

**EUROPOS KOMISIJOS ATSAKYMAI Į EUROPOS AUDITO RŪMŲ SPECIALIOSIOS  
ATASKAITOS  
„VEIKSMINGUMU PAGRĪSTAS FINANSAVIMAS SANGLAUDOS POLITIKOJE:  
PRASMINGI UŽMOJAI, TAČIAU 2014–2020 M. LAIKOTARPIU LIKO KLIŪČIŲ“  
PASTABAS**

SANTRAUKA

Bendras Komisijos atsakymas į I–V dalių pastabas.

Orientavimasis į veiksmingumą, kaip vienas iš sanglaudos politikos skiriamųjų požymių, skirtingais laikotarpiais įgijo vis daugiau reikšmės. Dėmesys veiksmingumui įvairiuose politikos elementuose bus visiškai išlaikytas 2021–2027 m. programavimo laikotarpiu. Reikiamomis sąlygomis – nauju veiksmingumo pagrindu, kuriuo nustatyta laikotarpio vidurio peržiūra ir veiksmingumu pagrįsti finansavimo modeliai, turi būti ir toliau prisidedama prie sanglaudos politikos, kaip vienos iš pažangiausių ES politikos krypčių, pagal kurią orientuojamasi į veiksmingumą, pozicijos išlaikymo. Savo pasiūlyme dėl naujojo 2021–2027 m. Bendrųjų nuostatų reglamento Komisija rėmėsi anksčiau sukaupta teigiama patirtimi naudojant ankstesnes veiksmingumo priemones, kartu numatydama būtinus pakeitimus.

VI. Kalbant visų pirma apie *ex ante* sąlygas, Komisija pabrėžia, kad jų pagrindinis tikslas – užtikrinti, kad su planuojamomis ES finansuojamomis investicijomis susijusi strateginė, teisinė ir administracinė aplinka būtų palanki ir skatintų veiksmingumą bei efektyvumą.

VII. 2014–2020 m. veiksmingumas priklauso ne tik nuo faktinio projektų įgyvendinimo, bet ir nuo išdirbių, kurie lemia konkrečius pasiekimus. Rezultatai, perteikiami BNR nustatytais rezultato rodikliais, pasireiškia vėliau, todėl jie nebuvo įtraukti į veiksmingumo pagrindą ir negalėjo būti įvertinti atliekant veiksmingumo peržiūrą. Be to, pagal išdirbius, perteikiamus išdirbio rodikliais ir pagrindiniais įgyvendinimo etapais, aiškiai matyti, ar investicija tinkamai vykdoma, kad būtų pasiekti jos tikslai ir užtikrinti laukiami rezultatai.

Iš patirties žinoma, kad 2021–2027 m. programų laikotarpio vidurio peržiūra iš tikrųjų bus visiškai kitokia nei ankstesnio laikotarpio veiksmingumo peržiūra; tai bus kokybinis įvairiapusis vertinimas, grindžiamas daugeliu įvairių veiksnių, kurių atlikus 2024 m. pabaigoje bus nustatytas programos veiksmingumas ir bus siekiama rezultatų. 2021–2027 m. BNR nuostatose išsamiai nurodyti visi elementai, į kuriuos valstybės narės turės atsižvelgti vykdydamos laikotarpio vidurio peržiūrą (BNR 18 straipsnis).

VIII. Su išlaidomis nesusijęs finansavimas pradėtas taikyti 2014–2020 m. programavimo laikotarpio pabaigoje, taigi valstybės narės per tą laikotarpį juo naudojosi ribotai. Komisijos nuomone, sanglaudos politikos priemonės ir Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė (EGADP), įtraukta į priemonės „NextGenerationEU“ finansinę paramą, skirtą atsigauti nuo pandemijos poveikio ir atgaivinti ES ekonomiką, vienas kitas labai papildo.

IX. Komisija laikosi nuomonės, kad 2014–2020 m. sanglaudos politikos, kuri yra viena iš pažangiausių į veiksmingumą orientuotų ES biudžeto išlaidų sistemų, veiksmingumo pagrindas įgyvendinant sanglaudos politiką lėmė tikrą veiksmingumo kultūros pokytį. Ji taip pat mano, kad įtraukus veiksmingumo peržiūrą kartu su *ex ante* sąlygomis ir naujais su išlaidomis nesusijusio finansavimo modeliais, įskaitant supaprastintą išlaidų apmokėjimą, buvo prisidėta prie naujo įgyvendinimo požiūrio, nors 2021–2027 m. programavimo laikotarpiu dar yra tobulintinų dalykų.

Išteklių paskirstymo susiejimas su veiksmingumu nėra paprasta užduotis. Todėl Komisija rėmėsi per ankstesnį laikotarpį įgyta patirtimi ir nusprendė 2021–2027 m. laikotarpiu pasiūlyti pereiti nuo automatinės, mechaninės 2014–2020 m. programavimo laikotarpio sistemos, kuri, kaip paaiškėjo, turi

trūkumų, prie išsamesnės sistemos, kurią sudaro kokybinių ir kiekybinių elementų rinkinys. Jie kartu nulems lėšų veiksmingumą vietoje: atliekant laikotarpio vidurio peržiūrą išteklių paskirstymas bus susietas su lėšų naudojimo būdu siekiant ES tikslų pagal BNR.

X. Komisija gali priimti Audito Rūmų rekomendacijas ir jas įgyvendinti, kaip paaiškinta toliau atsakant į atitinkamas pastabas ir rekomendacijas.

