamai patikimos informacijos, kad galėtų veiksmingai prižiūrėti naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis ir teikti ataskaitas apie jį, ir ar tokia informacija buvo prieinama skirtingų rūšių paslaugų atveju.

Tikrinome, kaip Komisijos generaliniai direktoratai registruoja informaciją apie tokias paslaugas, ir testavome 2017–2019 m. duomenis.

74 Nuo 2017 m. Komisijos finansų sistemoje išorės konsultantų paslaugų sutartis galima registruoti pagal keturias kategorijas: konsultavimo, tyrimų, vertinimo ir mokslinių tyrimų. Komisija aiškiai apibrėžė, ką reiškia „tyrimo“ ir „vertinimo“ kategorijos (žr. ***23*** dalį), tačiau generaliniams direktoratams nepateikė aiškios konsultavimo ir mokslinių tyrimų paslaugų apibrėžties (žr. ***24*** dalį). Šios dvi kategorijos buvo apibrėžtos bendriau (žr. ***2 lentelę***). Todėl generaliniai direktoratai, registruodami išorės konsultantų pasitelkimą, jas naudojo nenuosekliai.

75 Pavyzdžiui, sąraše kategorija „konsultavimas“, pagal kurią užregistruota didžioji dauguma išorės konsultantų paslaugų (žr. ***3 lentelę***), apibūdinama kaip „patariamosios“ paslaugos. Nustatėme, kad generaliniai direktoratai į šią kategoriją įtraukė daug įvairių paslaugų. Tai apėmė kai kurias paslaugas, dėl kurių paprastai sudaromos sutartys, pavyzdžiui:

— IT sistemų kūrimo ir eksploatavimo paslaugos, įskaitant licencijas, priežiūrą, tyrimus ir techninę paramą;

— statistikos, duomenų kaupimo ir informacijos rinkimo paslaugos (pagrindinė Eurostato veikla ir nepagrindinė kitų generalinių direktoratų veikla);

— techninė parama valstybėms narėms ir techninė pagalba šalims (ypač ES nepriklausančioms šalims).

Pastaruoju atveju Komisijos finansų sistemoje nenurodomas galutinis išorės konsultantų paslaugų gavėjas. DFP 4 išlaidų kategorijos „Europos vaidmuo pasaulyje“ atveju Komisija daugumą tokių paslaugų užsako ne ES šalių reikmėms. Joms teko 1 milijardas eurų iš visos 2017–2019 m. su išorės konsultantais sudarytų sutarčių sumos. Dėl to Komisija negali pateikti tikslaus naudojimosi išorės konsultantų paslaugomis vaizdo.

76 Kategorija „moksliniai tyrimai“ apima visas su moksliniais tyrimais, technologine plėtra ir moksline veikla susijusias paslaugas, kurios nepriskiriamos nė vienai iš kitų trijų kategorijų. Pavyzdžiui, JRC į šią kategoriją įtraukė apie 88 % paslaugų, dėl kurių sudarė sutartis (107,2 milijono eurų). Nustatėme, kad į šią kategoriją patenka labai įvairios sutartys, kurių dalis priklauso kitoms kategorijoms (žr. ***3 lentelę***): tyrimų ar vertinimų atlikimas, techninės pagalbos teikimas, laboratorijų priežiūra ir įranga, duomenų kaupimas, prekių ženklų atnaujinimas ir mokėjimai už patentus, mokymo kursų ir konferencijų organizavimas, branduolinių objektų eksploatacijos nutraukimas.

77 Komisija turi decentralizuotą struktūrą, kurioje yra daug įvairių padalinių, atsakingų už duomenų registravimą centrinėje finansų sistemoje. Žinodama apie duomenų registravimo tikslumo problemas, Komisija 2020 ir 2021 m. pradėjo „valymo darbus“, kad ištaisytų kodavimo klaidas arba netikslumus, susijusius su išorės konsultantų sutartimis. Be to, 2021 m. ji sukūrė Duomenų kokybės suvestinę, kad galėtų sistemingai stebėti užregistruotų sutarčių duomenų kokybę.

78 Nepaisant šių iniciatyvų, vis tiek pastebėjome nemažai neatitikimų ir klaidų generaliniams direktoratams koduojant sutartis su išorės konsultantais (išsamiau žr. ***I priedą***).

