



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

ES biudžetas – laikas reformoms?

Informacinis pranešimas dėl 2014–2020 m. daugiametės finansinės programos
laikotarpio vidurio peržiūros

TURINYS

	Dalis
Įvadas	1–6
Mūsų informacinis pranešimas	1–2
Galimybė reformuoti ES biudžetą	3–6
Komisijos 2014–2020 m. daugiamečių finansinės programos laikotarpio vidurio peržiūra	7–51
Dabartinės daugiamečių finansinės programos įgyvendinimo būseną ir nauji iššūkiai	7–18
Diskusijoms dėl reformos reikia daugiau įrodymų	7–9
Istorijos pasikartojimo pavojus	10–14
Prieš nustatant naują ilgalaikį biudžetą, reikalinga išsami ES išlaidų peržiūra	15–18
Pastabos dėl pagrindinių pasiūlymų, pateiktų Komisijos laikotarpio vidurio peržiūroje	19–33
Labiau orientuoti biudžetą į politikos prioritetus ir naujus uždavinius?	20–26
Ar reikia gerinti lankstumą ir operatyvumą telkiant ir teikiant lėšas?	27–30
Ar reikia paprastesnių taisyklių ir labiau orientotis į veiksmingumą?	31–33
Perėjimas prie naujos daugiamečių finansinės programos	34–51
Komisijos iškelti uždaviniai	35–47
Bendra finansavimo tvarka	48–51
Išvados ir pasiūlymai	52–57
1 pasiūlymas: iš naujo apvarstyti naujos DFP parengimo terminą	54
2 pasiūlymas: atlikti išsamią ES išlaidų peržiūrą	55
3 pasiūlymas: sukurti aiškesnę, paprastesnę ir darnesnę finansavimo tvarką	56
4 pasiūlymas: ES biudžeto prioritetus aptarti aukšto lygmens diskusijoje	57

IVADAS

Mūsų informacinis pranešimas

1. Šiame informaciniame pranešime atsakoma į Komisijos komunikatą dėl 2014–2020 m. daugiamečių finansinės programos (DFP) laikotarpio vidurio peržiūros ir į pasiūlymus iš dalies pakeisti DFP reglamentą, Tarpinstitucinį susitarimą ir sprendimą dėl nenumatytų atvejų rezervo lėšų mobilizavimo¹. Atėjus laikui, atsakysime į kitus laikotarpio vidurio peržiūros dokumentų rinkinyje pateiktus pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų².
2. Pagrindinį dėmesį skiriame DFP biudžeto aspektams, kurie apžvelgiami laikotarpio vidurio peržiūroje, ir raginame ES politikos, teisėkūros ir biudžeto valdymo institucijas pasinaudoti šia galimybe ir per šį teisėkūros laikotarpį pradėti ilgalaikę ES biudžeto reformą. Mūsų pastabos pateikiamos pagal pagrindinius komunikato skyrius, t.y. dėl 2014–2020 m. DFP įgyvendinimo būsenos, pasiūlymų, pateiktų laikotarpio vidurio peržiūros dokumentų rinkinyje, ir problemų, kurias reikia išspręsti pasiūlyme dėl naujos DFP.

Galimybė reformuoti ES biudžetą

3. 2014–2020 m. DFP laikotarpio vidurio peržiūra – tai galimybė apsvarstyti, kaip būtų galima pagerinti finansų valdymą ir atskaitomybę ir pereiti prie tokios ES biudžeto sistemos, kuri padėtų atgauti piliečių pasitikėjimą.
4. Remdamiesi savo patirtimi audito srityje, apie kurią informuojame mūsų metinėse ir specialiosiose ataskaitose, manome, kad dabar yra tinkamas laikas kurti naują požiūrį į ES išlaidas ir investicijas. Reforma turėtų būti siekiama padidinti ES biudžeto sistemos pajėgumus:

¹ COM(2016) 603 *final*, COM(2016) 606 *final* ir COM(2016) 607 *final*.

² Šiuo metu rengiame nuomones dėl pasiūlymo iš dalies pakeisti Finansinį reglamentą (966/2012) ir pasiūlymo iš dalies pakeisti ESIF reglamentą (2015/1017).

- greitai ir lanksčiai nukreipti ES lėšas ten, kur jais būtų sukurta didžiausia vertė Sąjungai ir jos piliečiams;
- efektyviai teikti lėšas ir siekti rezultatų prisiimant pagrįstą riziką; ir
- parodyti, kaip ES finansuoja įvairias politikos sritis ir pasiekia rezultatus.