XI. Valstybėms narėms rengiant ir įgyvendinant ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus Komisija skirs ypatingą dėmesį ankstesnei patirčiai, įgytai įgyvendinant sanglaudos fondus. Pagal EGADP valstybės narės turi laikytis tarpinių ir siektinų reikšmių, kad gautų išmokas; ateinančiais metais tai bus EGADP įgyvendinimo pagrindas.

## PASTABOS

### Bendras Komisijos atsakymas į 21 ir 22 dalių pastabas

Komisija pabrėžia, kad *ex ante* sąlygas ir jų kriterijus apibrėžė teisės aktų leidėjai po tarpinstitucinių derybų su Taryba ir Europos Parlamentu.

2014–2020 m. Komisija parengė išsamias gaires, kuriose buvo pateikta detalesnės informacijos apie kriterijus.

Komisija pažymi, kad pagal BNR 19 straipsnį ji buvo teisiškai įpareigota kiekvieną atvejį nagrinėti individualiai ir kartu užtikrinti, kad panašūs atvejai būtų vertinami panašiai.

Komisija atliko vertinimą ir pateikė pagrindimą, kodėl šios situacijos buvo skirtingos ir joms reikėjo taikyti skirtingus metodus. Jeigu šie atvejai būtų vertinami vienodai, tai neatitiktų ES teisės, ypač bendrojo proporcingumo principo.

27. Kiekybiškai įvertinti strateginių politikos programų poveikį išlaidų veiksmingumui yra sudėtinga. Tačiau nustačius *ex ante* sąlygas buvo sukurta daug strateginių politikos programų, kurių priešingu atveju nebūtų, ir todėl išlaidos įgijo aiškią kryptį, padidėjo jų aktualumas ir efektyvumas. Šis politikos programos pokytis buvo patvirtintas, pavyzdžiui, atlikus 2014–2018 m. ESF teminį vertinimą.

4 langelis. Komisija pabrėžia, kad valstybės pagalbos *ex ante* sąlyga buvo susijusi tik su ESI fondais.

### Bendras Komisijos atsakymas į 29 ir 30 dalių pastabas

Komisija patvirtina, kad vienintelis *ex ante* sąlygų neįvykdymo atvejis nebuvo pakankamas pagrindas mokėjimams sustabdyti. Pagal BNR 19 straipsnio 5 dalį Komisija galėtų sustabdyti mokėjimą, tik kai tai būtina siekiant išvengti didelės žalos konkrečių atitinkamo prioriteto tikslų pasiekimo efektyvumui ir veiksmingumui. Taip pat reikėtų pažymėti, kad valstybės narės sutiko dėl įvairių formų savarankiško sustabdymo, pavyzdžiui, kai kuriais atvejais jos sutiko neatrinkti jokių veiksmų paveiktose srityse.

32. Nors pagal ES nuostatas 2017 m. valstybės narės privalėjo pranešti apie *ex ante* sąlygas tik metinėje įgyvendinimo ataskaitoje arba strateginėje ataskaitoje, Komisija nelaukė, kol 2017 m. bus pateiktos metinės įgyvendinimo ataskaitos, ir nuo programų patvirtinimo reguliariai stebėjo veiksmų planų vykdymą. Praktiškai dauguma valstybių narių ir regionų elektroninėmis priemonėmis ir stebėsenos komitetuose bei metiniuose susirinkimuose reguliariai informavo Komisiją apie pažangą baigiant vykdyti veiksmų planus.

Be to, Komisija primygtinai ragino valstybes nares teikti informaciją anksčiau nei 2017 m., kad 2017 m. vertinant *ex ante* sąlygų įvykdymą nekiltų kliūčių. Todėl Komisija sukūrė atskirą SFC modulį, kurį taikydami valstybės narės ir regionai teikė oficialią su veiksmų planų įvykdymu susijusią informaciją. Taikant šį modulį 2014–2019 m. Komisija ir valstybių narių valdžios institucijos oficialiai pasikeitė informacija apie veiksmų planų įvykdymą 1 485 kartus.

37. Komisija pažymi, kad nei 2014–2020 m. laikotarpiu, nei 2021–2027 m. laikotarpiu teisės aktų leidėjai nenustatė bendro įpareigojimo pranešti Europos Parlamentui ir Tarybai, kaip valstybės narės vykdo reikiamas sąlygas.

38. Bendras sąlygų režimas ir reikiamos sąlygos yra du atskiri mechanizmai, kuriais siekiama skirtingų tikslų naudojant skirtingas priemones. Reglamentu 2020/2092, remiantis jo 1 straipsniu, „nustatomos taisyklės, būtinos Sąjungos biudžetui apsaugoti teisinės valstybės principų pažeidimų valstybėse narėse atveju“. 2021–2027 m. BNR nustatytos reikiamos sąlygos, remiantis jų apibrėžtimis, yra „konkrečių tikslų efektyvaus ir veiksmingo įgyvendinimo“ sąlygos. Reglamento 2020/2092 tekste patikslinama, kad „priemonės pagal šį reglamentą yra būtinos visų pirma tais atvejais, kai taikant kitas Sąjungos teisės aktuose nustatytas procedūras nebūtų įmanoma Sąjungos biudžetą apsaugoti veiksmingiau“.