79 Dėl nepakankamai konkrečių sutarčių kategorijų ir kodavimo klaidų Komisija neturėjo tikslios informacijos apie užsakytų išorės konsultantų paslaugų kiekį ir rūšis.

Komisija sistemingai neteikia informacijos apie naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis

80 Atsižvelgdami į Komisijos naudojimosi išorės konsultantų paslaugomis mastą, vertinome, ar Komisija tinkamai ir sistemingai teikia ataskaitas. Biudžeto įvykdymą tvirtinančios institucijos ir kiti suinteresuotieji subjektai išsiuntė Komisijai prašymus pateikti informaciją apie sumas, kurias ji išleidžia išorės konsultantams (žr. ***14*** dalį). Šios užklausos atspindi tikrą visuomenės susidomėjimą išorės konsultantų skaičiumi ir išlaidomis jiems, teikiamų paslaugų rūšimis ir galimomis su tuo susijusiomis rizikomis.

81 Komisija neteikia bendrų ataskaitų ir analizės apie tai, kaip ji naudojasi išorės konsultantų paslaugomis ir kokias išlaidas patiria. Komisijos organizacinio valdymo taryba išorės konsultantų klausimą sprendė *ad hoc* pagrindu, pavyzdžiui, kai patvirtino vidaus paslaugų teikėjų gaires[23].

82 Ataskaitos apie naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis dažniausiai teikiamos atsižvelgiant į poreikį. Pareikalavus (pavyzdžiui, Europos Parlamentui), Komisija parengia ataskaitą, remdamasi savo finansų sistemoje užregistruota informacija. Tačiau Komisijos generaliniai direktoratai turi rankiniu būdu tikrinti duomenis, kad būtų užtikrinta, jog ataskaitose pateikiamos tik teisingos sumos, atitinkančios atitinkamas paslaugas. Audito metu nustatėme klaidų Komisijos duomenyse (žr. ***78*** dalį).

---

[23] *Guidelines on the use of in-house service providers and assimilated*.

83 Komisijos metinė valdymo ir veiklos ataskaita yra pagrindinė aukšto lygio veiksmingumo ataskaita apie rezultatus, pasiektus pasitelkiant ES biudžetą. Generalinių direktoratų metinėse veiklos ataskaitose pateikiama informacija apie veiksmingumą vietos lygmeniu. Abiejuose ataskaitų rinkiniuose neatskleidžiama informacija apie naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis.

84 Išlaidos išorės konsultantams finansuojamos iš įvairių ES programų veiklos kreditų ir sudaro labai nedidelę visų veiklos išlaidų dalį. Todėl joms paprastai netaikoma kruopšti vidaus išteklių, finansuojamų iš administracinių išlaidų, naudojimo priežiūra ir ataskaitų apie juos teikimas. Dėl išsamių bendrųjų ataskaitų trūkumo mažėja Komisijos gebėjimas veiksmingai valdyti tokias paslaugas atsižvelgiant į bendrą išteklių panaudojimą ir nustatyti su jų teikimu susijusias rizikas.

Išvados ir rekomendacijos

85 Europos Komisija kasmet sudaro apie 1 milijardo eurų vertės sutarčių su išorės konsultantais ir naudojasi jų paslaugomis, kad jie padėtų vykdyti įvairią konsultavimo, tyrimų, vertinimo ir mokslinių tyrimų veiklą. Darome išvadą, kad Komisijos vykdomu naudojimosi išorės konsultantų paslaugomis valdymu neužtikrinama, kad lėšos būtų panaudotos kuo naudingiau ir kad būtų visapusiškai apsaugoti jos interesai.

86 Nustatėme, kad Komisijos sistemoje, kuria reglamentuojamas išorės konsultantų paslaugų naudojimas, yra didelių spragų. Komisijos konsultavimo ir mokslinių tyrimų sistemoje, kuri sudaro didžiąją dalį išorės konsultantams skirtų lėšų, nepateikta gairių, kokiu mastu užduotys gali būti perduodamos išorės konsultantams, kaip apibrėžiamos išorės konsultantų paslaugos ir kokie gebėjimai ir pajėgumai turėtų būti išlaikomi viduje (*18*–*26* dalys).

87 Tyrimų ir vertinimų atveju Komisijos sistemoje buvo pateiktos aiškios rekomendacijos, kaip pagrįsti ir dokumentais įrodyti, kodėl pasitelkiami išorės konsultantai, o ne pasikliaunama vidaus darbuotojais. Komisija reguliariai naudojosi konsultantų paslaugomis pasikartojančiai veiklai atlikti. Daugeliu šių atvejų nebuvo įrodymų, kad buvo atliktas poreikių vertinimas (*24* ir *28*–*32* dalys).