5. Pagal dabartinę DFP sistemą pasiekti šiuos tikslus nėra paprasta. Komisijos galimybės šiame etape pasiūlyti pakeisti ES išlaidų prioritetus ir finansines taisykles yra labai ribotos, nes:

- dabartinė DFP atspindi Sąjungos finansavimo prioritetus, buvusius jos priėmimo metu;
- DFP reglamentu ribojami koregavimai, kuriuos galima daryti laikotarpiui įpusėjus³;
- po didelių vėlavimų 2014–2020 m. laikotarpio septynerių metų išlaidų programos tik neseniai pradėjo veikti ir
- ES biudžeto išlaidos yra beveik pasiekusios išlaidų ribas.

6. Tokiomis sąlygomis Komisija teikia pasiūlymus, kad daugiau išteklių būtų sutelkta į esamus prioritetus, kad biudžeto valdymas taptų lankstesnis ir kad būtų supaprastinti tam tikri finansinių taisyklių aspektai.

³ Tarybos reglamento Nr. 1311/2013, kuriuo nustatoma 2014–2020 m. daugiametė finansinė programa, 2 straipsnis.

KOMISIJOS 2014–2020 M. DAUGIAMETĖS FINANSINĖS PROGRAMOS LAIKOTARPIO VIDURIO PERŽIŪRA

Dabartinės daugiametės finansinės programos įgyvendinimo būseną ir nauji iššūkiai

Diskusijoms dėl reformos reikia daugiau įrodymų

7. Informacija, kurią Komisija pateikia apie dabartinės DPF įgyvendinimo būseną, daugiausia yra susijusi su tikėtiniu įsipareigojimų ir mokėjimų viršutinių ribų ir maržų panaudojimu iki 2020 m. pabaigos. Komisija nepateikia pakankamai informacijos apie:

- ekonominę padėtį, kuri turi įtakos valstybių narių išlaidoms iš ES biudžeto⁴, įskaitant ES fondų riziką:
 - a) kad valstybės narės nepasinaudos visomis jų galimybėmis⁵;
 - b) kad bus išstumtos kitos investicijos ir finansavimo šaltiniai;
 - c) kad lėšos gali būti neišmokėtos, jei valstybės narės nevykdys rekomenduojamų struktūrinių reformų („sąlygiškumo“ nuostata);
- planuojamas išlaidas pagal dabartinę DFP, palyginti su faktinėmis ankstesnės DFP išlaidomis, kad būtų galima atkreipti dėmesį į pasikartojančius vėlavimus;
- finansinėse priemonėse laikomas nepanaudotas lėšas⁶;
- išankstinio finansavimo, įsipareigojimų, kuriuos dar reikia padengti mokėjimais, ir kitų įsipareigojimų bei neapibrėžtųjų įsipareigojimų kieki⁷;

⁴ Tarybos reglamento Nr. 1311/2013, kuriuo nustatoma 2014–2020 m. daugiametė finansinė programa, 2 straipsnis.

⁵ 2015 m. metinės ES biudžeto vykdymo ataskaitos 2.6 dalis ir 2.6 diagrama.

⁶ Specialioji ataskaita 19/2016 ir Metinės 2015 m. biudžeto vykdymo ataskaitos 2.31 dalis.

⁷ Metinės 2015 m. biudžeto vykdymo ataskaitos 2.5–2.9 dalys.

- tikėtinus grynujų pinigų srautus septynerių–dešimties metų laikotarpiu, įskaitant biudžeto viršutines ribas, mokėjimų poreikius, pajėgumų apribojimus ir potencialius panaikintus įsipareigojimus⁸, kad būtų atkreiptas dėmesys į padėtį po 2020 m.;
- bendrą laikotarpio vidurio peržiūros dokumentų rinkinyje pateiktų pasiūlymų finansinį poveikį ES biudžetui, įskaitant palyginti su esama padėtimi išaugusius įsipareigojimus ir mokėjimus bei bendrą numatytą rezervų ir garantijų vertę; ir
- tai, kokią įtaką pasiūlymai turės toms ES biudžeto sritims, kuriose nuolatos yra didelis klaidų lygis⁹;

8. Taip pat atkreipiame dėmesį į tai, kad kai kuriose valstybėse narėse lėšos iš ES biudžeto sudaro didelę jų valdžios sektoriaus išlaidų ir investicijų dalį¹⁰.

9. Tokią informaciją buvo galima pateikti šiame etape, kad būtų **parodyti biudžeto valdymo sunkumai** ir būtų lengviau **suteikti tarpinsituciniam dialogui reikalingą informaciją** apie galimus ilgalaikius sprendimus.

Istorijos pasikartojimo pavojus

10. Dėl reikšmingo vėlavimo pradėti 2014–2020 m. DFP didžioji dalis iki šiol pagal dabartinę DFP patirtų veiklos išlaidų yra susijusios su ankstesnio laikotarpio įsipareigojimais. Su išlaidomis susijusių vėlavimų buvo ir ankstesnių laikotarpių pradžioje.