Komisija gali pasiūlyti priemones pagal Reglamentą dėl teisinės valstybės principo, nebent taikant kitas Sąjungos teisės aktuose nustatytas procedūras Sąjungos biudžetą būtų įmanoma apsaugoti veiksmingiau. Tuo nauju bendru sąlygų režimu papildomos sektorinės priemonės, kaip antai 2021–2027 m. BNR nustatytos reikiamos sąlygos, kuriomis nustatomos išankstinės efektyvaus ir veiksmingo BNR lėšų naudojimo sąlygos, kurios yra taikomos horizontaliai visoms programoms ir pagal temas yra susijusios su konkrečiais pasirinktais tikslais. Komisijos pasiūlymo dėl priemonių ir jo priėmimo Taryboje sąlygos pagal bendrą sąlygų režimą nustatomos jo teisiniame pagrinde. Be to, Komisija parengė reglamento taikymo gairių projektą.

41. Pagal BNR leidžiama iš dalies keisti programą, įskaitant tarpines reikšmes, ir praktiškai per programavimo laikotarpį dauguma programų iš dalies keičiamos po kelis kartus. Taip teisės aktų leidėjai pripažino sanglaudos politikos septynerių metų programavimo ciklo sudėtingumą, tarpinių ir siektinų reikšmių nustatymo ciklo pradžioje sunkumą ir galimybę, kad tokios siektinos ir tarpinės reikšmės tam tikromis konkrečiomis sąlygomis gali keistis.

50. Atlikus reglamento pakeitimus, valstybės narės įgijo galimybę koreguoti ir patikslinti rodiklius, kad teiktų tikslesnę informaciją apie pasiektas reikšmes.

Kalbant apie išdirbio rodiklius, pagal pradinę teisės nuostatą nebuvo galima pranešti apie faktiškai pasiektus išdirbius, jeigu jie buvo didesnio veiksmo dalis.

Finansinio rodiklio atveju pagal pradinės taisyklės buvo reikalaujama patvirtinti sumas Komisijai, kad į jas būtų atsižvelgta atliekant veiksmingumo peržiūrą. Kadangi patvirtinimo procesas gali užtrukti kelis mėnesius, dėl to faktinė pranešimo termino data būtų buvusi pavėlinta keliems mėnesiams iki 2018 m. pabaigos.

Pirma įtrauka. Komisija pabrėžia, kad Reglamento 215/2014 pakeitimas buvo padarytas siekiant panaikinti nenuoseklumą pradinėje veiksmingumo pagrindo struktūroje, pagal kurią tam tikrais atvejais nebuvo galima pranešti apie faktiškai ir visiškai pasiektus išdirbius, kaip tai suprantama pagal veiksmingumo pagrindą, kol nebus užbaigtas visas veiksmas.

Pradinė nuostata buvo nenuosekli: joje nebuvo pripažįstama, kad tam tikrų rūšių veiksmus gali sudaryti keli projektai, kuriuose išdirbiai gali būti pasiekiami laipsniškai prieš užbaigiant visą veiksmą, su kuriuo jie yra susiję. Pavyzdžiui, paramos verslui pagalbos schemos atveju vykdant vieną veiksmą gali būti atrinktos kelios įmonės paramai gauti. Tačiau praktiškai pagalba visoms tą patį veiksmą įgyvendinant dalyvaujančioms įmonėms gali būti suteikta ne vienu metu. Pagal pradinę 5 straipsnio 3 dalies formuluotę apie išdirbius, jau pasiektus įgyvendinus pavienius projektus, nebuvo galima pranešti, kol faktiškai nebus užbaigtas visas veiksmas.

Nors tai buvo leidžiama neužbaigtų veiksmų atveju, neužbaigtų projektų atveju valstybės narės pagal pakeitimą negalėjo pranešti apie išdirbius.

Antra įtrauka. Kaip ir pranešimo apie neužbaigtus veiksmus atveju, pakeitimu siekiant įtraukti išlaidas, patirtas 2018 m., tačiau Komisijai patvirtintas iki 2019 m. birželio 30 d. veiksmingumo peržiūros tikslais, buvo pašalintas pradinio įgyvendinimo reglamento teksto trūkumas.

51. Veiksmingumo peržiūros finansinis rodiklis susijęs su išlaidomis, kurias paramos gavėjai patyrė bei apmokėjo iki 2018 m. gruodžio 31 d. ir patvirtino Komisijai.

Komisija laikėsi nuomonės, kad finansinio rodiklio tarpines reikšmes, kurios buvo nustatytos neteisingai remiantis n+3 įsipareigojimų panaikinimo taisykle, reikėtų ištaisyti iki veiksmingumo peržiūros.

Valstybės narės, nustačiusios savo finansines tarpines reikšmes pagal n+3 įsipareigojimų panaikinimo taisyklę, pagal reglamentą galėjo jas koreguoti proporcingai atsižvelgdamos į pradinę klaidą, kad užtikrintų proceso teisingumą ir vienodą požiūrį visose prioritetinėse kryptyse ir visose valstybėse narėse.

52. Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad, kaip minėta pirmiau, atlikus reglamento pakeitimus buvo pašalintas galiojančių teisės aktų nenuoseklumas, dėl kurio nepagrįstai nukentėtų tam tikros prioritetinės sritys. Atlikus tokius teisės akto pakeitimus ir taip panaikinus esamą nenuoseklumą ir apribojimus valstybės narės įgijo galimybę tiksliau pranešti apie veiksmingumo lygį. Komisija taip pat primena, kad veiksmingumo peržiūra buvo atlikta visapusiškai laikantis visų taikytinų nuostatų.

Net prieš dalinį Įgyvendinimo reglamento 215/2014 pakeitimą buvo galima pranešti apie vertes, pasiektas vykdant veiksmus, dėl kurių visi susiję mokėjimai nebūtinai buvo atlikti.

53. BNR nebuvo nustatyti deramai pagrįsti atvejai, kada reikia atlikti išsamią peržiūrą (BNR II priedo 5 straipsnis). Jei nebūtų Įgyvendinimo reglamente 215/2014 pateikto patikslinimo, būtų kilusi rizika, kad siekdama panaudoti veiksmingumo rezervą Komisija priims neteisingai apskaičiuotas tarpines bei siektinas reikšmes. Todėl šis procesas būtų buvęs klaidingas ir nepatikimas.

Pagal BNR veiksmingumo rezervą reikėjo apskaičiuoti atsižvelgiant į veiksmingumo peržiūros metu galiojusioje programos redakcijoje nustatytus rodiklius.

62. Veiksmingumo duomenų stebėsenos sistemos veikimas ir jų vertinimas pasitelkiant sistemos auditą nėra apriboti jokių duomenų pateikimo terminu, jie veikiau yra grindžiami kaupiamuoju sistemų vertinimu bėgant metams, kontrolę ir išsamų tikrinimą vykdant veiksmų imčių lygmeniu. Be to, į metines kontrolės ataskaitas įtraukiami visi sistemos auditai, atlikti iki patikrinimo dokumentų rinkinio pateikimo, taip pat ir po ataskaitinių metų pabaigos.

Taigi tokiu būdu 2017–2018 m. metinėse kontrolės ataskaitose ir nuomonėse, kurios buvo pateiktos 2019 m. vasario–kovo mėn., buvo pateiktas patikrinimas dėl veiksmingumo peržiūrai naudotų duomenų patikimumo.

65. Didžioji dauguma audito institucijų, remdamosi Komisijos gairėmis, veiksmingumo duomenų patikimumo aspektus į savo veiksmų auditą traukdavo ir iki tol, kol 2019 m. vasario 12 d. Komisijos deleguotuoju reglamentu (ES) 2019/886 buvo oficialiai nustatytas teisinis įpareigojimas tą daryti. Tačiau, kadangi veiksmų audito imtis sudaroma atsitiktinai iš patvirtintų išlaidų, ne visada galima patikrinti visus duomenų patikimumo aspektus (pavyzdžiui, į imtį gali būti neįtraukti veiksmai, kuriais prisidedama prie veiksmingumo pagrindą sudarančių rodiklių, arba veiksmai, kurių pasiektos vertės jau praneštos Komisijai). Todėl praktiškai svarbiausias veiksmingumo duomenų patikimumo patikrinimo šaltinis yra stebėsenos sistemos auditai (teminiai auditai), o ne veiksmų auditai. Taigi keičiant reglamentavimą siekta padidinti patikrinimo pagrindą, bet tai buvo tik patikrinimo proceso dalis.

Bendras Komisijos atsakymas į 68–70 dalių pastabas

Komisija atidžiai stebėjo visus audito institucijų arba pačios Komisijos audito darbe nustatytus didelius veiksmingumo duomenų patikimumo trūkumus. Visais atvejais programos institucijų buvo paprašyta imtis atitinkamų taisomųjų priemonių. Pavyzdžiui, veiksmingumo peržiūros nebuvo galima atlikti keturių programų atveju (po vieną programą atitinkamai Belgijoje, Lietuvoje, Rumunijoje ir Slovėnijoje), nes Komisija buvo išsiuntusi įspėjimo apie mokėjimų sustabdymą raštus, pateiktus dėl trūkumų, nustatytų pagal 6 pagrindinį reikalavimą (stebėsenos sistemos ir duomenų patikimumas).

Veiksmingumo peržiūra buvo atlikta, tik kai buvo nutraukta mokėjimų sustabdymo procedūra. Tai patvirtina Komisijos tolesnių veiksmų griežtumą tais atvejais, kai nustatoma trūkumų.

74. Veiksmingumo peržiūra buvo atlikta, kaip reikalaujama pagal reglamentavimo pagrindą, įvertinant į veiksmingumo pagrindą įtrauktus rodiklius. BNR numatyta, kad kiekvienam prioritetui turi būti priskirtas vienas finansinis rodiklis, žr. ataskaitos 42 dalies pirmą įtrauką.

76. Teisiniame pagrinde aiškiai numatytos dvi sąlygos, kuriomis galima sustabdyti tarpinius mokėjimus, jei iš tikrųjų nepavyko pasiekti tarpinės reikšmės.

Kad Komisija pasinaudotų prerogatyva sustabdyti mokėjimus, turėtų būti įvykdytos abi sąlygos. Be to, pačioje 22 straipsnio 6 dalyje valstybėms narėms suteikiama galimybė imtis taisomųjų veiksmų, susijusių su finansinių asignavimų perkėlimu į kitas programas ar prioritetus.

Atsižvelgiant į esamą teisinę sistemą, nebuvo teisinio pagrindo sustabdyti mokėjimus.

#### Bendras Komisijos atsakymas į 79 ir 80 dalių pastabas

Komisija pažymi, kad įprastai plėtojant programas finansavimas neretai padidinamas ir sumažinamas dėl priežasčių, kurias taip pat nurodė Audito Rūmai.

Lyginant sumas, prioritetams skirtas iš karto prieš veiksmingumo peržiūrą ir po jos, visi šio audito metu nagrinėti prioritetai, pagal kuriuos nepasiektas pakankamas veiksmingumas, neteko savo veiksmingumo rezervo ir per veiksmingumo peržiūrą iš dalies pakeitus programą jų sumos buvo sumažintos.

81. 2021–2027 m. programavimo laikotarpio veiksmingumo peržiūra buvo pakeista laikotarpio vidurio peržiūra, o veiksmingumo rezervas buvo pakeistas lankstumo sumomis (2021–2027 m. BNR 18 straipsnis).

Lankstumo sumos bus privalomos ir bus galutinai paskirstytos tik Komisijai priėmus sprendimą po laikotarpio vidurio peržiūros. Be to, lankstumo suma vidutiniškai apims daug didesnę dalį programos išteklių, nei apėmė veiksmingumo rezervas.

Visi elementai, kurių reikia laikotarpio vidurio peržiūrai atlikti, apibrėžti BNR nuostatose, susijusiose su laikotarpio vidurio peržiūra (18 straipsnis) ir programų daliniais pakeitimais (24 straipsnis). Šiuo metu Komisija nemano, kad yra tikslinga pateikti išsamesnės informacijos apie laikotarpio vidurio peržiūrą.

83. Be sanglaudos politikos, siekdama padėti valstybėms narėms atsigausti nuo pandemijos poveikio ir atgaivinti ES ekonomiką vykdant žaliąją ir skaitmeninę pertvarką, ES sutelkė beprecedentę finansinę paramą per priemonę „NextGenerationEU“, apimančią EGADP. EGADP ir sanglaudos politikos priemonės vienos kitas labai papildo. Komisijos nuomone, nėra didelės dviejų priemonių konkurencijos ir dubliavimosi rizikos, visų pirma atsižvelgiant į tų priemonių laikotarpius ir išskirtinį paramos poreikį gaivinant ekonomiką.

Komisijos nuomone, valstybės narės imsis visų būtinų priemonių, kad užtikrintų spartų abiejų priemonių įgyvendinimą, ir atidžiai stebės padėtį bei prireikus teiks valstybėms narėms pagalbą.

#### Bendras Komisijos atsakymas į 99 dalies ir 9 langelio pastabas

Su išlaidomis nesusijusio finansavimo modelio audito tvarka yra aiškiai nustatyta 2014–2020 m. BNR. BNR 67 straipsnio 1 dalies pastraipoje nustatyta, kad, kalbant apie su išlaidomis nesusijusį finansavimą, „[p]irmos pastraipos e punkte nurodytos rūšies finansavimo atveju atliekant auditą išimtinai siekiama patikrinti, ar įvykdytos išlaidų kompensavimo sąlygos“.

Tačiau, kalbant apie valdymo patikrinimus, Deleguotojo reglamento (ES) 694/2019 6 konstatuojamojoje dalyje ir priedo 4 punkte pateikti paaiškinimai: nurodyta, kad neturėtų būti atliekami pavienių investicijų patikrinimai ir auditas, taip pat neturėtų būti atliekamas su pagrindinėmis išlaidomis susijusių patvirtinamųjų dokumentų auditas ir valdymo patikrinimai.

2021–2027 m. su išlaidomis nesusijęs finansavimas bus Komisijos patvirtintų arba iš dalies pakeistų programų dalis.

102. Siekdami remti spartų ir tvarų atsigavimą po COVID-19 krizės ES teisės aktų leidėjai neseniai susitarė sukurti naujos rūšies veiksmingumu pagrįsto finansavimo priemonę, kuria siekiama užtikrinti, kad ateinančiais metais valstybėse narėse ekonomikai atgaivinti reikalingos reformos ir investicijos būtų įgyvendinamos veiksmingai. Yra didelių EGADP ir sanglaudos politikos skirtumų, susijusių su finansavimo modelio, nesusijusio su išlaidomis, naudojimu, ir jiems taikomos skirtingos sektorių reglamentavimo nuostatos.

104. Komisija kartu su valstybėmis narėmis išnagrinės, kuriose investavimo srityse ir dėl kurių veiklos rūšių su išlaidomis nesusijusio finansavimo standartiniai modeliai galėtų būti naudingiausi.

#### Bendras Komisijos atsakymas į 105 ir 106 dalių pastabas

Komisija sutinka, kad valstybės narės turi pateikti patikinimą, jog laikosi viešųjų pirkimų ir valstybės pagalbos taisyklių. Tačiau atliekant valdymo patikrinimus ir auditą negali būti viršijama BNR 2021/1060 95 straipsnio 3 dalyje nustatyta taikymo sritis, kuria siekiama tik užtikrinti, kad būtų įvykdytos su išlaidomis nesusijusio finansavimo sąlygos. Taigi valstybėms narėms šiuo požiūriu suteikiamas teisinis tikrumas.

Todėl tokiomis aplinkybėmis Komisija ir toliau stebės, kad valstybės narės laikytųsi efektyvaus ES vidaus rinkos veikimo taisyklių, ir kaip Sutarties sergėtoja tirs tariamus tokių taisyklių pažeidimus.

Komisija taip pat nori su valstybėmis narėmis išsiaiškinti, kaip suteikiamas patikinimas naudojant veiksmingumu pagrįsto finansavimo schemas ir ar ribota tikrinimo ir audito taikymo sritis pagal BNR 2021/1060 95 straipsnį nedaro poveikio būtinybei nuolat stebėti atitinkamas reikiamas sąlygas, susijusias su viešųjų pirkimų ir valstybės pagalbos taisyklėmis.

#### IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

##### Bendras Komisijos atsakymas į 107 ir 108 dalių pastabas

Komisija sutinka, kad 2014–2020 m. sanglaudos politikos veiksmingumo pagrindas buvo svarbus žingsnis, kuriuo iš tikrųjų pakeista veiksmingumo kultūra įgyvendinant politiką. Be to, tai buvo pirmas toks precedento neturėjęs žingsnis pasauliniu lygmeniu siekiant ES biudžeto finansavimą labiau orientuoti į veiksmingumą.

Nustačius *ex ante* sąlygas buvo sukurta daug strateginių politikos programų, kurių priešingu atveju nebūtų, ir todėl išlaidos įgijo aišką kryptį, padidėjo jų aktualumas ir efektyvumas.

Veiksmingumo rezervo paskirstymas buvo pirmasis žingsnis siekiant paremti programos prioritetus, pagal kuriuos gerai sekėsi pasiekti veiksmingumo pagrinde nustatytų siektinų reikšmių tarpines reikšmes iki programų uždarymo (2023 m.). Veiksmingumu pagrįsti finansavimo modeliai pirmą kartą sukurti 2014–2020 m. laikotarpiu ir vykstant deryboms dėl 2021–2027 m. programų, kai įmanoma, bus toliau skatinami kaip efektyvaus įgyvendinimo modelis.

Komisija sutinka, kad išteklių paskirstymo susiejimas su veiksmingumu nėra paprasta užduotis. Todėl Komisija rėmėsi per ankstesnį laikotarpį įgyta patirtimi ir nusprendė per 2021–2027 m. programavimo laikotarpį pasiūlyti pereiti nuo automatinės, mechaninės 2014–2020 m. programavimo laikotarpio sistemos prie išsamesnės sistemos, kurią sudaro kokybinių ir kiekybinių elementų rinkinys. Jie kartu nulems lėšų veiksmingumą vietoje: atliekant laikotarpio vidurio peržiūrą išteklių paskirstymas bus susietas su lėšų naudojimo būdu siekiant ES tikslų pagal BNR.

111. Komisija taip pat mano, kad pagal 2014–2020 m. laikotarpiu sukurtą veiksmingumo pagrindą, įskaitant veiksmingumo rezervą, pirmą kartą pavyko įvertinti veiksmingumą pagal sutartą pagrindą, apimančią tarpines reikšmes pagal kiekvieną programos prioritetinę kryptį. Tai savaime buvo didelė pažanga vystant sanglaudos politikos įgyvendinimo veiksmingumo kultūrą, palyginti su ankstesniais programavimo laikotarpiais.

Komisija pažymi, kad teisės aktų leidėjo BNR nustatytu veiksmingumo rezervo dydžiu (6 % visos paskirstomos sumos) siekta užtikrinti pusiausvyrą tarp programų paskatų pasiekti jų tarpines reikšmes, kartu atsižvelgiant į įprastus sudėtingų priemonių įgyvendinimo sunkumus. Be to, taip siekta išvengti didelių paskirstymo pakeitimų, dėl kurių kiltų pavojus, kad bus pakenkta ir mažiau, ir daugiau sėkmingiems prioritetams, pirmiesiems kylant rizikai, kad bus labai padidintas finansavimas, o galimybių jį įsisavinti nebūtinai bus.

114. *Ex ante* sąlygos buvo sukurtos siekiant „sudaryti tinkamas sąlygas veiksmingoms išlaidoms nuo pat programų įgyvendinimo pradžios“.

Išsamios gairės, kurias Komisija parengė 2014 m. valstybėms narėms ir savo tarnyboms, padėjo gerokai sumažinti skirtingo aiškinimo riziką.

Vertindama *ex ante* sąlygas valstybėse narėse pagal BNR 19 straipsnį Komisija buvo teisiškai įpareigota kiekvieną atvejį nagrinėti individualiai ir kartu užtikrinti, kad panašūs atvejai būtų vertinami panašiai.

Komisijos tarnybos kartu su atitinkamomis valstybėmis narėmis ir programavimo institucijomis atidžiai stebėjo šias *ex ante* sąlygas, dėl kurių veiksmų planai dar nebuvo užbaigti. Dėl tokios griežtos stebėsenos, kaip pažymėjo Audito Rūmai, valstybės narės iki ataskaitų teikimo termino (2017 m. rugpjūčio mėn.) faktiškai įvykdė 98 % veiksmų planų. Komisija taikė reglamentavimo nuostatas (mokėjimų atitinkamoms programoms sustabdymas), kai buvo įvykdytos teisės aktų leidėjų nustatytos sąlygos.

117. Bendras sąlygų režimas ir reikiamos sąlygos yra du atskiri mechanizmai, kuriais siekiama skirtingų tikslų naudojant skirtingas priemones. Reglamentu 2020/2092, remiantis jo 1 straipsniu, „nustatomos taisyklės, būtinos Sąjungos biudžetui apsaugoti teisinės valstybės principų pažeidimų valstybėse narėse atveju“. 2021–2027 m. BNR nustatytos reikiamos sąlygos, remiantis jų apibrėžtimis, yra „konkrečių tikslų efektyvaus ir veiksmingo įgyvendinimo“ sąlygos. Reglamento 2020/2092 tekste patikslinama, kad „priemonės pagal šį reglamentą yra būtinos visų pirma tais atvejais, kai taikant kitas Sąjungos teisės aktuose nustatytas procedūras nebūtų įmanoma Sąjungos biudžetą apsaugoti veiksmingiau“.

Komisija gali pasiūlyti priemones pagal Reglamentą dėl teisinės valstybės principo, nebent taikant kitas Sąjungos teisės aktuose nustatytas procedūras Sąjungos biudžetą būtų įmanoma apsaugoti veiksmingiau. Tuo nauju sąlygų režimu papildomos sektorinės priemonės, kaip antai 2021–2027 m. BNR nustatytos reikiamos sąlygos, kuriomis nustatomos išankstinės efektyvaus ir veiksmingo BNR lėšų naudojimo sąlygos, kurios yra taikomos horizontaliai visoms programoms ir kurių temas lemia konkretūs pasirinkti tikslai. Komisijos pasiūlymo dėl priemonių ir jo priėmimo Taryboje sąlygos pagal bendrą sąlygų režimą nustatomos jo teisiniame pagrindė. Be to, Komisija parengė reglamento taikymo gairių projektą.

## Bendras Komisijos atsakymas į 119 ir 120 dalių pastabas

Įgyvendinimo teisės akto pakeitimai ir patikslinimai dėl kriterijų atsirado dėl poreikio pritaikyti pradinės programos siektinas ir tarpines reikšmes, pagrįstas pradinėmis prielaidomis, kurios, kaip ilgainiui galėjo pasitvirtinti, buvo neteisingos. Todėl, siekiant atlikti teisingą ir patikimą veiksmingumo peržiūrą tokias prielaidas, siektinas ir tarpines reikšmes reikėjo pakoreguoti, be kita ko, pateikiant paaiškinimus Įgyvendinimo reglamente 215/2014 (daugiau informacijos pateikta Komisijos atsakymuose į 51–53 dalių pastabas).

Visus prašymus pakeisti tarpines reikšmes Komisija vertino pagal taikytinas nuostatas. Dėl to buvo teisėtai panaudota 82 % rezervo.

121. Komisijos nuomone, veiksmingumo peržiūrai naudoti veiksmingumo duomenys buvo pakankamai patikimi, kad veiksmingumo peržiūra būtų prasminga. Remiantis visais turimais audito rezultatais ir papildomais patikrinimais, kuriuos atliko programų valdytojai, visos programos, pagal kurias buvo didelių stebėsenos sistemos patikimumo trūkumų, kurie veiksmingumo peržiūros metu dar nebuvo pašalinti, nebuvo įtrauktos paskirstant veiksmingumo rezervą, kol nebuvo pašalinti trūkumai (žr. Komisijos atsakymus į 64–70 dalių pastabas).

Teisiniame pagrinde aiškiai numatytos dvi sąlygos, kuriomis galima sustabdyti tarpinius mokėjimus, jei iš tikrųjų nepavyko pasiekti tarpinės reikšmės. Kad Komisija pasinaudotų prerogatyva sustabdyti mokėjimus, turėtų būti įvykdytos abi sąlygos.

122. Veiksmingumo peržiūra buvo atlikta, kaip reikalaujama pagal reglamentavimo pagrindą, įvertinant į veiksmingumo pagrindą įtrauktus rodiklius.

2014–2020 m. BNR iš tikrųjų reikalaujama atlikti veiksmingumo peržiūrą vertinant įgyvendinimo veiksmus ir rodiklius, įtrauktus į veiksmingumo pagrindą. Sanglaudos politikos intervencinių priemonių pagrindimu užtikrinamas nuoseklus ryšys tarp finansinių bei išdirbio rodiklių ir ilgainiui sulaukiamų rezultatų. Atliekant veiksmingumo peržiūrą būtų dar per anksti gauti sanglaudos politikos lėšomis finansuojamų daugiamečių investicijų rezultatus (ir pagal juos vertinti pažangą).

123. Komisija pažymi, kad vykstant įprastai programų raidai per programavimo laikotarpį finansavimas neretai padidinamas ir sumažinamas.

Lyginant sumas, prioritetams skirtas prieš veiksmingumo peržiūros ir po jos, visi nepakankamai veiksmingi prioritetai, nagrinėti šio audito metu, neteko savo veiksmingumo rezervo ir jų sumos buvo sumažintos iš dalies keičiant programą, kai buvo atliekama veiksmingumo peržiūra.

124. 2021–2027 m. programavimo laikotarpio veiksmingumo peržiūra buvo pakeista laikotarpio vidurio peržiūra, o veiksmingumo rezervas buvo pakeistas lankstumo sumomis. Visi elementai, kurių reikia laikotarpio vidurio peržiūrai atlikti, apibrėžti BNR nuostatose, susijusiose su laikotarpio vidurio peržiūra (18 straipsnis) ir programų daliniais pakeitimais (24 straipsnis). Šiuo metu Komisija nemano, kad yra tikslinga pateikti išsamesnės informacijos apie laikotarpio vidurio peržiūrą.

Be sanglaudos politikos, siekdama padėti valstybėms narėms atsigausti nuo pandemijos poveikio ir atgaivinti ES ekonomiką vykdant žaliąją ir skaitmeninę pertvarką, ES sutelkė beprecedentę finansinę paramą per priemonę „NextGenerationEU“, apimančią EGADP. EGADP ir sanglaudos politikos priemonės vienos kitas labai papildo. Komisijos nuomone, nėra didelės dviejų priemonių konkurencijos ir dubliavimosi rizikos, visų pirma atsižvelgiant į tų priemonių laikotarpius ir išskirtinį paramos poreikį gaivinant ekonomiką.

Komisijos nuomone, valstybės narės imsis visų būtinų priemonių, kad užtikrintų spartų abiejų priemonių įgyvendinimą, ir atidžiai stebės padėtį bei prireikus teiks valstybėms narėms pagalbą.



128. Vadovaujančiosios ir audito institucijos turi pateikti patikinimą pagal 69 straipsnio 2 dalį. Tačiau, kalbant apie Sąjungos įnašus, grindžiamus su išlaidomis nesusijusiu finansavimu, atliekant valdymo patikrinimus ir auditą negali būti viršijama 95 straipsnio 3 dalyje nustatyta taikymo sritis.

2021–2027 m. su išlaidomis nesusijęs finansavimas bus Komisijos patvirtintų arba iš dalies pakeistų programų dalis.

Be to, Komisija nori patikslinti, kad ribota patikrinimų ir audito taikymo sritis pagal taikytiną BNR 2021/1060 95 straipsnį nedaro poveikio būtinybei valstybių narių institucijoms ir Komisijai programos lygmeniu nuolat stebėti atitinkamas reikiamas sąlygas, susijusias su viešųjų pirkimų ir valstybės pagalbos taisyklėmis.

Galiausiai, Komisija kartu su valstybėmis narėmis taip pat išnagrinės, kuriose investavimo srityse ir dėl kurių veiklos rūšių su išlaidomis nesusijusio finansavimo standartiniai modeliai galėtų būti naudingiausi.

### **1 rekomendacija: 2021–2027 m. laikotarpiu kuo geriau pasinaudoti reikiomomis sąlygomis**

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

- a) Komisija imsis atitinkamų veiksmų BNR lėšų programų stebėsenos komitetuose.
- b) Komisija pažymi, kad BNR 2021/1060 tokio įpareigojimo nėra. Vis dėlto, jeigu šios dvi institucijos prašys, Komisija pateiks prašomą informaciją; taigi Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

### **2 rekomendacija: iš anksto sudaryti sąlygas veiksmingai 2021–2027 m. laikotarpio vidurio peržiūrai**

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

- a) Komisija, likus pakankamai laiko iki laikotarpio vidurio peržiūros, praneš valstybėms narėms, koks metodas bus taikomas, atsižvelgdama į naujojo BNR 18 straipsnio nuostatas. Tai bus, *inter alia*, investavimo gairės valstybėms narėms 2024 m. Europos semestro kontekste.
- b) Komisija pabrėžia, kad pasidalijamojo valdymo fondams ir EGADP taikomos atskiros taisyklės ir kad jie įgyvendinami taikant skirtingus biudžeto vykdymo metodus. BNR 18 straipsnyje išvardijami elementai, į kuriuos bus atsižvelgiama atliekant laikotarpio vidurio peržiūrą, ir EGADP vertinimo tarp jų nėra. Visų pirma, jeigu konkrečioms šalims skirtose rekomendacijose, kurias numatoma priimti 2024 m. (BNR 2021/1060 18 straipsnio 1 dalies a punktas), bus pateikti tam tikri vertinant pagal EGADP nustatyti faktai, atliekant laikotarpio vidurio peržiūrą į juos bus atsižvelgta.

### **3 rekomendacija: paaiškinti taisykles, kuriomis grindžiamas su išlaidomis nesusijusio finansavimo modelis**

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

- a) Komisija pažymi, kad pagal naujojo BNR 2021/1060 95 straipsnį valstybės narės turėtų pasiūlyti savo su išlaidomis nesusijusio finansavimo schemas dėl, jų nuomone, tinkamų rūšių veiksmų, dėl kurių jos siekia gauti Komisijos patvirtinimą.
- b) Komisija pažymi, kad programos daliniai pakeitimai turi atitikti Reglamento (ES) 2021/1060 18 straipsnyje nustatytą procedūrą. Pagal šią nuostatą valstybės narės turėtų pateikti motyvuotą prašymą dėl dalinio pakeitimo, o Komisija įvertins pakeitimą ir jo suderinamumą su BNR bei su konkrečiais fondais susijusiais reglamentais, įskaitant nacionalinio lygmens reikalavimus.

### **4 rekomendacija: patikslinti metodą siekiant suteikti patikinimą dėl ES finansavimo taikant su išlaidomis nesusijusio finansavimo modelį**

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

a) Savo audito strategijoje Komisija ketina nustatyti ir su audito institucijomis aptarti, kaip jų audito strategijose apibrėžtos audito sistemos, kuriomis užtikrinamas veiksmingumo duomenų patikimumas pranešant apie įvykdytinas sąlygas arba pasiekinius išdirbius / rezultatus.

b) Atsižvelgiant į tai, kad atliekant valdymo patikrinimus ir auditą negali būti viršijama 95 straipsnio 3 dalyje nustatyta taikymo sritis, dėl išlaidų pagal su išlaidomis nesusijusio finansavimo schemas Komisija patikslins, kaip valstybės narės turėtų patikinti Komisiją, visų pirma patvirtindamos, kad atitinkamoje programoje visą laikotarpį laikomasi atitinkamų horizontaliųjų reikiamų sąlygų, susijusių su viešųjų pirkimų ir valstybės pagalbos taisyklėmis.

BNR15 straipsnio 5 dalyje numatyta, kad Komisija nekompensuoja išlaidų, jeigu nėra įvykdytos reikiamos sąlygos. Tai leidžia Komisijai imtis tinkamų veiksmų dėl reikiamų sąlygų kriterijų neįvykdymo, visų pirma dėl viešųjų pirkimų ir valstybės pagalbos taisyklių.