1 rekomendacija. Papildyti esamą sistemą, kuria reglamentuojamas naudojimasis išorės konsultantų paslaugomis

Komisija turėtų toliau tobulinti savo sistemą, kuria reglamentuojamas naudojimasis išorės konsultantų paslaugomis. Šioje sistemoje turėtų būti:

a) apibrėžtos įvairios paramos, kurią gali teikti išorės konsultantai, formos;

b) gairės, kaip atlikti poreikių vertinimą (taip pat tai, kada atlikti sąnaudų ir naudos analizę), įskaitant metodus, taikomus vertinant poreikį pavesti darbą išorės paslaugų teikėjams, užuot pasitelkus vidaus darbuotojus;

c) nustatyti kriterijai, taikytini veiklai ir procesams, kurie turėtų likti Komisijoje ir neturėtų būti užsakomi iš išorės paslaugų teikėjų.

Tikslinė įgyvendinimo data: iki 2023 m. gruodžio mėn.

88 Nustatėme, kad Komisija, įsigydama išorės konsultantų paslaugas, laikėsi Finansinio reglamento ir savo vidaus taisyklių. Kriterijai, kuriuos Komisija taikė laimėjusiems pasiūlymams atrinkti, buvo tinkami (*34*–*36* dalys).

89 Komisija nepakankamai stebėjo ir valdė svarbias rizikas, susijusias su išorės konsultantų pasitelkimu. Tai, be kita ko, paslaugų teikėjų koncentracijos ir pernelyg didelės priklausomybės nuo santykinai nedidelio skaičiaus paslaugų teikėjų rizikos. Dėl to kyla rizika, kad kai kurie paslaugų teikėjai, turintys didelę darbo su Komisija patirtį, turės daugiau sėkmės laimint sutartis, nes yra įgiję konkurencinį pranašumą. Be to, Komisija atliko visus būtinus oficialius interesų konfliktų patikrinimus. Tačiau šiais patikrinimais negalima užtikrinti, kad būtų pastebėtos ir pašalintos visos svarbios rizikos. Todėl kai kurios reikšmingos rizikos, susijusios su išorės konsultantų teikiamomis paslaugomis, nebuvo pakankamai išanalizuotos bendru lygmeniu (*38*–*56* dalys).

2 rekomendacija. Gerinti rizikų, kylančių dėl naudojimosi išorės konsultantų paslaugomis, stebėseną ir mažinimą

Komisija turėtų patobulinti savo požiūrį į naudojimosi išorės konsultantų paslaugomis rizikų stebėseną ir mažinimą:

a) periodiškai analizuodama koncentracijos ir pernelyg didelės priklausomybės rizikas generalinių direktoratų ir Komisijos lygmeniu;

b) aiškiau apibrėždama taikomus procesus, susijusius su konkurenciniais pranašumais, kuriuos įgyja ilgalaikę ES patirtį turintys išorės paslaugų teikėjai;

c) papildydama gaires dėl interesų konfliktų vengimo įtraukiant dar neaptartas rizikas;

d) užtikrindama, kad generaliniai direktoratai nustatytų kritines rizikas ir apie jas praneštų ir kad apie šias rizikas būtų informuojama Organizacinio valdymo taryba, kad ji galėtų koordinuoti ir konsultuoti, kaip šias rizikas vertinti ir valdyti.

Tikslinė įgyvendinimo data: iki 2023 m. gruodžio mėn.

90 Komisija gerai valdė atskiras sutartis su išorės konsultantais. Pavyzdžiui, ji užtikrino, kad konsultantai suteiktų tinkamo kokybės lygio paslaugas prieš už jas sumokant. Tačiau ji nenuosekliai vertino išorės konsultantų veiksmingumą ir, išskyrus

tyrimus ir vertinimus, savo generaliniuose direktoratuose nesidalijo informacija apie šiuos įvertinimus. Paslaugų sutartyse retai atsižvelgiama į konsultantų žinių perdavimą, o Komisija sistemingai nesvarsto, ar reikia perduoti įgūdžius. Konsultantų darbo rezultatų sklaida buvo fragmentiška ir sutelkta generalinių direktoratų lygmeniu; kai kuriais atvejais informacija buvo neišsami (*57*–*71* dalys).