11. 2015 m. (tai vėliausi metai, kurių atžvilgiu turima audito patvirtintų duomenų) daugiau kaip trys ketvirtadaliai veiklos išlaidų buvo skirta schemoms, kurios veikė pagal ankstesnės DFP taisyklės¹¹.

⁸ Metinės 2015 m. biudžeto vykdymo ataskaitos 2.10 ir 2.47 dalys.

⁹ Metinės 2014 m. biudžeto vykdymo ataskaitos 1.66 dalis.

¹⁰ Žr. Metinės 2015 m. biudžeto vykdymo ataskaitos 1.1 diagrama.

¹¹ Metinės 2015 m. biudžeto vykdymo ataskaitos 2.3 dalis.

12. Nors mokėjimų vėlavimai iš ankstesnio laikotarpio jau yra panaikinti, tikėtina, kad per ateinančius kelerius metus spaudimas dėl mokėjimų vėl atsiras, jei iki laikotarpio pabaigos bus išnaudotos visos aukščiausios DFP įsipareigojimų ribos. Tai daugiausia lemia didelis atotrūkis tarp įsipareigojimų ir mokėjimų, dėl kurių buvo iš pradžių susitarta DFP.

13. Šiuo atžvilgiu Komisijos pasiūlymas kompensuoti 2014 m. nenumatytų atvejų rezervo mobilizavimą 2017 m., o ne 2018–2020 m. atžvilgiu, padės užtikrinti mokėjimus tais metais¹². Tačiau atrodo, kad prasidėjus naujai DFP vis dar bus daug mokėtinų įsipareigojimų pagal dabartinę DFP, nes iki 2020 m. bus išmokėta mažiau kaip 60 % dabartinėje DFP numatytų Europos struktūrinio ir investicijų fondo lėšų¹³. Tai reiškia, kad pusė išmokėtų išlaidų sumos didžiausioje biudžeto išlaidų srityje bus pasiekta tik paskutiniais laikotarpio metais.

14. Todėl, norint laiku priimti naują DFP ir susijusias išlaidų programas, vėlavimai pradėti programos ir mokėjimų biudžetui pagal dabartinę DFP daromas spaudimas gali lemti du pagrindinius pavojus:

- per būsimus kelerius metus vėl susikaups įsipareigojimų ir vėluos mokėjimai, nes tam tikros valstybės narės sunkiai įsisavina iki 2020 m. ar net 2023 m., kai baigsis 2014–2020 m. išlaidų programų galiojimas, skirtas lėšas. Dėl to kyla pavojus, kad bijant prarasti finansavimą bus finansuojami mažaverčiai projektai¹⁴;
- prieš tai, kai Komisija iki 2017 m. pabaigos turės pateikti savo pasiūlymą dėl DFP po 2020 m., bus mažai galimybių iš faktais pagrįstų vertinimų sužinoti apie ES išlaidų programų pagal 2014–2020 m. DFP modelį, veikimą ir rezultatus. Be to, dauguma *ex post* vertinimų įvyks prieš užbaigiant programas pagal 2007–2013 m. DFP.

¹² Pasiūlymas dėl EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS SPRENDIMO, kuriuo iš dalies keičiamas Sprendimas (ES) 2015/435 dėl nenumatytų atvejų rezervo lėšų mobilizavimo COM(2016) 607 *final*.

¹³ Komisijos vertinimas SWD(2016) 299 *final* 6 priede.

¹⁴ Padėties apžvalgos 38 dalis. Geriausias ES pinigų panaudojimas: rizikos, kylančios ES biudžeto finansų valdymui, padėties apžvalga.

Prieš nustatant naują ilgalaikį biudžetą, reikalinga išsami ES išlaidų peržiūra

15. Išlaidos iš ES biudžeto turi duoti aiškia ir matomą naudą Europos Sąjungai ir jos piliečiams, kurios nebūtų įmanoma pasiekti nacionaliniu, regioniniu ar vietos lygmenimis.

16. Mūsų metinėse ir specialiosiose ataskaitose atkreipiamas dėmesys į tuos atvejus, kai ES išlaidos galėjo būtų planuojamos strategiškiau ir taip būtų pasiekti geresni rezultatai ir didesnė pridėtinė vertė visai ES. Pavyzdžiui, be kitų dalykų, naujausiose ataskaitose buvo pabrėžta, kad:

- investicijos į kaimo infrastruktūrą iš ES biudžeto turėjo tik ribotą ekonominį veiksmingumą ir tam tikrais atvejais ne papildė, o pakeitė nacionalinį ir regioninį finansavimą¹⁵;
- trečdalis ištirtų ES išlaidų jūrų laivininkystės infrastruktūrai buvo neveiksmingos arba netvarios, nes buvo dubliuojama šalia esanti infrastruktūra¹⁶;
- 2007–2013 m. ES finansavimu, skirtu geležinkelio projektams, nepavyko pasiekti, kad daugiau krovinių būtų vežama ne keliais, o geležinkeliais¹⁷;
- Europos inovacijos ir technologijos institutui trukdo sudėtinga sistema ir valdymo problemos¹⁸; ir
- 2007–2013 m. ERPF ir ESF finansinėmis priemonėmis sunkiai praktiškai sekėsi suvaldyti išlaidas ir mokesčius, išmokėti esamas lėšas, pritraukti privatųjį kapitalą ir pakartotinai panaudoti finansinę paramą¹⁹.

¹⁵ Specialioji ataskaita Nr. 25/2015.

¹⁶ Specialioji ataskaita Nr. 23/2016.

¹⁷ Specialioji ataskaita Nr. 08/2016.

¹⁸ Specialioji ataskaita Nr. 04/2016.

¹⁹ Specialioji ataskaita Nr. 19/2016.

17. Be to, didelis veiksmingumas ir pridėtinė vertė praeityje negarantuoja didelio veiksmingumo ir pridėtinės vertės ateityje. Todėl labai svarbu, kad visos pagrindinės išlaidų programos ir schemos ne tik būtų periodiškai stebimos ir vertinamos, kaip yra reikalaujama, bet ir kad būtų palyginamas įvairių programų ir schemų veiksmingumas ir pridėtinė vertė.

18. Mūsų nuomone, prieš ES priimant kitą ilgalaikį biudžetą ir naują išlaidų programų rinkinį, turi būti atlikta išsami ES išlaidų peržiūra. Išsami išlaidų peržiūra suteiktų galimybę, be kita ko, patobulinti:

- ES biudžeto veiksmingumą ir pridėtinę vertę tiek politikos prioritetų lygmeniu (t. y. DFP išlaidų kategorijų lygmeniu), tiek ir programų lygmeniu;
- procesus, kuriuos taikant Sąjungos politikos tikslai virsta jos pagrindinių išlaidų programų ir schemų veiklos tikslais; ir
- veiksmingumo ir pridėtinės vertės stebėjimą, vertinimą ir ataskaitų teikimą kiekvienu lygmeniu.

Komisijos DFP laikotarpio vidurio peržiūroje nėra labai reikalingos išsamos ES išlaidų peržiūros įvairių ES biudžeto sričių ir išlaidų programų veiksmingumo ir pridėtinės vertės atžvilgiu. Jei remiantis šiuo laikotarpiu norima padaryti tam tikras išvadas ir turimomis ES lėšomis ateityje pasiekti geresnį ekonominį veiksmingumą, tai reikėtų padaryti prieš susitarant dėl naujo ilgalaikio finansinio plano.

Pastabos dėl pagrindinių pasiūlymų, pateiktų Komisijos laikotarpio vidurio peržiūroje

19. Šiame skyriuje laikomasi Komisijos komunikato 3 skyriaus struktūros.

Labiau orientuoti biudžetą į politikos prioritetus ir naujus uždavinius?

20. Komisijos pasiūlymai „labiau orientuoti biudžetą į politikos prioritetus ir naujus uždavinius“ yra susiję su papildomų išteklių paskirstymu tam tikroms išlaidų kategorijoms ir programoms nepadidinus bendrų DFP skirtų lėšų, kaip nurodyta šio komunikato priede.

21. Bendrame rinkinyje, kurį iki 2020 m. sudaro beveik 12,8 milijardo eurų, numatyta:

- 1,8 milijardo eurų iš 2017 m. biudžeto migracijai;
- 4,6 milijardo eurų sanglaudai dėl automatinio koregavimo, siekiant atsižvelgti į infliaciją ir valstybių narių BNPj pokyčius (1b išlaidų kategorija);
- 6,3 milijardo eurų ekonomikos augimui ir darbo vietoms, saugumui, migracijai ir pabėgėliams (1a, 1b, 3 ir 4 išlaidų kategorijos); ir
- nėra pasiūlymų pakeisti žemės ūkio finansavimą (2 išlaidų kategorija) arba administravimą (5 išlaidų kategorija).

22. Papildomi 6,3 milijardo eurų sudaro apie 1 % visų įsipareigojimų iki laikotarpio pabaigos. Jie reikšmingai nepakeičia bendros kiekvienai išlaidų kategorijai paskirtų išteklių proporcijos, nors saugumo ir pilietybės (3 išlaidų kategorija) dalis padidės 23 %.

23. Papildomos investicijos priklauso nuo EP ir Tarybos susitarimo, kad finansavimas iš „specialiųjų priemonių“ neįtraukiamas į 2014–2020 m. įsipareigojimų ir mokėjimų aukščiausias ribas. Paprastai prioritetai ir nauji uždaviniai turėtų būti finansuojami iš ES biudžeto, o ne iš atskirų „specialiųjų priemonių“. „Specialiosios priemonės“ – tai rezervai, kurie turi būti pasitelkiami nenumatytiems įvykiams.

24. Iš 6,3 milijardo eurų sumos 2,4 milijardo eurų yra skirta Jaunimo užimtumo iniciatyvai ir kelioms konkurencingumo programoms, kurias tiesiogiai ar netiesiogiai valdo Komisija. Atkreipiame dėmesį į tai, kad papildomos investicijos į šias programas siūlomos prieš įvertinant dabartinio laikotarpio išlaidas. Jaunimo garantijų ir Jaunimo garantijų iniciatyvos įgyvendinimo valstybėse narėse audito rezultatus paskelbsime 2017 m. pradžioje.

25. Dalis 6,3 milijardo eurų sumos taip pat bus skirta didinti garantijas, teikiamas investiciniams fondams ne iš biudžeto. 150 milijonų eurų bus papildytas ESIF garantijų fondas, kad būtų paremtas siūlomas jo skolinimo pajėgumų padidinimas, o 250 milijonų eurų bus panaudota panašiam naujo Europos darnaus vystymosi fondo (EDVF) garantijų fondui įsteigti. Atkreipiame dėmesį į tai, kad EDVF turės daugiau sandorio šalių nei ESIF, todėl jo

rizikos pobūdis bus kitoks. Siekdama sumažinti grynųjų pinigų kiekį, reikalingą kvietimams dėl garantijų iš ES biudžeto padengti, Komisija siūlo įsteigti „bendrą atidėjinių fondą“. Jis padengs garantijų fondus ESIF, EDVF ir išorės veiksams.

26. Komisija taip pat siūlo sukurti naujus vidinius patikos fondus, kad padėtų pritraukti papildomą finansavimą iš valstybių narių ir kitų šaltinių, kurį naudojant būtų galima spręsti migracijos ir pabėgėlių Europos Sąjungoje problemas.

Mūsų manymu, tokie pasiūlymai reikšmingai nepakeistų kiekvienos DFP išlaidų kategorijos išteklių proporcijos iki 2020 m. Tai, kad siūlomos naujos išlaidos esamiems prioritetams nėra pagrįstos išteklių perskirstymu, parodo dabartinius ES biudžetui taikomus biudžetinius, programinius ir politinius (žr. 7 dalį) suvaržymus, tas pat pasakytina ir apie reformą. Be to, dėl didėjančios priklausomybės nuo biudžete garantuojamų finansinių priemonių, patikos fondų ir investicinių fondų, atsiranda būtinybė stiprinti rizikos valdymą ir gerinti informavimą apie didėjančius ES neapibrėžtuosius įsipareigojimus.

Ar reikia gerinti lankstumą ir operatyvumą telkiant ir teikiant lėšas?

27. Komisija siūlo kelias priemones, kurias naudojant būtų galima lengviau rasti naujų lėšų naujiems uždaviniams spręsti neviršijant esamos DFP viršutinių ribų. Jas sudaro:

- priemonės, leidžiančios taikyti laisvesnius metinio biudžeto reikalavimus dėl įsipareigojimų ir mokėjimų, kuo daugiau pasinaudojant maržomis ir perkėlimais; ir
- tolesnis biudžeto rezervo ir „specialiųjų priemonių“, įskaitant Europos Sąjungos krizės rezervą (Krizės rezervas), pajėgumų didinimas.

28. Pasiūlymu dėl maržų ir perkėlimų būtų siekiama užtikrinti didžiausią įsipareigojimų ir mokėjimų panaudojimą pagal viršutines atitinkamo laikotarpio ribas. Kitaip tariant, skirtumas tarp DFP viršutinių ribų ir metinių biudžetų praktiškai išnyktų, nes bet kurių atitinkamų metų viršutinę ribą būtų galima viršyti tol, kol nebūtų viršijama viso laikotarpio viršutinė riba.

29. Dėl rezervo biudžete Komisija siūlo trijose išorės veiksmy priemonėse sukurti 10 % lėšų lankstumo maržą²⁰. Be to, Komisija siūlo išplėsti dvi „specialiąsias priemones“, lankstumo priemonę ir neatidėliotinos pagalbos rezervą ir sukurti krizės rezervą.

30. Krizės rezervas turėtų suteikti galimybę ES greitai reaguoti į krizes ir įvykius, turinčius rimtų humanitarinių arba saugumo padarinių. Jis būtų finansuojamas iš n-2 metų panaikintų įsipareigojimų. Komisijos vertinimu, iš tokių panaikintų įsipareigojimų per metus būtų gaunama apie 3–4 milijardus eurų. Nepanaudotus rezervus būtų galima perkelti į ateinančius vienus metus, o fondo pajėgumai prilygtų dvejų metų vertės panaikintų įsipareigojimų sumai.

Mūsų manymu, įgyvendinus šį pasiūlymą padidėtų biudžeto lankstumas ir rezervai. Tačiau kyla pavojus, kad dėl to sistema taps sudėtingesnė, bus pakenkta ES biudžeto metiniam periodiškumui, specifiškumui ir skaidrumui ir kad bus sudėtingiau tikrinti, kaip valdomas ES biudžetas. Be to, turėtų būti geriau paaiškinta, kiek papildomų išlaidų būtų įmanoma skirti pateikus pasiūlymus ir kokie būtų bendri tokių rezervų ir maržų pajėgumai.

Ar reikia paprastesnių taisyklių ir labiau orientotis į veiksmingumą?

31. Komisija siūlo iš esmės perrašyti bendrąsias finansines ES biudžeto vykdymo taisykles ir pridėti sektorių finansinių taisyklių pakeitimus. Kaip nurodyta įvade, savo nuomonę apie konkrečius šių pakeitimų elementus mes pateiksime atskirojoje nuomonėje. Tačiau šiame etape norėtume išsakyti kelias pastabas dėl šių pasiūlymų.

32. Iš esmės Komisija atnaujina ir plečia priemonių, kurias galima naudoti išlaidų programose, rinkinį ir skatina jas naudoti kompleksiškai. Bus tam tikrų galimybių naujas nuostatas pritaikyti 2014–2020 m. išlaidų programoms, kad jos taptų labiau orientuotos į veiksmingumą ir mažiau rizikingos, ir bus daugiau galimybių tai padaryti rengiant kito laikotarpio programas ir schemas. Nors finansinis koregavimas ir netinkamai išleistų sumų susigrąžinimas yra būtinos tinkamo ES finansų valdymo savybės, mes laikomės savo metinėje

²⁰ Pasirengimo narystei pagalbos priemonė (PNPP), Europos kaimynystės priemonė ir vystomojo bendradarbiavimo finansinė priemonė.

ataskaitoje išsakytos nuomonės, kad geriau visų pirma kurti tokias programas, kuriose būtų mažesnė klaidų rizika.

33. Siūloma daug įvairaus pobūdžio supaprastinimų. Dauguma priemonių siekiama lengviau valdyti ES išlaidų programas ir schemas ir gauti lėšų. Kitomis siekiama palengvinti nuoseklesnį dotacijomis nepagrįstų priemonių, pavyzdžiui, patikos fondų, finansinių priemonių ir finansinės paramos naudojimą. Dar keliomis siekiama reguliuoti atvejus, kai galima tais pačiais tikslais naudoti kelias dotacijomis pagrįstas ir dotacijomis nepagrįstas priemones.

Mūsų nuomone, norint taikyti siūlomus pakeitimus, reikia pasirūpinti, kad padidinus galimybes derinti skirtingų tipų priemones, finansavimo tvarka netaptų pernelyg sudėtinga.

Perėjimas prie naujos daugiametės finansinės programos

34. Komisija teigia naujoje DFP planuojanti daug platesnes permainas ir nurodo kelis spręstinus uždavinius. Mūsų nuomonė apie Komisijos pristatytus uždavinius yra pateikta toliau, kartu su mūsų nuomone apie pagrindinę problemą, kuri nėra aptariama laikotarpio vidurio peržiūroje – didėjantį ES politikos finansavimo tvarkos sudėtingumą.

Komisijos iškelti uždaviniai

Nuosavų išteklių reformavimas

35. Komisija planuoja atsižvelgti į Aukšto lygio grupės nuosavų išteklių klausimais darbo rezultatus, o mes esame pasirengę pateikti savo pastabas dėl galimų pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamo akto. Manome, kad yra galimybių patobulinti nuosavų išteklių tvarką, ir siūlome, kad biudžeto pajamų dalies svarstymų rezultatus geriausia būtų vertinti kartu su išlaidų peržiūros rezultatais.

Programos trukmė

36. Komisija pažymi, kad net dabartinės DFP septynerių metų laikotarpis nėra pakankamai gerai suderintas su Europos Parlamento ir Komisijos penkerių metų kadencija.

37. Verta pažymėti, kad visas DFP ciklas iš tikrųjų trunka daugiau kaip 13 metų, nes pirmieji pasiūlymai pateikiami likus dvejiems metams iki naujo laikotarpio pradžios ir programos išlaidos yra tinkamos finansuoti trejus metus po programavimo laikotarpio pabaigos („n+3“), o programos baigiamos tik praėjus 1,5 metų nuo to tinkamumo finansuoti laikotarpio pabaigos. Jei po dabartinės DFP seks 5 metų trukmės DFP (ir nebūtų jokių kitų reikšmingų pakeitimų), didžioji naujojo laikotarpio išlaidų dalis bus susijusi su 2014–2020 m. programomis.

38. Be to, naujausiose metinėse ataskaitose²¹ atkreipėme dėmesį į galimybes patobulinti procesą, kad ES biudžeto išlaidos būtų suderintos su strateginiais Sąjungos prioritetais. Visų pirma pastebėjome, kad:

- dešimties metų strateginio planavimo ciklas nėra suderintas su septynerių metų ES biudžeto valdymo ciklu; ir
- dabartinė biudžeto tvarka nepadedą paversti politinių siekių (Strategija „Europa 2020“ ir 10 Komisijos politikos prioritetų) naudingais išlaidų programų ir schemų veiklos tikslais²².

39. Todėl dabar yra poreikis ir galimybė suderinti ilgalaikę strategiją ir politinius sprendimus su biudžeto ciklu. Mūsų siūlymu, dabar yra tinkamas laikas išnagrinėti kitas galimybes, pavyzdžiui:

- dėl atnaujinamojo biudžeto su vidutinio laikotarpio planavimo perspektyvomis ir atnaujinama vertinimo programa;
- nustatyti programų ir schemų trukmę pagal politikos poreikius, o ne pagal finansinio planavimo laikotarpio trukmę; ir

²¹ Žr. metinių 2014 m. ir 2015 m. biudžetų vykdymo ataskaitų 3 skyrių.

²² Metinės 2015 m. biudžeto vykdymo ataskaitos 3.86 ir 3.87 dalys.

- reikalauti, kad prieš nustatant išlaidas valstybės narės ir Komisija pateiktų tinkamai pagrįstus ES finansavimo poreikius ir planuojamus pasiekti rezultatus.

40. Tinkamo finansų valdymo ir skaidrumo tikslais taip pat būtų naudinga, kad ES politikos, teisėkūros ir biudžeto valdymo institucijos, prieš nusprendamos dėl kito ilgalaikio finansinio plano, apsvarstytų, kuriose politikos srityse turėtų būti leidžiamas ES biudžetas.

Lankstumas

41. Komisija nurodo, kad išankstinis lėšų paskirstymas pagal pasidalijamąjį valdymą valstybėms narėms yra pagrindinis apribojimas, trukdantis naudojantis biudžetu reaguoti į kintančius poreikius. Ji taip pat siūlo iš naujo išnagrinėti galimybę sukurti rezervus, kuriuos būtų galima greitai mobilizuoti.

42. Mes taip pat nustatėme, kad išankstinis paskirstymas yra nelankstumo šaltinis. Tačiau ši problema turėtų būti nagrinėjama aukštesnio lygmens svarstymuose (taip pat žr. 40 dalį) apie tai, kas turėtų būti finansuojama iš ES biudžeto ir per kokį laikotarpį.

EPF finansavimas iš biudžeto

43. Mes sutinkame, kad teisėkūros ir biudžeto valdymo institucijos turėtų apsvarstyti galimybę EPF finansuoti iš ES biudžeto. Siūlome tai aptarti platesniame iniciatyvos, kuria siekiama tinkamiau sutvarkyti vis sudėtingesne tampančią ES politikos finansavimo tvarką, kontekste.

Rėmimasis dabartinės DFP naujovėmis

44. Komisija planuoja remtis dabartinėje DFP nustatytais ir laikotarpio vidurio peržiūroje patobulintomis sąlygomis, finansiniais svertais ir supaprastinimo priemonėmis.

45. Dėl sąlygiškumo mes sutinkame, kad reikėtų įvertinti, kaip ši nuostata buvo taikoma įgyvendinant dabartinę DFP, prieš ją tobulinant toliau.

46. Atitinkamai pastangas dukart daugiau panaudoti finansinius svertus per dabartinį laikotarpį pasitelkiant finansines priemones, Europos strateginių investicijų fondą ir patikos

fondus, reikėtų kruopščiai įvertinti, siekiant įsitikinti, ar tai darant lėšos panaudojamos racionaliai, pernelyg nerizikuojant ir skaidriai. Pavyzdžiui, iš mūsų audito matyti, kad ankstesni finansinių svertų vertinimai buvo grindžiami nenuosekliomis metodikomis ir iš esmės buvo pernelyg optimistiški²³.

47. Dėl tolesnio supaprastinimo mes sutinkame, kad reikalingas naujas požiūris į pasidalijamojo valdymo programas, atsižvelgiant į vėlavimus, kurie vėl kilo jas įgyvendinant. Atitinkamas dėmesys reikalingas ir tiesiogiai bei netiesiogiai valdomoms programoms. Šie klausimai turėtų būti įtraukti į bendrąją išlaidų peržiūrą (žr. 18 dalį).

Bendra finansavimo tvarka

48. Be pirmiau minėtų problemų, manome, kad reikalingi platūs svarstymai, kaip sukurti kuo aiškesnę, paprastesnę ir darnesnę bendrą ES politikų finansavimo tvarką.