3 rekomendacija. Geriau pasinaudoti išorės konsultantų paslaugų rezultatais

Komisija turėtų nuosekliai nustatyti ir panaudoti išorės konsultantų paslaugų vertę, kurią ji gauna naudodamasi išorės konsultantų paslaugomis, prireikus:

a) atlikdama sistemingus vertinimus po paslaugų suteikimo, kad būtų galima įgyti patirties;

b) atlikdama sistemingą analizę, ar reikia perduoti konsultantų žinias Komisijos darbuotojams;

c) imdamasi priemonių bendru lygmeniu, kad būtų skleidžiama įgyta patirtis bei rezultatai ir nustatyta išorės konsultantų užduočių geroji patirtis.

Tikslinė įgyvendinimo data: iki 2023 m. gruodžio mėn.

91 Komisijos informacinėse sistemose nebuvo tikslios informacijos apie išorės konsultantų paslaugų kiekį ir rūšis, nors Komisija jomis naudojasi kaip papildomais ištekliais savo išdirbiams pasiekti. Komisija žino apie šią padėtį ir neseniai pradėjo ją gerinti. Ji sistemingai neteikia informacijos Parlamentui ir Tarybai apie naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis, be to, neteikia ataskaitų bendru lygmeniu (*72*–*84* dalys).

4 rekomendacija. Patobulinti ataskaitų apie naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis teikimą

Komisija turėtų reguliariai teikti ataskaitas apie naudojimąsi išorės konsultantų paslaugomis. Šios ataskaitos turėtų būti grindžiamos tiksliais ir išsamiais duomenimis ir jose turėtų būti pateikiama tokia informacija kaip įsigytų paslaugų kiekis ir rūšys.

Tikslinė įgyvendinimo data: iki 2023 m. gruodžio mėn.

Šią ataskaitą priėmė V kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Tony Murphy, Liuksemburge 2022 m. gegužės 17 d.

Audito Rūmų vardu

Klaus-Heiner LEHNE
Pirmininkas

Priedai

I priedas. Neteisingo ir nenuoseklaus teisinių įsipareigojimų kategorijos kodavimo pavyzdžiai

Toliau pateiktose lentelėse išvardyti mūsų peržiūrėtuose dokumentuose aptikti neteisingo (*8 lentelė*) arba nenuoseklaus (*9 lentelė*) teisinio įsipareigojimo (TĮ) kategorijos kodavimo atvejai. Audituotu laikotarpiu preliminariosios sutarties TS kategorija lemdavo visų vėlesnių konkrečių sutarčių TĮ kategorijas, neatsižvelgiant į konkrečios sutarties temą. Šie atvejai toliau pateiktose lentelėse nenurodomi.

8 lentelė. Neteisingas teisinio įsipareigojimo kategorijos kodavimas

Paslaugos rūšis	Koduotė	Pastaba
Ataskaitos dėl esminių standartų patentų (ESP) licencijavimo aplinkos atsiradus daiktų internetui parengimas	Konsultavimas	Galutinis produktas – tyrimas.
Tyrimai konkurencingumui remti ir integruota 2018 m. ataskaita. Bendroji prekių rinka po 25 metų skaitmeninimo	Moksliniai tyrimai	Galutinis produktas – tyrimas.
ESP DESIS III – Išorinių paslaugų vystant, tiriant ir prižiūrint informacines sistemas teikimas, 1 dalis, antrasis rangovas	Konsultavimas	Turėjo būti priskirta konsultavimo IT klausimais sričiai.
Finansinių ir (arba) apskaitos IT sistemų kūrimo ir eksploatavimo paslaugų teikimas perkančiosioms organizacijoms	Konsultavimas	Turėjo būti priskirta konsultavimo IT klausimais sričiai.
SAP produktų licencijos ir priežiūra	Konsultavimas	Turėjo būti priskirta konsultavimo IT klausimais sričiai.
2017/388–933 – Finansinis projektų auditas 2015/356–593 „Gyvenimo sąlygų gerinimas“	Konsultavimas	Turėjo būti priskirta audito paslaugoms.
ENI/2015/365–481 – konferencijų, seminarų ir susitikimų organizavimas	Konsultavimas	Turėjo būti priskirta kategorijai „Konferencijos, išvažiuojamieji posėdžiai ir kelionės“.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos 2017–2019 m. ABAC sistemos duomenų rinkiniu.

9 lentelė. Panašios paslaugos, priskirtos skirtingoms teisinių įsipareigojimų klasių kategorijoms

Sutartis su ekspertu; mokamas mokestis; 30 dienų; be kelionių	Konsultavimas
Sutartis su ekspertu. 30 dienų, su kelionėmis	Moksliniai tyrimai
Dokumentų rinkinio FAD-2018-0 vertinimas	Moksliniai tyrimai
Dokumentų rinkinio FAD-2018-0 vertinimas	Vertinimas
Notifikuotųjų įstaigų grupės techninis sekretoriatas pagal Statybos produktų reglamentą	Vertinimas
Administracinio bendradarbiavimo grupės techninis sekretoriatas prie įstaigų pagal Statybos produktų reglamentą	Konsultavimas
Ekologinio projektavimo poveikio vertinimo tyrimas dėl tvarių gaminių priemonių	Konsultavimas
Kosmetikos gaminiuose naudojamų kvapiųjų alergenų ženklinimo poveikio vertinimo tyrimas	Tyrimai
Poveikio vertinimo tyrimas, susijęs su Direktyvos 2000/14/EB dėl lauko triukšmo peržiūra	Moksliniai tyrimai
Paslaugų sutartis; EMODnet; 3 dalis, „Fizika“	Konsultavimas
Paslaugų sutartis; EMODnet; 6 dalis, „Žmogaus veikla“	Tyrimai

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos 2017–2019 m. ABAC sistemos duomenų rinkiniu.

Santrumpos

AGRI GD: Žemės ūkio ir kaimo plėtros generalinis direktoratas

BUDG GD: Biudžeto generalinis direktoratas

CLIMA GD: Klimato politikos generalinis direktoratas

DEVCO GD: Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi generalinis direktoratas, 2021 m. pervadintas į Tarptautinės partnerystės (INTPA) GD

DFP: daugiametė finansinė programa

EASME: Mažųjų ir vidutinių įmonių reikalų vykdomoji įstaiga[24]

EMPL GD: Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generalinis direktoratas

ENER DG: Energetikos generalinis direktoratas

ENV GD: Aplinkos generalinis direktoratas

ENVAC: Aplinkos generalinio direktorato Viešųjų pirkimų patariamasis komitetas

ESTAT (Eurostatas): Europos Sąjungos statistikos tarnyba

FPI: Užsienio politikos priemonių tarnyba

GROW GD: Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ generalinis direktoratas

IISDB: tarpinstitucinė ES tyrimų duomenų bazė

JRC: Jungtinis tyrimų centras

MOVE GD: Mobilumo ir transporto generalinis direktoratas

NEAR GD: Kaimynystės politikos ir plėtros derybų generalinis direktoratas

REFORM GD: Struktūrinių reformų rėmimo generalinis direktoratas

SRRP: Struktūrinių reformų rėmimo programa

TĮ: teisinis įsipareigojimas

[24] Nuo 2021 m. – Europos inovacijų taryba ir Europos mažųjų ir vidutinių įmonių vykdomoji įstaiga (EISMEA), siekiant atspindėti jos naujus įgaliojimus ir veiklą.

Terminų žodynėlis

Atvira viešųjų pirkimų procedūra: viešųjų pirkimų procedūra, kurioje gali dalyvauti visi potencialūs konkurso dalyviai.

Derybinė viešųjų pirkimų procedūra: viešųjų pirkimų procedūra, kurioje dalyvauja ribotas dalyvių skaičius ir kurios metu pirkėjas gali derėtis dėl sutarties sąlygų.

Išimtinė viešųjų pirkimų procedūra: viešųjų pirkimų procedūra, taikoma nepaprastosios padėties atvejais, kai deramasi su konkurso dalyviais, atrinktais neskelbiant konkurso.

Kvietimas pareikšti susidomėjimą: išankstinė potencialių konkurso dalyvių, kurie bus pakviesti dalyvauti ribotoje viešųjų pirkimų procedūroje, atranka.

Metinė valdymo ir veiklos ataskaita: kasmet Komisijos rengiama ES biudžeto valdymo ir pasiektų rezultatų ataskaita, kurioje apibendrinama jos generalinių direktoratų ir vykdomųjų įstaigų metinėse veiklos ataskaitose pateikta informacija.