49. Mūsų nuomone, dabartinė tvarka jau yra sudėtinga ir brangi valdyti, audituoti ir veiksmingai tikrinti. Dėl Komisijos pasiūlymų kurti naujus ES fondus ir skatinti finansavimą iš kelių šaltinių kyla pavojus, kad perpildyta ir sudėtinga ES finansavimo sistema taps dar labiau perpildyta ir sudėtingesnė.

50. Tą sistemą dabar sudaro programos, struktūriniai fondai, patikos fondai, strateginiai investiciniai fondai, garantijų fondai, paslaugos, finansinės priemonės, makrofinansinės paramos priemonės, įvairūs rezervai ir tam tikros nuostatos.

51. Dar viena problema – terminija. Tokie terminai kaip „įsipareigojimas“, „priemonė“, „fondas“, „rezervas“ ir „nuostata“ dažnai skirtingose politikos srityse reiškia skirtingus dalykus²⁴. Todėl bendrauti su suinteresuotaisiais subjektais šiais klausimais yra sudėtingiau nei būtina.

²³ Specialiosios ataskaitos Nr. 19/2016 62–91 dalys.

²⁴ 2015 m. metinės ES biudžeto vykdymo ataskaitos 2.5 dalyje ir 2.1 diagramoje pateikiami kiekvienos DFP išlaidų kategorijos biudžetiniai įsipareigojimai.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

52. ES biudžeto sistemai reikalinga įrodymais grindžiama reforma, jei norima, kad ji taptų:

- **operatyvesnė**, greitai ir lanksčiai nukreipiant ribotus išteklius ten, kur jais būtų sukurta didžiausia vertė;
- **efektyvesnė** teikiant lėšas ir siekiant rezultatų, prisiimant pagrįstą riziką; ir
- **skaidresnė** politikos finansavimo būdų ir pasiektų rezultatų atžvilgiu.

53. Komisija pateikė pasiūlymų, kurie padės sutelkti daugiau išteklių į esamus prioritetus, kad biudžeto valdymas taptų lankstesnis ir kad būtų supaprastinti tam tikri finansinių taisyklių aspektai. Auditorius neturi įgaliojimų komentuoti ES biudžeto dydžio, struktūros arba paskirstymo. Tačiau mes turime atkreipti dėmesį į tai, kad ekonominiam veiksmingumui kyla pavojus, jei finansavimo sprendimai priimami prieš tai neapsvarsčius būsimų prioritetų ir buvusių veiklos rezultatų. Vėlavimas įgyvendinti programas pagal dabartinę DFP ir vėlavimas užbaigti ankstesnes programas reiškia, kad pasiūlymuose nepasinaudota jokiais išlaidų pagal dabartinį laikotarpį vertinimais, ir kad bus mažai galimybių įvertinti veiksmingumą prieš Komisijai pristatant naują DFP 2017 m. pabaigoje. Be to, dabar būtina reikia išspręsti problemą dėl didėjančio ES politikos finansavimo tvarkos sudėtingumo, jis gali dar labiau padidėti dėl tam tikrų laikotarpio vidurio peržiūros pasiūlymų. Šioms problemoms spręsti pateikiame keturis pasiūlymus.

1 pasiūlymas: iš naujo apsvarstyti naujos DFP parengimo terminą

54. Siūloma iš naujo apsvarstyti naujos DFP ir atitinkamų išlaidų programų parengimo terminą, kad būtų pakankamai laiko visų pirma aptarti būsimus finansavimo poreikius ir prioritetus, peržiūrėti dabartinio laikotarpio išlaidas ir pagerinti finansavimo tvarką.

2 pasiūlymas: atlikti išsamią ES išlaidų peržiūrą

55. Siūlome prieš siūlant naują DFP ir išlaidų programas atlikti išlaidų peržiūrą. Išlaidų peržiūroje turėtų būti įvertinta, kokia apimtimi:

- ES biudžeto išteklių paskirstymas atspindi ES strateginius prioritetus ir pridėtinės vertės sukūrimo galimybes;
- ES programos ir schemos padeda siekti strateginių prioritetų, užtikrinti ekonominį veiksmingumą ir kontroliuoti pažeidimų riziką.

3 pasiūlymas: sukurti aiškesnę, paprastesnę ir darnesnę finansavimo tvarką

56. Raginame Komisiją pasiūlyti priemonių, leidžiančių padaryti ES finansavimo tvarką aiškesnę, paprastesnę ir darnesnę ir padedančių užtikrinti pakankamą skaidrumą, atskaitomybę ir visuomenės supratimą apie tai, kaip ES politikos yra finansuojamos ir kokią naudą jos duoda.

4 pasiūlymas: ES biudžeto prioritetus aptarti aukšto lygmens diskusijoje

57. Siūlome, kad ES politinės valdžios institucijos, atsižvelgdamos į galimus politikos ir ES narystės pokyčius, kuo greičiau pradėtų svarstyti dėl to, koku mastu įvairios ES politikos sritys turėtų būti finansuojamos iš ES biudžeto.