Metinė veiklos ataskaita: ataskaita, kurią rengia kiekvienas Komisijos generalinis direktoratas, ES institucija ir įstaiga, kurioje nurodyta, kaip jie vykdė savo veiklą atsižvelgdami į savo tikslus ir kaip panaudojo savo finansinius ir žmogiškuosius išteklius.

Organizacinio valdymo taryba: Centrinė Komisijos valdymo įstaiga, kuri vykdo koordinavimo, priežiūros, konsultavimo veiklą ir nustato strategines kryptis organizaciniais klausimais, įskaitant išteklių paskirstymą ir rizikos valdymą.

Preliminarioji sutartis: bendras susitarimas, pagal kurį gali būti sudaromos konkretesnės sutartys.

Ribota viešųjų pirkimų procedūra: viešųjų pirkimų procedūra, kurioje gali dalyvauti tik atrinkti konkurso dalyviai.

Valdymo planas: kiekvieno Komisijos padalinio parengtas metinis planas, kuriame aprašomas padalinio darbas, susijęs su Komisijos prioritetais ir strateginiais tikslais, ir pagal kurį padalinys gali planuoti savo veiklą, išteklius ir darbuotojų poreikius, vykdyti tolesnius su jais susijusius veiksmus ir teikti ataskaitas apie juos.

Komisijos atsakymai

https://www.eca.europa.eu/lt/pages/DocItem.aspx?did=61461

Chronologija

https://www.eca.europa.eu/lt/pages/DocItem.aspx?did=61461

Audito grupė

Specialiosiose ataskaitose Audito Rūmai pateikia savo auditų, susijusių su ES politika ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatus. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnį 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 nario Tony Murphy vadovaujama V audito kolegija „Sąjungos finansavimas ir administravimas“. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys François-Roger Cazala, jam padėjo kabineto vadovas Dirk Pauwels ir kabineto atašė Stéphanie Girard, pagrindinis vadybininkas Colm Friel, užduoties vadovė Daria Bochnar, auditoriai Marion Kilhoffer ir Anžela Poliulianaitė. Pagalbą rengiant diagramas teikė Alexandra-Elena Mazilu ir Jesús Nieto Muñoz. Lingvistinę pagalbą teikė Richard Moore.

François-Roger Cazala

Colm Friel

Daria Bochnar

Marion Kilhoffer

Anžela Poliulianaitė

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2022 m.

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika nustatyta Audito Rūmų sprendime Nr. 6–2019 dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal *Creative Commons Attribution 4.0 International* (CC BY 4.0) licenciją. Todėl paprastai pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi bet kokie padaryti pakeitimai. Tie asmenys, kurie pakartotinai naudoja Audito Rūmų turinį, neturi iškreipti pirminės prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už bet kokius pakartotinio naudojimo padarinius.

Būtina gauti papildomą leidimą, jei tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikiami trečiųjų asmenų kūriniai.

Gavus tokį leidimą, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi bet kokie naudojimo apribojimai.

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

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika netaikoma.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktą privatumo ir autorių teisių politiką.

Audito Rūmų logotipo naudojimas

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

PDF	ISBN 978-92-847-8239-0	1977-5725	doi:10.2865/068354	QJ-AB-22-013-LT-N
HTML	ISBN 978-92-847-8204-8	1977-5725	doi:10.2865/637847	QJ-AB-22-013-LT-Q

Komisija dažnai naudojasi išorės konsultantų paslaugomis ir 2017–2020 m. kasmet šiam tikslui skyrė beveik 1 milijardą eurų. Analizavome, ar Komisija išorės konsultantų paslaugas valdo taip, kad būtų apsaugoti jos interesai ir užtikrintas ekonominis naudingumas. Išorės konsultantai padeda siekti Komisijos tikslų. Tačiau Komisijos sistemoje, kuria reglamentuojamas naudojimasis šiomis paslaugomis, yra didelių spragų, dėl kurių kyla pernelyg didelės priklausomybės ir galimų interesų konfliktų rizikos. Komisija nepakankamai valdė šias rizikas, o jos ataskaitose apie naudojimąsi konsultantų paslaugomis buvo trūkumų. Pateikiame įvairių rekomendacijų, kaip pagerinti šiuos aspektus.

Audito Rūmų specialioji ataskaita pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.

EUROPOS AUDITO RŪMAI

Europos Sąjungos leidinių biuras

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

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors