

Specialioji ataskaita

Sanglaudos politikos taisyklių pritaikymas reaguojant į COVID-19

Lėšos naudojamos lanksčiau, tačiau reikia
apsvarstyti sanglaudos politiką kaip reagavimo į
krizes priemonę



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

Turinys

	Dalis
Santrauka	I–X
Įvadas	01–08
ES atsakas į COVID-19 pandemijos poveikį	01–03
2014–2020 m. sanglaudos politikos taisyklių pakeitimai pasitelkiant CRII/CRII+ ir REACT-EU	04–07
Funkcijos ir atsakomybės sritys	08
Audito apimtis ir metodas	09–13
Pastabos	14–85
Komisija taisyklės pritaikė greitai, tačiau dėl priemonių gali padidėti dabartiniai iššūkiai	14–42
Greitas trijų etapų ES atsakas į sanglaudos politikos teisinio pagrindo pakeitimą per mažiau nei metus	15–21
Komisija pritaikė sanglaudos politiką, kad padėtų valstybėms narėms kovoti su COVID-19 pandemijos padariniais	22–27
Dėl teisėkūros pakeitimų gali pablogėti kai kurie prieš krizę buvę sanglaudos politikos uždaviniai ir atsirasti papildomų uždavinių	28–42
Laiku teikiama Komisijos pagalba valstybėms narėms padėjo paspartinti programos pakeitimų patvirtinimą	43–56
Komisijos pagalba buvo teikiama laiku ir atitiko valstybių narių poreikius	44–49
Komisija CRII, CRII+ ir REACT-EU programų pakeitimus patvirtino daug greičiau nei prieš pandemiją buvęs vidurkis	50–54
Komisija atliko būtinas patikras, tačiau jos ne visada buvo gerai dokumentuotos	55–56
Šios priemonės leido valstybėms narėms skirti didelį papildomą finansavimą sveikatos priežiūrai, užimtumui ir paramai verslui	57–69
Dėl CRII/CRII+ valstybės narės perskirstė 10 % 2014–2020 m. sanglaudos politikos finansavimo	58–63
Pagal REACT-EU daugiausia lėšų numatyta skirti užimtumui, sveikatos priežiūrai ir paramai verslui, o tai iš esmės panašu į CRII/CRII+ perskirstymą	64–66

CRII+ suteiktas lankstumas padėjo sutaupyti beveik 13 milijardų eurų nacionaliniams biudžetams, tačiau bendras sanglaudos politikos investicijų finansavimas buvo mažesnis 67–69

Komisija planuoja įvertinti priemonių rezultatus, tačiau bus sunku prasmingai apibendrinti rodiklių duomenis 70–81

Komisijos stebėsenos sistema leidžia atskirai stebėti REACT-EU, bet ne CRII/CRII+ priemones 71–72

Komisija nustatė COVID-19 rodiklius, tačiau nepateikė jų apibrėžčių ir jų naudojimas nėra privalomas 73–79

Komisija ketina įtraukti CRII/CRII+ ir REACT-EU į savo 2024–2020 m. laikotarpio *ex post* vertinimą 80–81

Sanglaudos politika dažnai buvo naudojama reaguojant į krizes, tačiau Komisija neišanalizavo poveikio jos ilgalaikiams tikslams 82–85

Išvados ir rekomendacijos 86–94

Priedas

I priedas. Pagrindiniai CRII/CRII+ ir REACT-EU priemonių aspektai ir loginis pagrindas

Santrumpos

Žodynėlis

Komisijos atsakymai

Chronologija

Audito grupė

Santrauka

I Nuo 2020 m. pradžios ES ėmėsi įvairių veiksmų COVID-19 pandemijos sukeltiems iššūkiams spręsti. Sanglaudos politika prisidėjo prie šio atsako trimis teisėkūros procedūra priimtais aktais, kuriais iš dalies keičiamos 2014–2020 m. programavimo laikotarpio taisyklės. 2020 m. kovo mėn. Komisija pradėjo įgyvendinti Atsako į koronaviruso grėsmę investicijų iniciatyvą (CRII). Joje nustatytos supaprastinimo, likvidumo ir lankstumo priemonės. 2020 m. balandžio mėn. išplėstine atsako į koronaviruso grėsmę investicijų iniciatyva (CRII+) sustiprintos kovo mėn. pradėtos taikyti lankstumo priemonės ir taip pat numatyta galimybė vienus metus skirti 100 % ES bendrą finansavimą. 2020 m. gruodžio mėn. pagal Sanglaudai ir Europos teritorijoms skirtą ekonomikos gaivinimo pagalbos iniciatyvą (REACT-EU) valstybėms narėms skirta 50,4 milijardo eurų, kurie papildė 2014–2020 m. sanglaudos politikos finansavimą.

II Audito metu tikrinome, ar Komisija tinkamai pritaikė 2014–2020 m. sanglaudos politikos taisykles pasitelkdama CRII/CRII+ ir REACT-EU, kad valstybėms narėms būtų suteikta daugiau lankstumo naudojant sanglaudos politikos fondus reaguojant į COVID-19 pandemiją. Atlikome šį auditą, nes sanglaudos politikos – vienos iš svarbiausių ES politikos sričių – teisinio pagrindo pakeitimai buvo esminiai, be to, būta viešojo intereso, ar priemonės padėjo valstybėms narėms kovoti su pandemija. Mūsų ataskaitos parengimo laikas yra tinkamas, kad Komisija galėtų laiku atsižvelgti į mūsų nustatytus faktus tiek atliekant 2014–2020 m. *ex post* vertinimą, tiek rengiant sanglaudos politikos sistemą laikotarpiui po 2027 m.

III Padarėme išvadą, kad apskritai Komisija tinkamai pritaikė 2014–2020 m. sanglaudos politikos taisykles, kad valstybės narės galėtų lanksčiau naudotis sanglaudos fondais. 2020 m. kovo mėn. prasidėjus didžiuliam pandemijos protrūkiui Europoje, ES nedelsdama ėmėsi veiksmų ir per mažiau nei du mėnesius priėmė teisėkūros priemones, kad pagal CRII/CRII+ būtų sutelktos nepanaudotos lėšos ir per mažiau nei metus pagal REACT-EU būtų skirta papildomų išteklių. Šios priemonės pakeitė kai kurias pagrindines sanglaudos politikos savybes, pavyzdžiui, orientavimąsi į mažiau išsivysčiusius regionus. Tos valstybės narės, kurios 2020 m. turėjo daugiau lėšų, galėjo geriau pasinaudoti CRII/CRII+ priemonėmis. Pagal REACT-EU visoms valstybėms narėms buvo skirta papildomų išteklių, kurie turi būti panaudoti iki 2023 m., iš esmės suteikiant tarpinį finansavimą 2014–2020 m. ir 2021–2027 m. laikotarpiais.

IV Leidžiant perskirstyti išteklius ir užtikrinti 100 % ES bendrą finansavimą, CRII/CRII+ nenutraukė 2014–2020 m. sanglaudos politikos išlaidų tuo metu, kai pandemija itin

paveikė įprastą ekonominę veiklą. Skiriant didelius naujus REACT-EU išteklius valstybėms narėms buvo suteikta galimybė finansuoti papildomas investicijas, tačiau taip pat buvo padidintas spaudimas išleisti lėšas. Šie teisinio pagrindo pakeitimai lėmė papildomą programavimo darbą. Tai padidino vadovaujančiųjų institucijų administracinio darbo krūvį ir prisidėjo prie vėlavimų iki 2021–2027 m. laikotarpio pradžios.

V Komisija laiku teikė pagalbą valstybėms narėms įgyvendinti CRII/CRII+ ir REACT-EU. Ji pagerino CRII/CRII+ programų pakeitimų nagrinėjimo ir patvirtinimo laikotarpį, nors trūko nedaug, kad būtų pasiektas reglamente nustatytas REACT-EU tikslas.

VI Mūsų analizė parodė, kad CRII/CRII+ lėšų pervedimų lankstumas lėmė didelį lėšų judėjimą. Valstybės narės pervedė apie 10 % sanglaudos politikos lėšų, t. y. 35 milijardus eurų iš vienos investavimo srities į kitą ir tarp investavimo sričių, o tai yra didelė suma, ypač atsižvelgiant į tai, kad pandemija prasidėjo programavimo laikotarpio pabaigoje. Valstybės narės skyrė šį papildomą finansavimą sveikatos priežiūrai ir paramai verslui, visų pirma perkeldamos finansavimą iš energetikos ir aplinkos, o taip pat ir mokslinių tyrimų ir inovacijų sričių. Iki 2022 m. birželio mėn. numatyta skirti 86 % REACT-EU išteklių, finansavimą visų pirma skiriant užimtumui, sveikatos priežiūrai ir paramai verslui.

VII Komisijos stebėsenos sistema suteikia galimybę atskirai stebėti REACT-EU, bet ne CRII/CRII+ priemones. Komisija taip pat gali remtis neprivalomais COVID-19 rodikliais, kad įvertintų savo reagavimo į krizę priemonių rezultatus. Tačiau, kadangi nėra bendrų apibrėžčių, kyla rizika, kad Komisijai bus sunku aiškinti valstybių narių pateiktus apibendrintus duomenis.

VIII 2014–2020 m. veiksmų programų rezultatai bus įtraukti į *ex post* vertinimą, kurį Komisija turi atlikti iki 2024 m. gruodžio 31 d. Komisija į savo 2014–2020 m. laikotarpio *ex post* vertinimą planuoja įtraukti tiek CRII/CRII+, tiek REACT-EU, nors specialaus CRII/CRII+ vertinimo atlikti nereikalaujama.

IX Anksčiau sanglaudos politika dažnai buvo naudojama kaip reagavimo į krizę priemonė, tačiau nebuvo atlikta jokių oficialių tokio naudojimo ilgalaikio poveikio vertinimų. Pagal 2021–2027 m. laikotarpio taisykles, grindžiamas CRII/CRII+ nustatytomis lankstumo priemonėmis, bus galima lengviau panaudoti sanglaudos politikos lėšas reaguojant į netikėtus įvykius. Dėl to gali kilti rizika, kad pakartotinis sanglaudos politikos taikymas krizėms įveikti gali turėti įtakos jos pagrindiniam tikslui stiprinti regionų ekonominę ir socialinę sanglaudą.

X Komisijai rekomenduojame:

- analizuoti sanglaudos politikos lėšų naudojimo reaguojant į krizes poveikį ilgalaikiams politikos tikslams;
- atidžiai stebėti REACT-EU lėšų įsisavinimą ir prireikus teikti tikslinę paramą, daugiausia dėmesio skiriant rezultatams.

Ivadas

ES atsakas į COVID-19 pandemijos poveikį

01 COVID-19 virusas Europoje pirmą kartą buvo aptiktas 2020 m. pradžioje, o pirmieji atvejai nustatyti 2020 m. sausio 24 d. Prancūzijoje¹. Po to jis greitai išplito po visą žemyną. Iki 2020 m. kovo vidurio apie ligos atvejus buvo pranešta visose ES valstybėse narėse², o Pasaulio sveikatos organizacija paskelbė Europą pasaulinės pandemijos epicentru³.

02 Virusų protrūkis ir visuomenės sveikatos priemonės, kurių buvo imtasi siekiant apriboti jo plitimą, sukėlė precedento neturintį socialinį ir ekonominį sutrikdymą. Daugelis įmonių susidūrė su likvidumo trūkumu ir mokumo rizikomis. 2020 m. ES ekonomika susitraukė 6 %⁴. Pasaulio mastu krizė sukėlė didžiausią nuosmukį nuo Antrojo pasaulinio karo⁵.

03 Nuo 2020 m. pradžios valstybės narės pradėjo imtis daugybės ekonominių ir fiskalinių priemonių, kad sušvelnintų šio didelio sukrėtimo poveikį piliečiams, darbuotojams ir įmonėms. Savo ruožtu ES palengvino skatinamosios nacionalinės fiskalinės politikos taikymą, supaprastindama savo valstybės pagalbos ir biudžeto taisykles⁶ bei teikdama tiesioginę finansinę paramą valstybėms narėms, pavyzdžiui, per Europos Sąjungos solidarumo fondą ir Skubios paramos priemonę. Ji taip pat priėmė keletą sanglaudos politikos teisėkūros sistemos pakeitimų ir sukūrė naujas biudžeto priemones (žr. [1 langelį](#)).

¹ Europos ligų prevencijos ir kontrolės centras (ECDC), „[Outbreak of acute respiratory syndrome associated with a novel coronavirus](#)“, trečiasis atnaujinimas, 2020 m. sausio 31 d.

² ECDC, „[Novel coronavirus disease 2019 pandemic](#)“, šeštasis atnaujinimas, 2020 m. kovo 12 d.

³ Pasaulio sveikatos organizacija (PSO) „[WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19](#)“, įrašyta 2020 m. kovo 13 d.

⁴ „[European Economic Forecast, Spring 2021](#)“, 149 dokumentas, 2021 m. gegužės mėn., p. 20.

⁵ Pasaulio bankas, „[EU regular economic report 7](#)“, 2021 m.

⁶ COM(2021) 105 *final*, „[Metai nuo COVID-19 protrūkio. Fiskalinės politikos atsakas](#)“, 2021 m. kovo 3 d., p. 4.

1 langelis

Naujos biudžeto priemonės COVID-19 krizei įveikti

ES biudžetas sudaromas septynerių metų laikotarpiui pagal daugiamečią finansinę programą (DFP), o didžioji jo išteklių dalis iš anksto paskirstoma valstybėms narėms. Pagal tokią biudžeto sistemą nebuvo daug galimybių skirti papildomų lėšų krizei įveikti, ypač paskutiniiais DFP laikotarpio metais, kai didžioji dalis lėšų jau buvo skirta.

Tai paaiškina, kodėl ES finansinis atsakas į COVID-19 pandemiją 2020 m. daugiausia buvo susijęs su naujomis priemonėmis, pavyzdžiui, [Europos laikinos paramos priemone nedarbo rizikai dėl ekstremaliosios situacijos mažinti](#) (SURE) ir [priemone „NextGenerationEU“](#) (NGEU), kurioms atitinkamai skirta 100 milijardų eurų ir 807 milijardai eurų.

NGEU oficialiai priimta 2020 m. gruodžio 14 d. Ją apima nauja [Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė](#) (EGADP), kuri sudaro didžiąją dokumentų rinkinio dalį, [Sanglaudai ir Europos teritorijoms skirta ekonomikos gaivinimo pagalbos iniciatyva](#) (REACT-EU), kuria padidinamos 2014–2020 m. sanglaudos politikos lėšos, ir papildomos lėšos kitoms esamoms ES priemonėms.

Priešingai nei įprastas ES biudžetas, kuris visų pirma finansuojamas tiesiogiai iš valstybių narių įnašų, šios naujos priemonės išimties tvarka finansuojamos lėšomis, kurias Komisija valstybių narių vardu pasiskolino kapitalo rinkose.

2014–2020 m. sanglaudos politikos taisyklių pakeitimai pasitelkiant CRII/CRII+ ir REACT-EU

04 Sanglaudos politika yra viena didžiausių ES biudžeto politikos sričių, kuriai 2014–2020 m. laikotarpiu skirti 355 milijardai eurų (visos sumos ataskaitoje nurodytos dabartinėmis kainomis). Jos pagrindinis tikslas – sumažinti skirtingų regionų vystymosi skirtumus. Ji finansuojama iš Europos regioninės plėtros fondo (ERPF), Europos socialinio fondo (ESF) ir Sanglaudos fondo (SF), o visų šių fondų naudojimą reglamentuojančios taisyklės nustatytos Bendrųjų nuostatų reglamente (BNR).

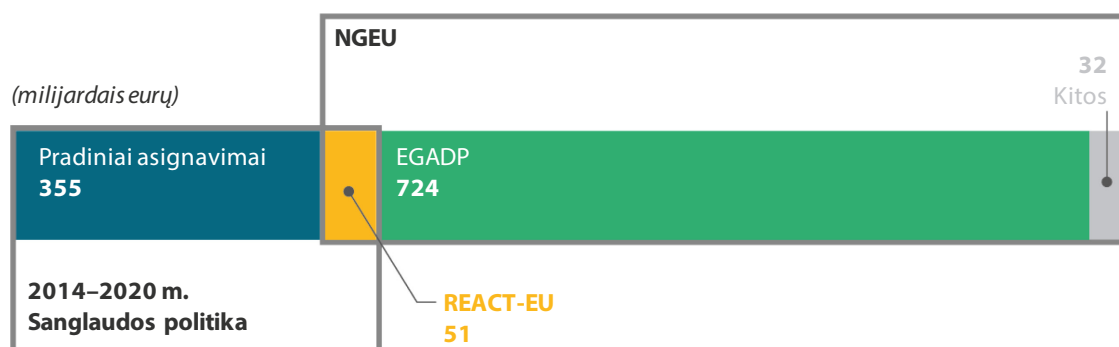
05 Kadangi valstybės narės jau vykdė ir tiesiogiai įgyvendina programas, sanglaudos politikos finansavimu buvo sukurtas pagrindas dar turimus išteklius nukreipti dėl COVID-19 krizės atsiradusiems finansavimo poreikiams finansuoti. Tam, kad sanglaudos politikos lėšas būtų galima lanksčiau ir lengviau naudoti krizei įveikti, Komisija iš dalies pakeitė BNR ir ERPF reglamentą. Pakeitimai taikomi 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui, kuriuo investicijos gali būti finansuojamos iki 2023 m.

pabaigos. Pagrindinis Komisijos tikslas buvo suteikti valstybėms narėms papildomo lankstumo ir likvidumo krizės metu.

06 Reaguodama į pandemiją, Komisija sanglaudos politikos taisyklėse padarė šiuos teisėkūros pakeitimus:

- 2020 m. kovo mėn. priėmus **Atsako į koronaviruso grėsmę investicijų iniciatyvą (CRII)** buvo nustatyta įvairių supaprastinimų, likvidumo ir lankstumo priemonių, skirtų padėti valstybėms narėms atliepti skubius sveikatos priežiūros sektoriaus, mažųjų ir vidutinių įmonių (MVĮ) ir darbo rinkų poreikius.
- 2020 m. balandžio mėn. priėmus **Išplėstinę atsako į koronaviruso grėsmę investicijų iniciatyvą (CRII+)** buvo iš esmės sustiprintos per CRII nustatytos lankstumo priemonės. Pagal ją visų pirma numatyta galimybė vienus metus taikyti 100 % ES bendrą finansavimą veiklai ir sudarytos palankesnės sąlygos persikirstyti turimas lėšas iš 2020 m. asignavimų.
- 2020 m. gruodžio mėn. priėmus **Sanglaudai ir Europos teritorijoms skirtą ekonomikos gaivinimo pagalbos iniciatyvą (REACT-EU)** valstybėms narėms 2014–2020 m. sanglaudos politikai skirta 50,4 milijardo eurų papildomo finansavimo, o Komisijos techninei pagalbai ir administracinėms išlaidoms – 0,2 milijardo eurų (žr. **1 diagramą**)⁷. REACT-EU finansavimas turi būti panaudotas iki 2023 m. pabaigos.

1 diagrama. REACT-EU kaip NGEU ir 2014–2020 m. sanglaudos politikos dalis



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

⁷ CRII/CRII+ taikoma Jungtinei Karalystei, o REACT-EU – ne.

07 2 diagramoje apibendrinamos su COVID-19 pandemija susijusios 2014–2020 m. sanglaudos politikos priemonės, o **1 priede** pateikti pagrindiniai jų aspektai ir loginis pagrindas.

2 diagrama. Pagrindinės CRII/CRII+ ir REACT-EU priemonės

	CRII/CRII+	REACT-EU
 Likvidumas ir finansinės priemonės	- jokių papildomų lėšų - nesusigrąžinta 7,6 milijardo eurų išankstinio finansavimo 100 % ES bendras finansavimas vieniems metams	50,6 milijardo eurų papildomų lėšų - didesnis išankstinis finansavimas 100 % ES bendras finansavimas priemonės galiojimo laikotarpiu
 Lankstumas perskirstyti arba programuoti lėšas	2020 m. didesnės galimybės perkelti lėšas tarp ERPF, ESF ir SF bei tarp regionų kategorijų 2020 m. paramos telkimo pagal temas reikalavimų netaikymas - papildomas lankstumas perskirstant lėšas užbaigus programą	- visiška veiksmų laisvė programuoti REACT-EU lėšas tarp ERPF ir ESF (įskaitant Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondą ir Jaunimo užimtumo iniciatyvą) ir tarp regionų kategorijų - paramos telkimo pagal temas reikalavimų netaikymas REACT-EU lėšoms
 Išplėstas tinkamumas finansuoti	- krizių valdymo veiklos tinkamumas finansuoti atgaline data iki 2020 m. vasario 1 d., net jei ji bus įgyvendinta - MVĮ apyvartinio kapitalo tinkamumas finansuoti dotacijomis - išplėstas investicijų į sveikatos priežiūros paslaugas tinkamumas finansuoti pagal ERPF	- visų veiklos rūšių tinkamumas finansuoti atgaline data iki 2020 m. vasario 1 d., net jei tokia veikla bus įgyvendinta - visa tinkama finansuoti ERPF ir ESF veikla
 Administraciniai supaprastinimai	- finansiniai pervedimai pagal programą tarp prioritetinių krypčių be Komisijos patvirtinimo laikantis tam tikrų ribų - jokių partnerystės sutarčių pakeitimų, kad būtų atsižvelgta į programos pakeitimus; - jokių <i>ex ante</i> vertinimo ar verslo plano pakeitimų keičiant finansines priemones 2019 m. įgyvendinimo ataskaitų pateikimo termino atidėjimas - galimybė audito institucijoms taikyti nestatistinę atranką	- jokių <i>ex ante</i> vertimų naujoms programoms - atleidimas nuo <i>ex ante</i> sąlygų taikymo - nėra veiklos lėšų rezervo reikalavimų ar veiklos peržiūros plano taikymo - nėra komunikacijos strategijos reikalavimų

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Reglamentais (ES) 2020/460, (ES) 2020/558 ir (ES) 2020/2221.

Funkcijos ir atsakomybės sritys

08 Už sanglaudos politikos valdymą bendrai atsakingos valstybės narės ir Komisija. Komisijos tarnybos, atsakingos už sanglaudos politiką, yra Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas (REGIO GD) ir Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generalinis direktoratas (EMPL GD). Už sanglaudos politikos finansavimo įgyvendinimą pagal veiksmų programas atsakingos nacionalinio ir regioninio lygmens vadovaujančiosios institucijos.

Audito apimtis ir metodas

09 Šio audito tikslas buvo patikrinti, ar Komisija tinkamai pritaikė 2014–2020 m. sanglaudos politikos sistemą pasitelkdama CRII/CRII+ ir REACT-EU, kad valstybėms narėms būtų suteikta daugiau lankstumo naudojant sanglaudos politikos lėšas reaguoti į COVID-19 pandemiją. Visų pirma tikrinome, ar:

- Komisija greitai pritaikė 2014–2020 m. sanglaudos politikos sistemą;
- Komisija laiku teikė įgyvendinimo pagalbą valstybėms narėms;
- šios priemonės lėmė išteklių paskirstymą sektoriams, kuriems to reikia;
- Komisijos stebėsenos sistema palengvins rezultatų vertinimą;
- Komisija išnagrinėjo sanglaudos politikos taikymo reaguojant į krizes poveikį.

Mes neįvertinome, kaip valstybės narės naudoja priemones ir koku mastu jos padėjo joms spręsti pandemijos sukeltus iššūkius.

10 Mūsų įrodymų šaltiniai:

- o išsami Komisijos stebėsenos ir ataskaitų teikimo sistemų duomenų analizė;
- o atitinkamų dokumentų peržiūra;
- o klausimynai ir išsamūs susitikimai su Komisija;
- o 25 veiksmų programų pakeitimų, kuriuos tvarko Komisija, vertinimo imties (kuri apima tiek CRII/CRII+, tiek REACT-EU, ir kuria siekiama užtikrinti subalansuotą geografinį atstovavimą) tikrinimas ir
- o visų 2014–2020 m. ERPF, ESF ir SF veiksmų programų vadovaujančiųjų institucijų apklausa, siekiant gauti grįžtamąją informaciją apie jų patirtį, susijusią su CRII/CRII+ ir REACT-EU; gavome 74 atsakymus, apimančius 39 % iš 313 programų (tarpvalstybinės ir tarptautinės programos nebuvo įtrauktos).

11 Mūsų auditas apima ERPF, ESF ir SF sanglaudos politikos srityje. Į mūsų audito apimtį nebuvo įtraukti tie CRII/CRII+ elementai, kurie nėra susiję su sanglaudos politika, žvejyba ir kaimo plėtra. Buvo apimtas laikotarpis nuo krizės priemonių taikymo pradžios 2020 m. pradžioje iki 2021 m. pabaigos. Atsižvelgėme į vėlesnius duomenis, jei jų buvo.

12 Atlikome šį auditą, nes sanglaudos politikos finansavimo teisinio pagrindo pakeitimai buvo esminiai, o Europos Parlamentas išreiškė susidomėjimą šia tema. Mūsų ataskaitos parengimo laikas yra tinkamas, kad Komisija galėtų laiku atsižvelgti į mūsų nustatytus faktus tiek atliekant 2014–2020 m. *ex post* vertinimą, tiek rengiant sanglaudos politikos sistemą laikotarpiui po 2027 m.

13 Šis auditas atliekamas atsižvelgiant į mūsų dvi nuomones dėl [CRII+](#) ir [REACT-EU](#) nuo 2020 m.⁸ ir papildoma mūsų [apžvalgą 06/2020](#) „ES ekonominės politikos atsako į COVID-19 krizę rizikos, iššūkiai ir galimybės“, kurioje pateiktas integruotas pagrindinių ES ekonominės politikos atsako į pandemiją vaizdas. Joje taip pat remiamasi neseniai paskelbtomis specialiosiomis ataskaitomis ir apžvalgomis⁹.

⁸ [Nuomonė 03/2020](#) dėl ES reglamento dėl Europos struktūrinių ir investicijų fondų lėšų naudojimo reaguojant į COVID-19 protrūkį dalinio pakeitimo ir [Nuomonė 04/2020](#) dėl siūlomo REACT-EU reglamento ir Bendrųjų nuostatų reglamento, kuriuo reglamentuojami ESI fondai.

⁹ [Specialioji ataskaita 24/2021](#) „Veiksmingumu grindžiamas finansavimas įgyvendinant sanglaudos politiką: prasmingi užmojai, tačiau 2014–2020 m. laikotarpiu liko kliūčių“, [Specialioji ataskaita 08/2022](#) „ERPF parama MVĮ konkurencingumui. Dėl koncepcijos trūkumų mažėja finansavimo veiksmingumas“ ir Apžvalga 01/2023 „ES finansavimas pagal sanglaudos politiką ir Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę. Lyginamoji analizė“.

Pastabos

Komisija taisykles pritaikė greitai, tačiau dėl priemonių gali padidėti dabartiniai iššūkiai

14 Mes tikrinome Komisijos parengtus CRII/CRII+ ir REACT-EU modelius, kad nustatytume reagavimo greitumą, priemonių pagrindimą ir galimus su sanglaudos politikos finansavimo įgyvendinimu susijusius iššūkius. Įvertinome, ar reagavimo būdas buvo tinkamas, atsižvelgiant į pandemijos sukeltą ekstremaliąją situaciją.

Greitas trijų etapų ES atsakas į sanglaudos politikos teisinio pagrindo pakeitimą per mažiau nei metus

15 *3 diagramoje* pateikiamas laikotarpis nuo pandemijos pradžios iki sanglaudos politikos teisėkūros priemonių priėmimo. Dėl kiekvieno sanglaudos politikos fondų reglamentų pakeitimo Komisija pateikė pasiūlymą, kurį turėjo bendrai priimti Europos Parlamentas ir Taryba, kaip teisėkūros institucijos.

3 diagrama. ES veiksmų, kuriais siekiama pritaikyti sanglaudos politiką atsižvelgiant į COVID-19 pandemiją, laikotarpis

ĮVYKIAI, SUSIJĘ SU:

- COVID-19 pandemijos protrūkiu
- CRII/CRII+ teisės aktais
- REACT-EU teisės aktais



Šaltinis: Audito Rūmai.

16 2020 m. kovo 13 d., netrukus po didelio viruso protrūkio Europoje, Komisija paskelbė CRII teisėkūros iniciatyvą – pirmąjį sanglaudos politikos priemonių, skirtų krizei įveikti, rinkinį. Valstybėms narėms paprašius papildomų priemonių, 2020 m. kovo 22 d. Komisija nusprendė suteikti daugiau lankstumo priemonių antrajame dokumentų rinkinyje CRII+, kurį paskelbė 2020 m. balandžio 2 d. Komisijai pavyko parengti CRII ir CRII+ pasiūlymus per labai trumpą laikotarpį, nepaisant to, kad visi Komisijos darbuotojai nuo 2020 m. kovo mėn. vidurio pradėjo dirbti nuotoliniu būdu. Mūsų apklausos duomenimis, 92 % respondentų manė, kad Komisija greitai pritaikė sanglaudos politiką pasitelkdama CRII ir CRII+.

17 Teisėkūros institucijos Komisijos pasiūlymus priėmė atitinkamai 2020 m. kovo 30 d. (per 17 kalendorinių dienų nuo Komisijos pateikimo) ir balandžio 23 d. (per 21 kalendorinę dieną). Tai dvylika kartų trumpesnis laikotarpis nei kitų 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. sanglaudos politikos BNR pakeitimų vidurkis (žr. [4 diagramą](#)).

18 Siekdami palengvinti greitą teisės aktų priėmimą, Taryba ir Parlamentas susitarė priimti Komisijos pasiūlymus jų nekeičiant ir pasinaudojo tam tikromis pagreitinomis procedūromis, pavyzdžiui, nuotoliniu balsavimu. Siekdami nesulėtinti teisėkūros pakeitimų priėmimo proceso, jie paprašė, kad CRII+ pakete būtų numatytos papildomos priemonės, o ne iš dalies pakeistas pradinis CRII pasiūlymas.

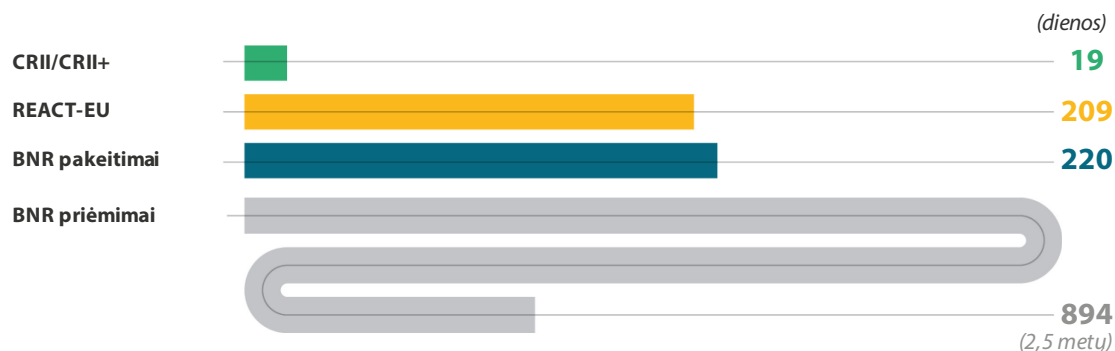
19 2020 m. balandžio mėn. pradžioje, kai COVID-19 krizės ilgalaikis ekonominis poveikis jau tapo akivaizdus, Komisija pradėjo rengti ES lygmens 807 milijardų eurų vertės ekonomikos gaivinimo priemonių rinkinį NGEU. Komisija nusprendė į šį priemonių rinkinį įtraukti papildomus 2014–2020 m. sanglaudos politikos išteklius, kad valstybės narės galėtų greitai gauti lėšų pagal esamas programas. 2020 m. balandžio mėn. pradžioje Komisija per vieną savaitę parengė pasiūlymą dėl 2014–2020 m. sanglaudos politikos lėšų papildymo, kurį vėliau pavadino REACT-EU. Jis buvo paskelbtas 2020 m. gegužės 28 d., kai buvo baigtas rengti visas NGEU dokumentų rinkinys.

20 Po septynių mėnesių, 2020 m. gruodžio 23 d., teisėkūros institucijos oficialiai priėmė REACT-EU reglamentą po to, kai padarė keletą Komisijos pradinio pasiūlymo pakeitimų. REACT-EU priėmimui prireikė daug daugiau laiko nei CRII ir CRII+ atveju, nes tai buvo naujos NGEU priemonės, kurią sudarė daugiau kaip 800 milijardų eurų ([1 langelis](#)), dalis.

21 Vis dėlto REACT-EU priėmimo laikas atitiko vidutinį kitų BNR pakeitimų laikotarpį per pastaruosius du programavimo laikotarpius, nors kitų pakeitimų taikymo sritis

buvo labiau ribota. Palyginimui, tris paskutinius BNR priimti vidutiniškai užtruko dvejus su puse metų (žr. [4 diagramą](#)).

4 diagrama. Laikas, per kurį priimti sanglaudos politikos teisės aktai 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. laikotarpiais



Pastaba. Dienų skaičius – tai laikas nuo Komisijos pasiūlymo iki jo priėmimo teisėkūros institucijose kaip kiekvienos kategorijos vidurkis, išskyrus iniciatyvą REACT-EU, dėl kurios buvo priimtas vienas teisėkūros procedūra priimamas aktas. BPR priėmimo vidurkis taip pat apima 2021–2027 m. BPR.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis EUR-Lex duomenimis.

Komisija pritaikė sanglaudos politiką, kad padėtų valstybėms narėms kovoti su COVID-19 pandemijos padariniais

22 CRII ir CRII+ buvo nustatyti tiksliniai kai kurių sanglaudos politikos taisyklių pakeitimai, kad būtų galima nedelsiant reaguoti į krizę (žr. [I priedą](#)). Priemonėmis užtikrintas likvidumas, lankstumas ir supaprastinimas, siekiant palengvinti nepanaudotų 2014–2020 m. sanglaudos politikos lėšų naudojimą, ir 2020 m. pakeisti kai kurie pagrindiniai sanglaudos politikos finansavimo aspektai, įskaitant lėšų nukreipimą į mažiau išsivysčiusius regionus ir ES bendrąjį finansavimą. Komisija manė, kad tai priimtina, nes jau septintaisiais laikotarpio metais įgyvendinimas buvo gerokai pasistūmėjęs į priekį. Dauguma CRII/CRII+ priemonių neapsiriboja atsaku į COVID-19 pandemiją, bet gali būti naudojamos visoms veiklos rūšims, todėl nacionalinėms valdžios institucijoms suteikiama didelė veiksmų laisvė.

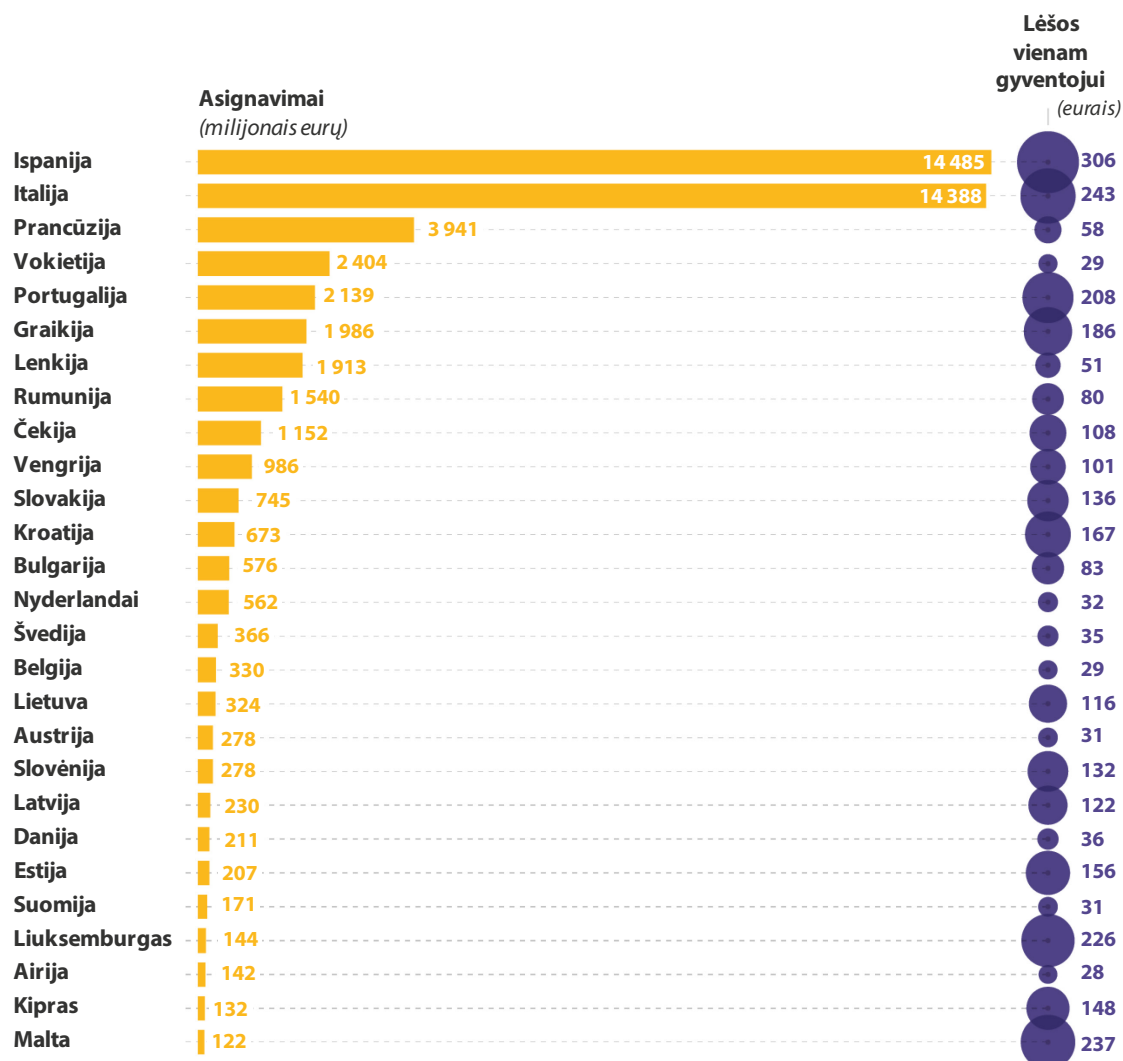
23 Kadangi CRII/CRII+ neprisidėjo naujų lėšų, kai kurios vadovaujančiosios institucijos negalėjo įgyvendinti esminių savo programų pakeitimų, nes jos jau buvo įsipareigojusios beveik visus 2014–2020 m. asignavimus skirti paramos gavėjams. Ketvirtadalis mūsų apklausos respondentų nurodė, kad jie nepasinaudojo CRII/CRII+ programavimo galimybėmis jų valdomoms programoms, o 78 % šių respondentų nepasinaudojo dėl to, kad lėšos jau buvo skirtos; beveik pusė tų, kurie naudojo CRII/CRII+ lankstumo priemonėmis, teigė, kad jie vis tiek susidūrė su apribojimais, nes lėšos iš esmės jau buvo skirtos.

24 Lygiagrečiai vykstančios derybos dėl 2021–2027 m. sanglaudos politikos teisės aktų rinkinio turėjo įtakos tam tikrų CRII/CRII+ priemonių pasirinkimui, nes Komisija norėjo išvengti precedentų kai kuriose srityse. Todėl ji nusprendė neskirti papildomo išankstinio finansavimo, nepanaikinti tarpiniams mokėjimams taikomo mokėjimų sulaikymo ir nesušvelninti įsipareigojimų panaikinimo taisyklių.

25 REACT-EU sukurta kaip trumpalaikė ir vidutinės trukmės krizės įveikimo ir atkūrimo priemonė (žr. [I priedą](#)). Priešingai nei įprastų sanglaudos politikos fondų atveju, pagal REACT-EU valstybės narės turi didelę veiksmų laisvę paskirstydamos papildomas lėšas ERPF ir ESF, regionams ir reikalavimus atitinkančių investicijų rūšims. Jos taip pat gali naudoti REACT-EU išteklius Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondui ir Jaunimo užimtumo iniciatyvai remti. Taigi REACT-EU itin skiriasi nuo įprastų sanglaudos politikos fondų taisyklių ir nuo įprasto sanglaudos politikos dėmesio mažinti regionų skirtumus.

26 REACT-EU ištekliai valstybėms narėms buvo paskirstyti remiantis kitokia nei įprastoms sanglaudos politikos lėšoms taikoma metodika. Nors pastaroji iš esmės susijusi su regioniniais skirtumais, pagal REACT-EU atspindimi tik nacionalinio lygmens duomenys apie padėtį iki pandemijos ir ekonominę krizės poveikį valstybėms narėms. Ispanija ir Italija, kurioms kiekvienai skirta daugiau kaip 14 milijardų eurų, yra dvi pagrindinės paramos gavėjos, kurioms kartu tenka 57 % viso biudžeto. [5 diagramoje](#) pavaizduota, kiek lėšų skiriama kiekvienai valstybei narei ir vienam gyventojui kiekvienoje valstybėje narėje.

5 diagrama. REACT-EU asignavimai pagal valstybes nares



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

27 Dėl priemonės įgyvendinimo laiko, daugumoje valstybių narių pagal REACT-EU gali būti suteiktas „tarpinis finansavimas“ 2021–2023 m. finansavimo trūkumui, kuris atsirado dėl didelių vėlavimų pradėti įgyvendinti 2021–2027 m. sanglaudos politikos programas, pašalinti (žr. [2 langelį](#)).

Dėl teisėkūros pakeitimų gali pablogėti kai kurie prieš krizę buvę sanglaudos politikos uždaviniai ir atsirasti papildomų uždavinių

28 Nors CRII/CRII+ laiku atliko teisinio pagrindo pakeitimus, kurie suteikė lankstumo naudojant sanglaudos politikos finansavimą, REACT-EU taip pat suteikė daug papildomų išteklių, todėl valstybėms narėms kilo daugiau sunkumų naudojant sanglaudos politikos lėšas.

Priemonėmis sudaromos palankesnės sąlygos naudoti ES lėšas, tačiau papildomas finansavimas gali padidinti lėšų įsisavinimo sunkumus ir spaudimą jas išleisti

29 COVID-19 pandemija ir visuomenės sveikatos priemonės, kurių imtasi siekiant apriboti jos plitimą, pavyzdžiui, nacionalinės izoliavimo priemonės, paveikė reguliarių 2014–2020 m. programų vykdymą. Beveik visi mūsų apklausos respondentai teigė, kad pandemija turėjo įtakos jų programų įgyvendinimui: 81 % respondentų vėlavo įgyvendinti projektus, o 29 % projektai buvo atšaukti, dažnai dėl paramos gavėjų ekonominių sunkumų.

30 CRII ir CRII+, visų pirma nuostatos, kuriomis užtikrinamas 100 % ES bendras finansavimas ir valstybėms narėms suteikiama galimybė persikirstyti išteklius, buvo sukurtos siekiant palengvinti nacionaliniams biudžetams tenkančią naštą. Dėl šių priemonių valstybės narės 2020 m. panaudojo daugiau kaip 10 % daugiau sanglaudos politikos finansavimo, nei buvo planavusios prieš pandemiją¹⁰. Iki 2021 m. pabaigos valstybės narės vidutiniškai panaudojo 69 % 2014–2020 m. paskirstytų lėšų (išskyrus REACT-EU), palyginti su tik 37 % panaudotų lėšų iki 2019 m. pabaigos (žr. **7 diagramą**). Taigi CRII/CRII+ daugiau nei kompensavo pandemijos sukeltą įgyvendinimo sulėtėjimą.

31 Kita vertus, REACT-EU pridėjo daug lėšų, kurias reikia išleisti per labai trumpą laikotarpį, ypač iki 2023 m. pabaigos. Tikėtina, kad tai bus iššūkis kelioms valstybėms narėms, nes sanglaudos politika tradiciškai apima ilgalaikį planavimą, o lėšų įsisavinimas vyksta lėtai. Praėjus pusantrų metų nuo REACT-EU pradžios, 2022 m. birželio 30 d. kai kurios valstybės narės vis dar turėjo dideles sumas programai, pavyzdžiui, Airija ir Portugalija, kurioms atitinkamai skirta 38 % ir 25 % neprogramuotų išteklių. Tą dieną valstybėms narėms buvo išmokėta tik 24 % REACT-EU asignavimų. Maždaug du trečdaliai šios sumos buvo išmokėta kaip išankstinis finansavimas, o likusi sumos dalis buvo skirta jau patirtoms ir patvirtintoms išlaidoms kompensuoti. Kaip jau minėjome anksčiau, kyla rizika, kad bus skubama išleisti turimus išteklius iki laikotarpio pabaigos, todėl gali būti, kad nepakankamai dėmesio bus skiriama veiklos rezultatams ir ekonominio naudingumo aspektams¹¹.

¹⁰ Siekiant patenkinti papildomą poreikį, [taisomasis biudžetas Nr. 6](#), 2020/1672 (OL 380/1) buvo priimtas 5 milijardais eurų padidinus 2020 m. mokėjimų asignavimą sanglaudos politikai.

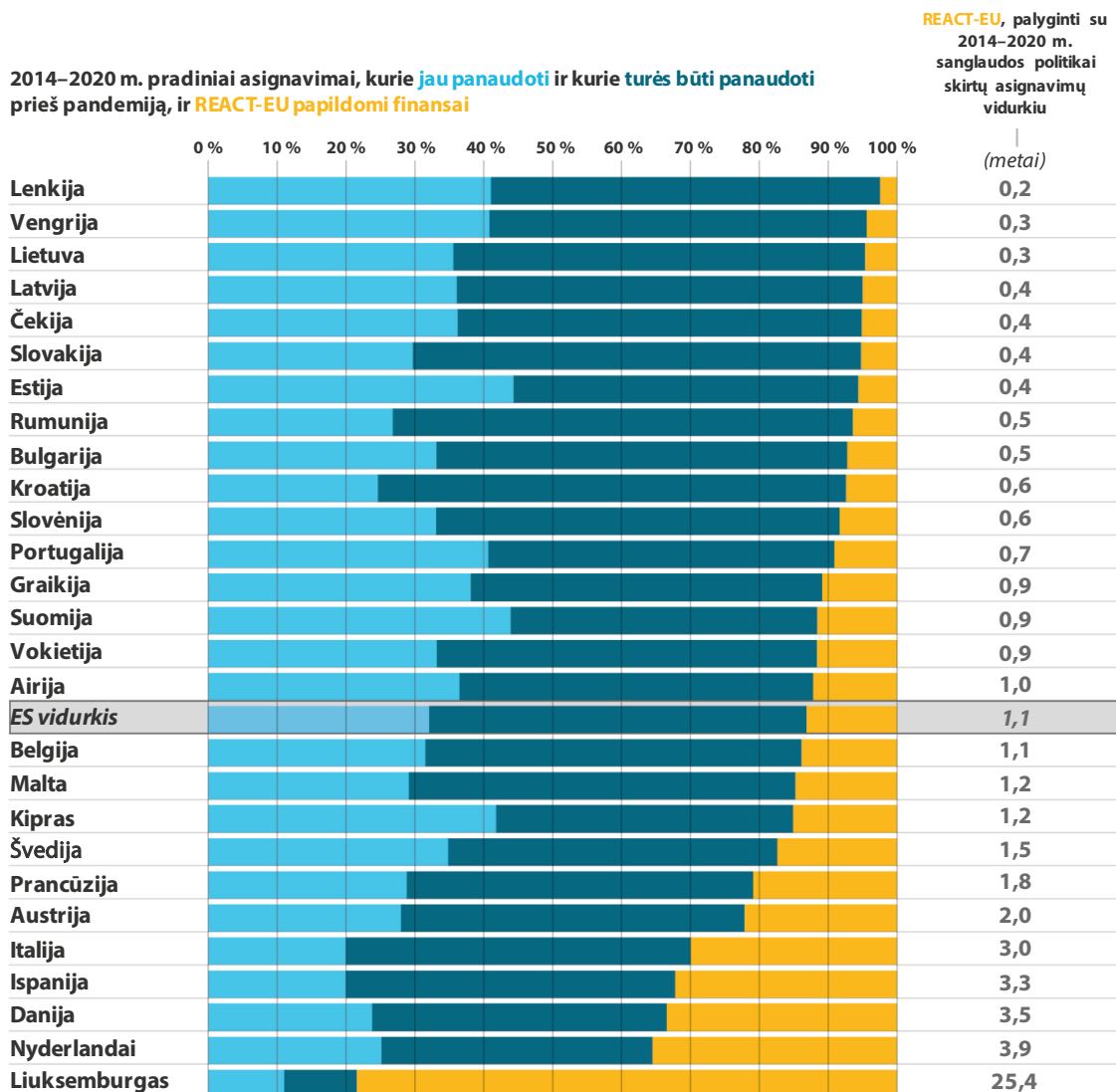
¹¹ [Specialioji ataskaita 17/2018](#) „Komisijos ir valstybių narių veiksmais 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu pavyko išspręsti menko lėšų panaudojimo problemą, bet nepakankamai dėmesio skirta rezultatams“, 87 dalis ir [Nuomonė 03/2020](#), 1 langelis.

32 Veiksniai, dėl kurių kyla sunkumų iki 2023 m. pabaigos išleisti REACT-EU lėšas, yra šie:

- o REACT-EU asignavimų kai kurioms valstybėms narėms dydis. ES lygmeniu pagal REACT-EU skiriamos papildomos lėšos prilygsta vieniems papildomiems metams skiriamų 2014–2020 m. sanglaudos politikos lėšų. Tačiau padėtis valstybėse narėse labai skiriasi dėl skirtingo biudžeto paskirstymo metodo. Pavyzdžiui, penkioms valstybėms narėms skiriamos REACT-EU lėšos sudaro daugiau nei trejus papildomus metus skiriamų sanglaudos politikos lėšų (žr. [6 diagramą](#)).
- o Sunkumai, su kuriais susiduria kai kurios valstybės narės, panaudodamos turimas ES lėšas. 2021 m. sausio mėn. REACT-EU pradžioje papildomos lėšos vidutiniškai sudarė 32 % padidėjimą valstybėms narėms dar neišmokėtų sumų. Kai kurios labiausiai nuo COVID-19 pandemijos nukentėjusios valstybės narės taip pat buvo vienos iš tų valstybių narių, kurių įsisavinimo lygis 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu prieš pandemiją buvo mažiausias. Pavyzdžiui, iki 2019 m. pabaigos Italija ir Ispanija, dvi didžiausios REACT-EU lėšų gavėjos, panaudojo tik 29 % 2014–2020 m. joms skirtų sanglaudos politikos asignavimų, palyginti su 37 % ES vidurkiu (žr. [7 diagramą](#)).
- o Didelę EGADP lėšų sumą valstybės narės turi išleisti lygiagrečiai iki 2026 m. (žr. [8 diagramą](#)). Pavyzdžiui, Ispanija ir Italija taip pat yra pagrindinės šių lėšų gavėjos. Atkreipėme dėmesį į iššūkius, susijusius su 2021–2027 m. sanglaudos politikos lėšų panaudojimu dėl didelių sumų, gautų pagal EGADP¹². Kai kuriose valstybėse narėse gali kilti panašių sunkumų, susijusių su REACT-EU lėšomis, nes jų tinkamumo finansuoti laikotarpis sutampa su EGADP tinkamumo finansuoti laikotarpio pradžia.

¹² Apžvalga 01/2023, 53–54 dalys.

6 diagrama. REACT-EU ir pradiniai 2014–2020 m. sanglaudos politikai skirti asignavimai



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

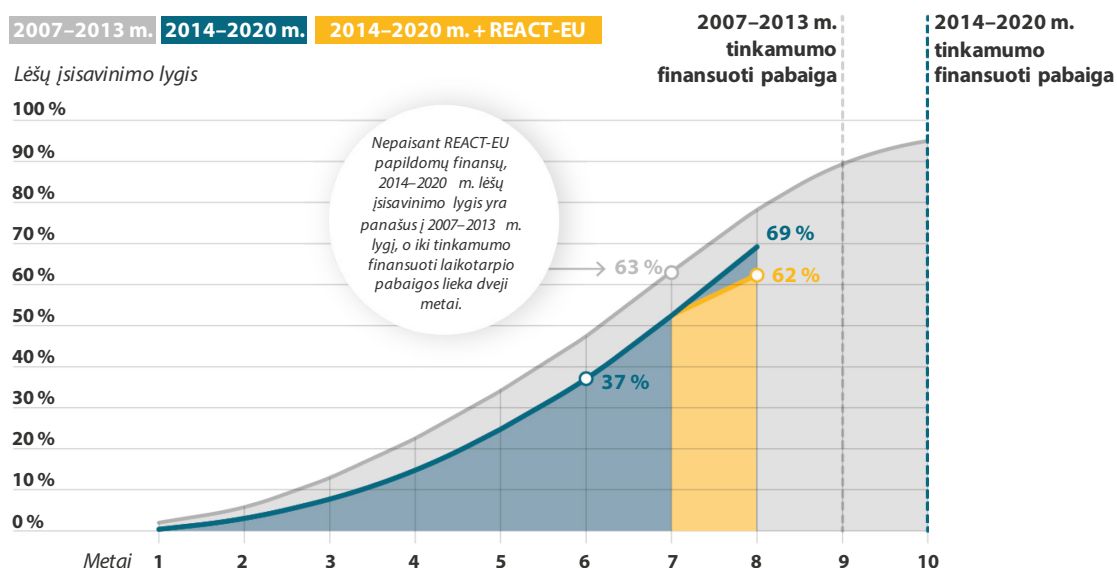
33 Be to, yra keletas veiksmų, kurie turėtų palengvinti REACT-EU lėšų naudojimą:

- REACT-ES nuostatos apėmė dideles programavimo lankstumo priemones ir tai, kad nėra privalomo nacionalinio bendro finansavimo;
- prieš skiriant papildomas lėšas pagal REACT-EU dauguma valstybių narių pranešė Komisijai, kad jos turi tvirtą projektų, skirtų finansuoti pagal jų 2014–2020 m. programas, bazę, o du trečdaliai nustatė, kad galimi projektai viršijo joms skiriamą finansavimą;

- o iššūkis panaudoti ES lėšas gali būti mažesnis tose valstybėse narėse, kuriose sanglaudos politikos lėšos sudaro nedidelę visų viešųjų investicijų dalį¹³.

34 2021 m. pabaigoje, nepaisant papildomų REACT-EU lėšų, 2014–2020 m. lėšų įsisavinimo lygis buvo 62 %, kuris tuo pačiu metu buvo panašus į 2007–2013 m. lėšų įsisavinimo lygį, likus dvejiems metams iki to laikotarpio tinkamumo finansuoti pabaigos (žr. **7 diagramą**).

7 diagrama. Sanglaudos politikos lėšų įsisavinimo lygis per programavimo metus. 2014–2020 m., palyginti su 2007–2013 m. laikotarpiu



Pastaba. 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu valstybės narės galėtų panaudoti konkrečių metų finansavimą per trejus metus ($n+3$), o 2007–2013 m. laikotarpiu – per dvejus metus ($n+2$). Finansavimas prarandamas, jei per tą laiką nepanaudojamas.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

Šios priemonės padidino vadovaujančiųjų institucijų administracinį darbo krūvį ir dar labiau uždelsė 2021–2027 m. programų įgyvendinimo pradžią.

35 Sanglaudos politikos finansavimo naudojimas dažnai laikomas sudėtingu, nepakankamai teisiškai apibrėžtu ir vadovaujančiosioms institucijoms ir paramos gavėjams sukeliančiu didelę administracinę naštą¹⁴. CRII/CRII+ nustatė daug priemonių,

¹³ 2016 m. metinė ataskaita, 2 skyrius „Biudžeto ir finansų valdymas“, 2.24–2.25 dalys ir Apžvalgos 01/2023 53 dalis.

¹⁴ 2018 m. apžvalginis pranešimas „Sanglaudos politikos įgyvendinimo po 2020 m. supaprastinimas“, 18 dalis ir 61 dalis.

kurios leido iš esmės perprogramuoti lėšas, o vėliau dėl pagal REACT-EU skiriamų papildomų lėšų reikėjo greitai suplanuoti nemažai naujų išteklių. Tai natūraliai prisidėjo prie administracinio darbo krūvio, su kuriuo susiduria vadovaujančiosios institucijos.

36 Komisijos teigimu, pradėjus taikyti CRII/CRII+ ir REACT-EU, Komisija ir vadovaujančiosios institucijos daugiausia dėmesio skyrė 2014–2020 m. programoms, o ne 2021–2027 m. partnerystės susitarimams ir programoms rengti. Dėl labai trumpo įgyvendinimo laikotarpio ir patrauklesnių sąlygų vadovaujančiosios institucijos taip pat pirmenybę teikė REACT-EU lėšų parengimui ir panaudojimui, o ne 2021–2027 m. fondams. Tai prisidėjo prie didelių vėlavimų, patirtų 2021–2027 m. laikotarpio pradžioje (žr. [2 langelį](#)).

2 langelis.

Vėlyva 2021–2027 m. laikotarpio programų pradžia

Nors vėlavimai programavimo laikotarpių pradžioje nėra naujas reiškinys¹⁵, 2021–2027 m. sanglaudos politikos programos vėluoja gerokai daugiau nei ankstesniais laikotarpiais. Iki pirmųjų 2021–2027 m. laikotarpio metų pabaigos nebuvo priimta jokių programų, palyginti su 56 % ir 95 % programų atitinkamais 2014–2020 m. ir 2007–2013 m. laikotarpių etapais. Iki 2022 m. birželio mėn. pabaigos penkiose valstybėse narėse ir tarpreregioninėms programoms buvo priimta tik 12 % planuotų 2021–2027 m. programų.

Be CRII/CRII+ ir REACT-EU, dar vienas vėlavimą lėmęs veiksnys buvo labai vėlyvas teisės aktų rinkinio priėmimas¹⁶.

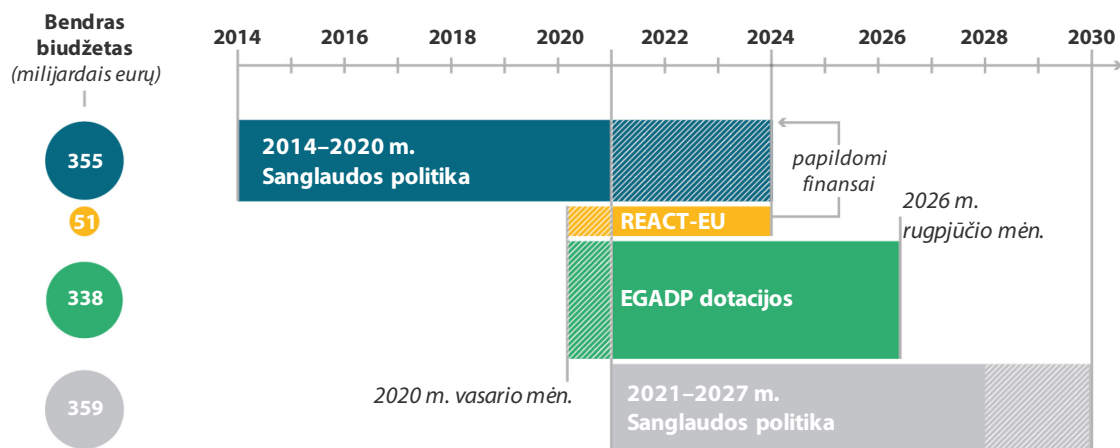
Siekiant lygiagrečiai įgyvendinti skirtingus finansavimo srautus, reikia papildomų koordinavimo pastangų

37 2014–2020 m. laikotarpio tinkamumo finansuoti laikotarpis, įskaitant lėšas, perprogramuotas pagal CRII/CRII+ ir per papildomas REACT-EU lėšas, sutampa ne tik su 2021–2027 m. laikotarpiu, bet ir su EGADP laikotarpiu, kaip pavaizduota [8 diagramoje](#).

¹⁵ Specialioji ataskaita 17/2018, 2 langelis.

¹⁶ Specialioji ataskaita 17/2018, 16 ir 18 dalys.

8 diagrama. Sanglaudos politikos programų ir EGADP tinkamumo finansuoti laikotarpis



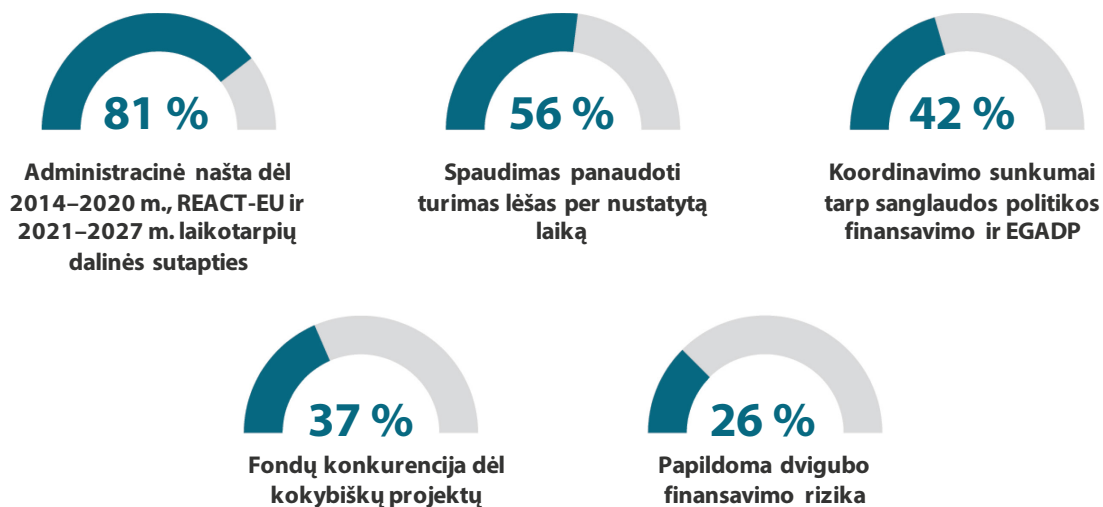
Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis 2014–2020 m. ir 2021–2027 m. BNR, EGADP ir REACT-EU reglamentais.

38 Dar vienas veiksnys, prisidedantis prie valstybių narių patiriamos administracinės naštos, yra lygiagretus skirtingų finansavimo srautų įgyvendinimas ir poreikis juos koordinuoti.

39 Dėl to valdymo institucijoms taip pat kilo papildomų sunkumų ir iššūkių.

9 diagramoje pateikiama mūsų apklaustų vadovaujančiųjų institucijų nuomonė apie administracinės naštos mastą ir, jų nuomone, galimą poveikį. Dauguma mūsų apklausoje dalyvavusių respondentų yra susirūpinę dėl savo administracinių gebėjimų valdyti įvairius finansavimo srautus.

9 diagrama. Su įvairių finansavimo srautų koordinavimu susiję sunkumai, išreikšti atsakymuose į mūsų apklausos klausimus



Šaltinis: Audito Rūmų apklausa.

40 Pranešėme, kad EGADP ir sanglaudos politikos fondai turi panašumų ir kad jų lygiagretus įgyvendinimas reikalauja papildomų administracinių pastangų valstybės narėms, taip pat reikia užtikrinti papildomumą ir išvengti dvigubo finansavimo rizikos¹⁷. REACT-EU ir EGADP koordinavimo ir papildomumo poreikis yra dar didesnis, nes jos abi yra investicinės priemonės, kuriomis siekiama skatinti valstybių narių ekonomikos atsigavimą ir atsparumą. Abiejų priemonių taikymo sritis labai plati, joms nereikia nacionalinio bendro finansavimo ir jų lėšos turi būti panaudotos per trumpą laikotarpį (atitinkamai 2023 m. pabaigoje ir 2026 m. viduryje). Pagal jas taip pat leidžiama finansuoti atgaline data vykdomus projektus, kurių tinkamumo finansuoti laikotarpis prasideda nuo 2020 m. vasario mėn. Todėl kai kurios valstybės narės, pavyzdžiui, Italija ir Slovėnija, pateikė savo nacionalinius EGADP kartu su REACT-EU programomis.

Komisija ėmėsi veiksmų, kad išspręstų padidėjusios pažeidimų ir sukčiavimo rizikos klausimą

41 Siekdama užtikrinti pusiausvyrą tarp lankstumo priemonių, numatytų lėšų naudojimui, ir poreikio apsaugoti ES biudžetą, nepaisant kai kurių valstybių narių spaudimo, Komisija nesusšvelnino su valdymo ir kontrolės sistemomis susijusių taisyklių. Išimtis, susijusi su audito institucijų atliekama atranka, buvo techninis praktinio klausimo, susijusio su tolesniu audito darbu pandemijos metu, sprendimas. Atkreipiame dėmesį į tai, kad JK parlamentinio pakomitečio ataskaitoje atkreipiamas dėmesys į tai, kad nors vyriausybė greitai ėmėsi veiksmų, kad suteiktų gyvybiškai svarbią paramą, ir nusprendė sušvelninti arba pakeisti tam tikras kontrolės priemones, tai itin padidino sukčiavimo ir klaidų riziką¹⁸.

42 Jau pabrėžėme, kad dėl lankstumo priemonių, numatytų pagal CRII/CRII+ ir REACT-EU neatidėliotinas priemonės, gali padidėti pažeidimų ir sukčiavimo rizika¹⁹. Šie klausimai bus įtraukti į mūsų reguliarių metinį patikinimo pareiškimo darbą. Komisija atnaujino savo rizikos registrus, kad įtrauktų su CRII ir REACT-EU priemonėmis susijusią riziką, įskaitant sukčiavimą. Ji pranešė vadovaujančiosioms institucijoms, kad reikia atnaujinti savo sukčiavimo rizikos vertinimus ir pritaikyti savo kovos su sukčiavimu priemones CRII/CRII+ ir REACT-EU kontekste; ji taip pat pasiūlė galimas rizikas, įskaitant sukčiavimo riziką, mažinimo priemones.

¹⁷ Apžvalga 01/2023, 11 dalis ir 52–54 dalys.

¹⁸ „[Fraud and error](#)“, Bendruomenių Rūmai, Viešosios apskaitos komitetas, devintoji 2021–2022 m. sesijos ataskaita, 2021 m. birželio 24 d.

¹⁹ Nuomonė Nr. 3/2020 ir nuomonė Nr. 4/2020.

Laiku teikiama Komisijos pagalba valstybėms narėms padėjo paspartinti programos pakeitimų patvirtinimą

43 Patikrinome, ar Komisijos valstybėms narėms suteikta pagalba padėjo laiku pasinaudoti CRII/CRII+ ir REACT-EU ir ar Komisija patvirtino programos pakeitimus laikydamosi teisės aktų reikalavimų.

Komisijos pagalba buvo teikiama laiku ir atitiko valstybių narių poreikius

44 Pagal pasidalijamojo valdymo principą Komisija atlieka priežiūros funkciją, kuriai tenka konkreti stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo atsakomybė. Komisijos priežiūros veikla apima pagalbos teikimą valstybėms narėms siekiant užtikrinti teisinį tikrumą, padėti joms tinkamai taikyti ES teisę ir palengvinti ES finansavimo įgyvendinimą.

45 Komisija pradėjo teikti pagalbą valstybėms narėms tuo pat metu, kai buvo priimti CRII teisės aktai. Tuo pat metu, kai Komisija paskelbė savo pasiūlymą dėl CRII, ji įsteigė darbo grupę ir paskyrė ES pareigūnus kontaktiniais asmenimis valstybių narių klausimams spręsti. Tada ji paragino valstybes nares paskirti kontaktinį asmenį, kuris veiktų kaip tarpininkas vadovaujančiųjų institucijų klausimams, susijusiems su CRII, spręsti.

46 Šiais klausimais buvo užpildyta CRII klausimų ir atsakymų duomenų bazė – interneto svetainė, kurioje pateikiami Komisijos atsakymai į klausimus, susijusius su CRII įgyvendinimu, o vėliau – CRII+, kuria gali naudotis visos 2014–2020 m. vadovaujančiosios institucijos. Ši atvira prieiga buvo naujas požiūris, nes prieš pandemiją panaši duomenų bazė buvo prieinama tik Komisijos geografinių ir politikos skyrių dalijimuisi žiniomis. Komisija pasinaudojo savo patirtimi, susijusia su CRII klausimų ir atsakymų duomenų baze, kad pritaikytų savo požiūrį sprendžiant 2021–2027 m. laikotarpio klausimus.

47 Per pirmas dvi dienas nuo duomenų bazės veikimo pradžios valstybės narės išsiuntė 140 klausimų. Iki balandžio mėn. pabaigos buvo pateikta daugiau kaip 400 klausimų, į 90 % jų buvo atsakyta iki gegužės mėn. pradžios ir 98 % – iki liepos mėn. pabaigos. Priešingai, prieš pandemiją Komisija iš vadovaujančiųjų institucijų kasmet gaudavo apie 100 klausimų. Siekdama valdyti didelį klausimų skaičių, per pirmuosius du mėnesius Komisija į duomenų bazę perkėlė darbuotojus iš kitų tarnybų. Visos valstybės narės pateikė klausimų duomenų bazėje, o daugiau kaip 50 % pateiktų klausimų buvo susiję su tinkamumu finansuoti ir programos pakeitimais (žr.

[10 diagramą](#)).

10 diagrama. CRII klausimų ir atsakymų duomenų bazės turinys



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europos Komisijos CRII klausimų ir atsakymų duomenų baze.

48 Be atsakymų, pateiktų CRII klausimų ir atsakymų duomenų bazėje, Komisija toliau teikė dvišalę pagalbą valstybėms narėms per savo geografinius vienetus. Šis metodas buvo taikomas REACT-EU atveju: kadangi buvo mažiau skubos nei CRII/CRII+ atveju, Komisija priėmė sprendimą nepratęsti klausimų ir atsakymų duomenų bazės metodo.

49 Mes jau pažymėjome, kad tam tikros veiklos tinkamumas finansuoti gali būti aiškinamas skirtingai²⁰. Mūsų apklausoje 42 % respondentų nurodė, kad susidūrė su teisiniu netikrumu, susijusiu su CRII/CRII+ priemonių taikymu. Tačiau mūsų apklausa taip pat rodo, kad Komisija veiksmingai padėjo vadovaujančiosioms institucijoms: daugiau kaip 90 % respondentų buvo patenkinti arba labai patenkinti CRII/CRII+ ir REACT-EU gautos paramos savalaikiškumu ir turiniu.

²⁰ Audito Rūmų [nuomonė 03/2020](#), 11 dalis.

Komisija CRII, CRII+ ir REACT-EU programų pakeitimus patvirtino daug greičiau nei prieš pandemiją buvęs vidurkis

50 Dėl daugumos CRII/CRII+ priemonių įgyvendinimo ir papildomų REACT-EU išteklių programavimo reikėjo 2014–2020 m. programų pakeitimų. Siekiant užtikrinti, kad siūlomi pakeitimai atitiktų teisės aktus, programos tikslus ir bendrą sanglaudos politikos strategiją²¹, reikia, kad valstybės narės pateiktų pakeitimų prašymus ir juos patvirtintų Komisija, išskyrus „neesminius perkėlimus“²².

51 Iki 2021 m. pabaigos Komisija patvirtino 351 CRII/CRII+ veiksmų programos pakeitimą, 271 iš visų 388 2014–2020 m. sanglaudos politikos finansavimo programų, nes kai kuriose programose buvo padaryta daug pakeitimų. Visos valstybės narės, išskyrus Austriją ir Suomiją, iš dalies pakeitė CRII/CRII+ programas. Iki 2021 m. pabaigos Vokietijoje buvo patvirtinti 188 REACT-EU programos pakeitimai ir viena nauja veiksmų programa.

52 CRII/CRII+ reglamentuose nebuvo nustatytas reikalavimas Komisijai patvirtinti programos pakeitimus greičiau nei per BNR nustatytą trijų mėnesių laikotarpį²³. Tačiau Komisija įsipareigojo bendradarbiauti su valstybėmis narėmis rengiant CRII/CRII+ pakeitimus ir juos patvirtinti prioritetine tvarka. Pagal REACT-EU reglamentą Komisija turi dėti visas pastangas, kad patvirtintų bet kokią naują specialiąją veiksmų programą arba bet koki esamos programos pakeitimą per 15 darbo dienų nuo tos dienos, kai valstybė narė ją pateikia²⁴.

53 2020 m. pradžioje, prieš pandemiją, Komisija tik pradėjo laikytis BNR nustatyto trijų mėnesių termino pakeitimų prašymams patvirtinti. CRII/CRII+ ir REACT-EU atveju Komisija greičiau išnagrinėjo pakeitimo prašymus taikydama skubią procedūrą. Keletas svarbiausių šios procedūros elementų – didesnis dėmesys darbui su valstybėmis narėmis siekiant paaiškinti pasiūlytus pakeitimus ir neoficialiai aptarti klausimus, darbuotojų skaičiaus padidinimas padaliniuose, kuriuose paprastai atsiranda trūkumų ir vidaus susitarimai siekiant sutrumpinti patvirtinimo laiką. Šie veiksmai padėjo

²¹ Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 30 straipsnis.

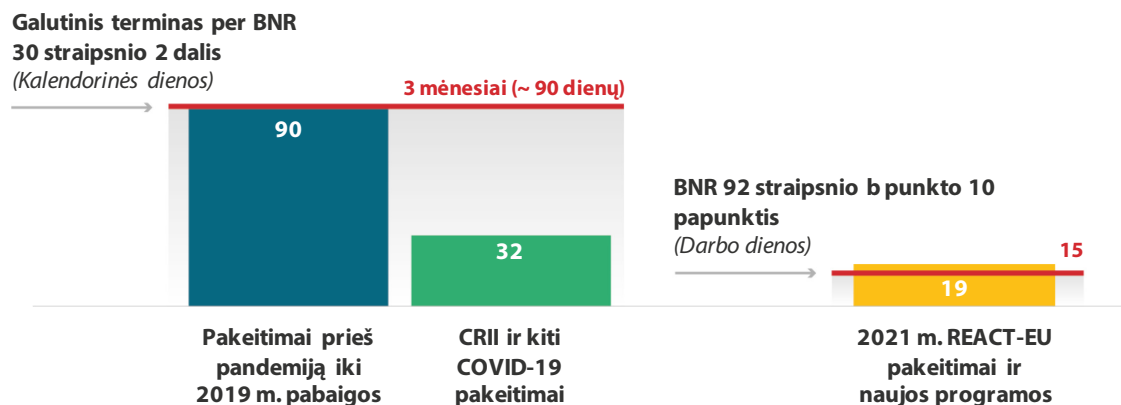
²² Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 30 straipsnio 5 dalyje perkėlimai į kitą tos pačios programos to paties fondo prioritetą, kurie sudaro ne daugiau kaip 8 % prioriteto asignavimų nuo 2020 m. vasario 1 d. ir ne daugiau kaip 4 % programos biudžeto, apibrėžiami kaip nereikšmingi perkėlimai.

²³ Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 30 straipsnio 2 dalis.

²⁴ Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 92b straipsnio 10 dalis.

gerokai sutrumpinti laiką, per kurį Komisija tvirtina programos pakeitimus (žr. [11 diagramą](#)).

11 diagrama. CRII/CRII+ ir REACT-EU programos pakeitimo patvirtinimo laikas (dienų skaičiumi)



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

54 Vidutinis vieno mėnesio laikotarpis, kurį Komisija pasiekė patvirtindama CRII/CRII+ pakeitimus, yra palankus palyginti su reglamente nustatytu trijų mėnesių terminu ir su vidutiniu patvirtinimo laikotarpiu, pasiektu prieš pandemiją. Tai taip pat atitinka Komisijos įsipareigojimą teikti pirmenybę CRII pakeitimams. Vidutinė REACT-EU programos pakeitimų patvirtinimo trukmė buvo 19 darbo dienų, t. y. šiek tiek daugiau nei 15 darbo dienų tikslas.

Komisija atliko būtiną patikrą, tačiau jos ne visada buvo gerai dokumentuotos

55 Komisija parengė vidaus gaires darbuotojams, dalyvaujantiems vertinant prašymus iš dalies pakeisti programą. Mūsų atlikta CRII ir REACT-EU programų pakeitimų patvirtinimo proceso peržiūra parodė, kad Komisijos darbuotojai, tikrindami, ar pakeitimai atitinka teisės aktus, ar jie tinkamai pagrįsti, ir ar juose atsižvelgta į veiksmingumo aspektus, pavyzdžiui, atitinkamai koreguojant arba nustatant orientacinius tikslus, vadovavosi šiomis gairėmis.

56 Daugeliu atvejų Komisija taip pat naudojo standartizuotus kokybės kontrolinius sąrašus, kad dokumentuotų savo patvirtinimo darbą. Standartiniai kokybės kontroliniai sąrašai buvo naudojami 19 iš 25 mūsų peržiūrėtų pakeitimų. Šešiais atvejais, kai kontroliniai sąrašai nebuvo panaudoti arba neviseškai panaudoti, Komisija užfiksavo kituose dokumentuose atliktą darbą geografinių vienetų lygmeniu. Nors kokybės

kontrolinių sąrašų naudojimas nėra teisinis reikalavimas, tai, kad nėra standartinio požiūrio į dokumentus, neleidžia atlikti išsamios apžvalgos ir koordinavimo.

Šios priemonės leido valstybėms narėms skirti didelį papildomą finansavimą sveikatos priežiūrai, užimtumui ir paramai verslui

57 Tikrinome, kaip ES lygmeniu buvo naudojamos CRII/CRII+ lankstumo priemonės ir REACT-EU ištekliai, siekdami nustatyti, koku mastu jos suteikė valstybėms narėms galimybę skirti išteklių kovoti su COVID-19 krize.

Dėl CRII/CRII+ valstybės narės perskirstė 10 % 2014–2020 m. sanglaudos politikos finansavimo

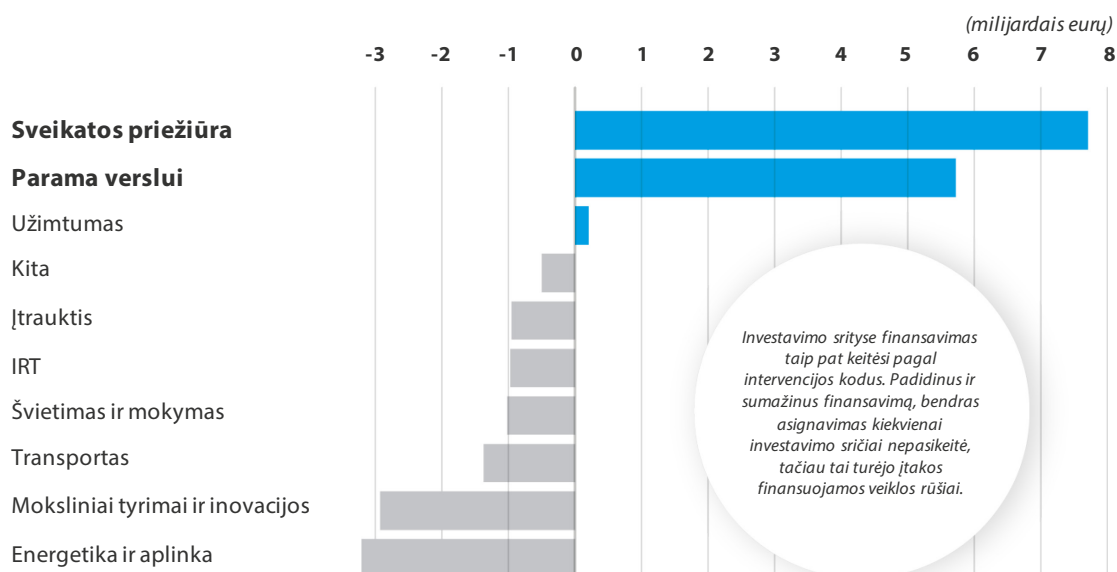
58 2021 m. gruodžio 31 d. valstybės narės iš vienos investavimo srities į kitą ir tarp investavimo sričių pervedė 35 milijardus eurų²⁵. Tai sudaro 10 % viso 2014–2020 m. sanglaudos politikai skirto finansavimo, t. y. didelę dalį, atsižvelgiant į tai, kad pandemija prasidėjo septintaisiais tinkamumo finansuoti laikotarpio metais.

59 Pervedimų apimtis valstybėse narėse labai skiriasi. Taip yra dėl įvairių veiksnių, įskaitant valstybių narių nacionalinę politiką ir investavimo strategijas, jų bendrą sanglaudos politikai skiriamą finansavimą ir likusią sumą. Iš viso 74 % 2014–2020 m. programų atliko CRII/CRII+ lėšų pervedimus. Vienuolika valstybių narių pervedė daugiau kaip 10 % 2014–2020 m. laikotarpio asignavimų tarp investavimo sričių arba jų viduje, o Airija – 30 %.

60 Valstybės narės naudojo CRII/CRII+ priemones, kad nukreiptų finansavimą investicijoms į pandemijos poveikio mažinimą. Palyginti su iki pandemijos paskirstytomis lėšomis, investicijų į sveikatos priežiūrą finansavimas padidėjo 80 % (7,7 milijardo eurų), o į paramą verslui – 16 % (5,7 milijardo eurų). Tuo tarpu investicijoms į IRT, energetiką ir aplinką, įtrauktį, mokslinius tyrimus ir inovacijas skirtas finansavimas sumažėjo 5–8 % (kartu apie 8,1 milijardo eurų). **12 diagramoje** pavaizduota, kad nuo 2020 m. vasario mėn. grynasis finansavimas padidėjo ir sumažėjo investavimo srityse.

²⁵ Reglamente (ES) 215/2014 apibrėžtus 123 intervencijos kodus sugrupavome į 10 investavimo sričių (12 – REACT-EU atveju). 35 milijardai eurų yra bendra finansavimo padidinimo pagal vienus intervencijos kodus suma ir šis padidėjimas atitinka finansavimo sumažinimą pagal kitus intervencijos kodus.

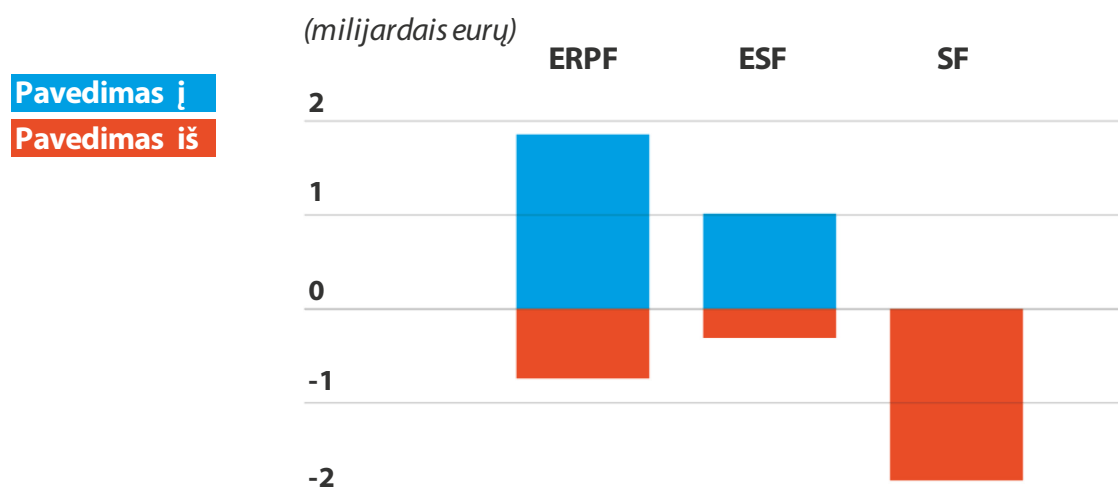
12 diagrama. CRII/CRII+: finansavimo perskirstymas tarp investavimo sričių



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

61 Finansavimas perkeltas iš SF į ERPF ir ESF, taip pat į labiau išsivysčiusius ir pereinamojo laikotarpio regionus. 2020 m. du trečdaliai valstybių narių (18 iš 28) perkėlė asignavimus tarp ERPF, ESF ir SF. Kai kurios valstybės narės, pavyzdžiui, Kipras, Graikija ir Kroatija, perkėlė visus arba beveik visus 2020 m. SF asignavimus. Dėl šių perkėlimų 2020 m. asignavimai ERPF ir ESF neto vertėmis padidėjo atitinkamai apie 1,1 milijardo eurų (3 %) ir 0,7 milijardo eurų (5 %), o SF atitinkamai sumažėjo maždaug 1,8 milijardo eurų (18 %) (žr. [13 diagramą](#)).

13 diagrama. Perkėlimai tarp ERPF, ESF ir SF



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

62 2014–2020 m. laikotarpiu 16 valstybių narių turėjo daugiau nei vieną regionų kategoriją. Apie 80 % iš jų (13 iš 16) atliko perkėlimus iš vienos regionų kategorijos į kitą²⁶. Kai kurios valstybės narės, pavyzdžiui, Graikija, Vengrija ir Italija, iš mažiau išsivysčiusių regionų pervedė dideles sumas labiau išsivysčiusiems ar pereinamojo laikotarpio regionams. Apskritai asignavimai labiau išsivysčiusiems ir pereinamojo laikotarpio regionams padidėjo atitinkamai 1,7 milijardo eurų ir 82 milijonais eurų, o asignavimai mažiau išsivysčiusiems regionams nežymiai sumažėjo 5,6 milijono eurų, o likusia lėšų dalimi, gauta iš SF, teikiama parama mažiau turtingoms valstybėms narėms.

63 Nustatėme, kad dėl lankstaus išteklių perskirstymo valstybės narės iš esmės pakoregavo savo sanglaudos lėšų paskirstymą tarp investavimo sričių, fondų ir regionų kategorijų. Visų pirma, paramos telkimo pagal temas reikalavimo netaikymas padėjo valstybėms narėms lengviau perkelti finansavimą iš vienos veiklos į kitą. Be to, valstybės narės galėjo pasinaudoti išplėstu veiklos, kuria stiprinami reagavimo į krizes pajėgumai, įskaitant jau įgyvendintus projektus, tinkamumu finansuoti. Visi mūsų apklausos respondentai nurodė, kad jiems CRII/CRII+ programavimo lankstumas yra naudingas (37 %) arba labai naudingas (63 %).

Pagal REACT-EU daugiausia lėšų numatyta skirti užimtumui, sveikatos priežiūrai ir paramai verslui, o tai iš esmės panašu į CRII/CRII+ perskirstymą

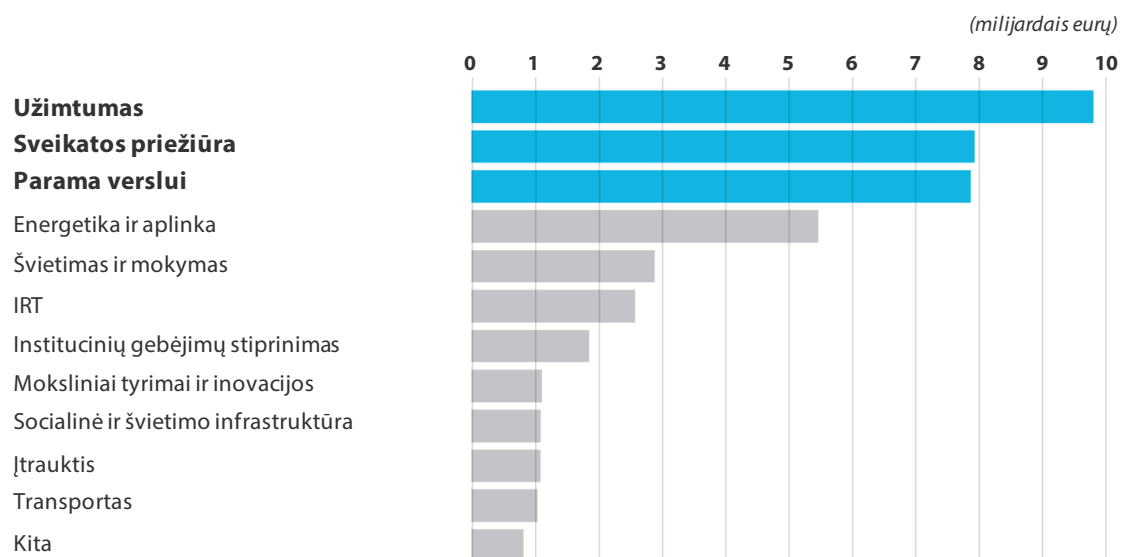
64 REACT-EU tinkamumo finansuoti laikotarpio pabaiga yra 2023 m. gruodžio 31 d., kaip ir 2014–2020 m. sanglaudos politikos finansavimo atveju. Tai apriboja valstybių narių galimybes panaudoti šį finansavimą ilgalaikėms investicijoms, kurioms parengti ir įgyvendinti reikia daugiau laiko. Iki 2022 m. birželio 30 d. valstybės narės pagal ERPF ir ESF veiksmų programas numatė 43,5 milijardo eurų (86 %) REACT-EU išteklių, atitinkamai 64 % ir 36 % paskirstant abiem fondams. Tai iš esmės atitiko 2014–2020 m. laikotarpio pasiskirstymą – atitinkamai 70 % ir 30 %.

65 Didelė REACT-EU išteklių dalis buvo skirta užimtumui (23 %), sveikatos priežiūrai (18 %) ir paramai verslui (18 %) (žr. [14 diagramą](#)). Didelė dalis (trys ketvirtadaliai) finansavimo, skirto paramai verslui, buvo skirta bendro pobūdžio gamybinėms investicijoms, pavyzdžiui, apyvartiniam kapitalui, nors prieš pandemiją tai sudarė tik pusę šios investavimo srities. Apskritai atkreipėme dėmesį, kad valstybėse narėse labai skiriasi išteklių programavimas. Kai kurios valstybės narės nusprendė savo REACT-EU

²⁶ Kaip nustatyta Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 90 straipsnyje.

asignavimus daugiausia skirti vienai investavimo sričiai, o kitos valstybės narės savo REACT-EU išteklius programavo įvairiose investavimo srityse.

14 diagrama. REACT-EU: papildomas finansavimas pagal investavimo sritį



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

66 REACT-EU reglamente²⁷ buvo numatyta, kad 25 % viso REACT-EU finansinio paketo turėtų būti skirta klimato srities tikslams, nors tai nebuvo teisinis reikalavimas. Tačiau iki 2022 m. birželio mėn. pabaigos tik apie 15 % (6,6 milijardo eurų) suplanuotų REACT-EU išteklių buvo skirta investicijoms, kuriomis, kaip tikimasi, bus padedama siekti klimato srities tikslų. Pagal ERPF ir ESF programuojamų REACT-EU išteklių indėlis į klimato srities tikslus sudaro atitinkamai 21,6 % ir 3,5 %. Manome, kad mažai tikėtina, jog bus įgyvendinti 25 % lūkesčių, nes iki 2022 m. birželio mėn. jau buvo suplanuoti 86 % REACT-EU išteklių.

CRII+ suteiktas lankstumas padėjo sutaupyti beveik 13 milijardų eurų nacionaliniams biudžetams, tačiau bendras sanglaudos politikos investicijų finansavimas buvo mažesnis

67 2021 m. birželio 30 d. pasibaigusiais ataskaitiniais metais 18 valstybių narių pasinaudojo CRII/CRII+ lankstumo priemonėmis, kad beveik pusei 2014–2020 m. programų bendro finansavimo norma būtų padidinta iki 100 %. Remiantis Komisijos skaičiavimais, tai reiškė, kad šios valstybės narės, be savo reguliaraus bendro finansavimo, galėjo prašyti papildomo 12,9 milijardo eurų ES finansavimo. Tai sudaro

²⁷ Reglamento (ES) 2020/2221 6 konstatuojamoji dalis.

11 % 2020 ir 2021 m. prašomų mokėjimų arba 3,6 % viso sanglaudos politikai skirto finansavimo. Kai kurioms valstybėms narėms poveikis buvo didelis (žr. [3 langelį](#)).

3 langelis.

Sutaupytos lėšos nacionaliniuose biudžetuose dėl CRII+ suteikto 100 % ES bendro finansavimo

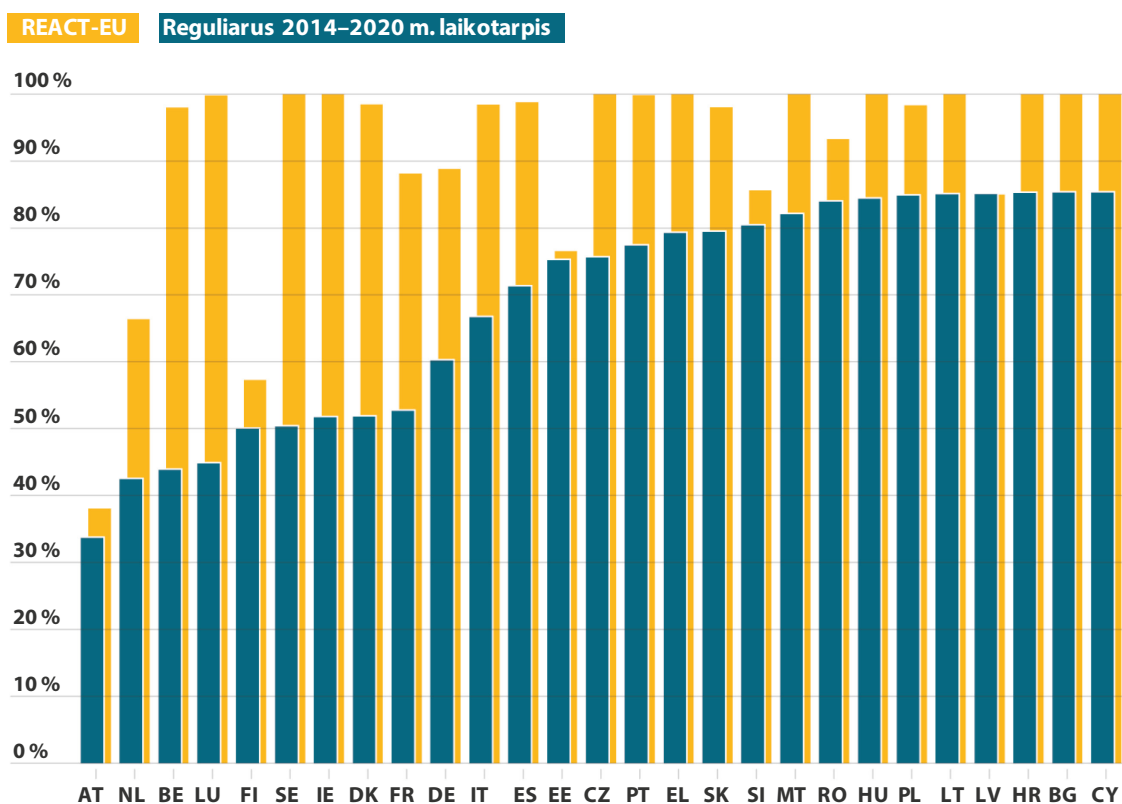
Airija paprašė papildomai skirti 230 milijonų eurų, kurie sudaro daugiau kaip penktadalį (22,5 %) viso jos 2014–2020 m. laikotarpio asignavimų ir beveik 40 % 2019 m. pabaigoje nepanaudoto finansavimo.

2019 m. pabaigoje Italija ir Ispanija atitinkamai paprašė papildomų 3,4 milijardo eurų ir 2,7 milijardo eurų, kiekvienai šaliai apie 10 % ir 9 % joms skirtų 2014–2020 m. asignavimų, bei 14 % ir 13 % nepanaudoto finansavimo.

68 REACT-EU išteklių atveju valstybės narės galėtų pasirinkti iki 100 % bendro finansavimo normą. Visos valstybės narės, išskyrus Latviją, REACT-EU ištekliams taikė didesnę bendro finansavimo normą, palyginti su jų vidutine bendro finansavimo norma 2014–2020 m. laikotarpiu. Iš viso bendro finansavimo norma padidėjo nuo 74 % iki 95 %²⁸. Du trečdaliai (18 iš 27) valstybių narių pasirinko 98–100 % bendro finansavimo normą (žr. [15 diagramą](#)).

²⁸ Kad būtų galima palyginti su REACT-EU, į šią 2014–2020 m. laikotarpio ES vidutinę bendro finansavimo normą neįtraukiamos JK ir teritorinio bendradarbiavimo programos.

15 diagrama. Vidutinė bendro finansavimo norma. REACT-EU, palyginti su įprastiniu 2014–2020 m. laikotarpiu



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

69 Padidėjęs ES bendro finansavimo lygis padėjo sumažinti nacionaliniams biudžetams tenkančią naštą. Kita vertus, tai reiškia mažesnę bendrą finansavimą sanglaudos politikos investicijoms, nes tas pats ES finansavimas pritraukia mažiau bendro nacionalinio ir privataus finansavimo. Mažesnis nacionalinio bendro finansavimo lygis taip pat kelia riziką, kad valstybių narių valdžios institucijos bus mažiau skatinamos sutelkti dėmesį į veiklos rezultatus.

Komisija planuoja įvertinti priemonių rezultatus, tačiau bus sunku prasmingai apibendrinti rodiklių duomenis

70 Mes patikrinome Komisijos CRII/CRII+ ir REACT-EU stebėsenos sistemą ir jos planus įvertinti atsaką į pandemiją taikant šias priemones. Įvertinome, ar Komisija galės informuoti suinteresuotuosius subjektus apie priemonių poveikį.

Komisijos stebėsenos sistema leidžia atskirai stebėti REACT-EU, bet ne CRII/CRII+ priemonės

71 Komisijos stebėsenos sistemoje su CRII/CRII+ priemonėmis susijusios išlaidos neatskiriamos nuo kitų išlaidų. Jau aptarėme poreikį, kad Komisija pateiktų išsamias su COVID-19 pandemija susijusių išlaidų ataskaitas²⁹. Komisija laikėsi nuomonės, kad nuo 2020 m. vasario mėn. beveik visi perkėlimai iš vienos investavimo srities į kitą ir tarp investavimo sričių (žr. **58** ir **60** dalis) bei tarp fondų ir regionų kategorijų (žr. **61–62** dalis), tikėtina, bus susiję su pandemija, todėl priskirtini CRII/CRII+ priemonėms.

72 Priešingai, REACT-EU reglamentu³⁰ nustatytas specialus kompleksinis teminis tikslas papildomiems ištekliams. Tai leidžia Komisijai atskirti REACT-EU veiklą nuo kitos veiklos ir palengvina stebėseną bei vertinimą.

Komisija nustatė COVID-19 rodiklius, tačiau nepateikė jų apibrėžčių ir jų naudojimas nėra privalomas

73 CRII/CRII+ ir REACT-EU reglamentai nepadarė jokių oficialių sanglaudos politikos stebėsenos sistemos ir sistemų pakeitimų. Esami intervencijos kodai, naudojami veiksmų turiniui nustatyti, yra platūs ir nebuvo skirti su pandemija susijusioms išlaidoms nustatyti.

74 2020 m. gegužės mėn., praėjus šešioms savaitėms po CRII reglamento priėmimo, Komisija paskelbė 27 neprivalomus COVID-19 rodiklius³¹, siekdama užtikrinti didesnę sanglaudos politikos finansavimo, susijusio su sveikatos priežiūra, parama verslui ir ESF veikla, naudojimo skaidrumą ir atskaitomybę. 2021 m. vasario mėn. buvo pridėti dar penki rodikliai, susiję su ES parama skiepijimui nuo COVID-19. Šiais 32 rodikliais stebimi indėliai, išdirbiai ir ESF veiklos rezultatai. Panašiai kaip ir 2014–2020 m. laikotarpiu, Komisija nepasiūlė ERPF veiklos rezultatų rodiklių, tačiau valstybės narės galėjo parengti savo veiklos rezultatų rodiklius (žr. **77** dalį). Anksčiau nurodėme trūkumus,

²⁹ 2020 m. metinė ataskaita, 2 skyriaus „Biudžeto ir finansų valdymas“ 2.7–2.8 dalys, 2.1 rekomendacija.

³⁰ Reglamentu (ES) 2020/2221 nustatytas naujas teminis tikslas „Veiksmų, skirtų COVID-19 pandemijos sukeltai krizei ir jos socialiniams padariniams įveikti, skatinimas ir pasirengimas žaliajam, skaitmeniniam ir atspariam ekonomikos atgaivinimui“, (TO13).

³¹ EGESIF 20-00007-01, 'Non-paper: List of programme specific indicators related to the cohesion policy direct response to the COVID-19 pandemic', 2020 m. gegužės mėn.

susijusius su 2014–2020 m. laikotarpio ERPF rezultatų rodikliais ir iššūkius, susijusius su ERPF intervencijų poveikio vertinimu³².

75 Komisija nusprendė nedaryti rodiklių privalomais, nes taip būtų pailgėjęs priėmimo procesas ir vėluota juos taikyti valstybėse narėse. REACT-EU reglamente nurodyta, kad prireikus valstybės narės turėtų naudoti Komisijos pateiktus COVID-19 programos specialiuosius rodiklius³³. Valstybės narės galėtų savanoriškai įtraukti šiuos rodiklius į savo programas ir stebėti juos bei apie juos pranešti naudodamosi esama stebėsenos sistema.

76 Siekdama kuo greičiau priimti reglamentus, Komisija nenustatė bendrų rodiklių apibrėžčių, palikdama jas nustatyti kiekvienai valstybei narei. Komisijos atliktame tyrime, susijusiame tik su ESF veikla, padaryta išvada, kad trūksta išsamios rodiklių apibrėžčių apžvalgos ir kad kai kurie rodikliai valstybėse narėse nebuvo nuosekliai naudojami³⁴. Todėl Komisijai bus sunku nuosekliai ir visiškai apibendrinti duomenis ES lygmeniu.

77 Komisijos rodikliai neapima visų tinkamos finansuoti veiklos rūšių. Valstybės narės taip pat turėjo galimybę parengti savo su pandemija susijusios veiklos konkrečios programos rodiklius. Komisija paragino jas koduoti šiuos rodiklius, kad juos būtų galima lengvai nustatyti nacionaliniu lygmeniu ir vertinimo tikslais. Tačiau, kadangi šie rodikliai būdingi konkrečiai veiksmų programai arba konkrečiai valstybei narei, jų negalima apibendrinti ES lygmeniu.

78 Mūsų apklausos respondentai teigiamai vertino Komisijos rodiklius: trys ketvirtadaliai mūsų apklausos respondentų nurodė, kad Komisijos rodikliai buvo svarbūs finansuojamos veiklos rūšims, o du trečdaliai nurodė, kad rodikliai buvo svarbūs bendram vertinimui. Nustatėme, kad iš visų COVID-19 rodiklių, kuriuos naudojo valstybės narės, beveik 80 % buvo Komisijos rodikliai. Kalbant apie CRII/CRII+, 25 iš 28 valstybių narių ir 65 % veiksmų programų, kuriose atlikti CRII/CRII+ perkėlimai, naudojo Komisijos rodiklius. Panašiai REACT-EU atveju – 26 iš 27 valstybių narių ir

³² [Audito Rūmų specialioji ataskaita 02/2017](#) „Komisijos derybos dėl 2014–2020 m. partnerystės susitarimų ir sanglaudos programų: lėšos naudojamos tikslingiau atsižvelgiant į strategijos „Europa 2020“ prioritetus, tačiau veiksmingumo vertinimo tvarka darosi vis sudėtingesnė“.

³³ [Reglamentas \(ES\) Nr. 2020/2221](#), 1 straipsnio 1 dalis.

³⁴ „Study on the Pathways to Enhance the use of Programme-Specific Indicators in the ESF and ESF+“, 2022 m. balandžio mėn.

76 % veiksmų programų, kuriose buvo programuojami REACT-EU ištekliai, naudojo Komisijos rodiklius. Toks platus jos rodiklių naudojimas galėtų padėti Komisijai įvertinti, kaip pandemijos metu buvo panaudotas sanglaudos politikos finansavimas, be kita ko, iš REACT-EU išteklių.

79 Komisija teikė ataskaitas apie CRII/CRII+ priemonių įgyvendinimą ir REACT-EU programavimą, visų pirma tam skirtose viešosiose interneto svetainėse: [Coronavirus Dashboard](#), [REACT-EU Dashboard](#) ir [Overview of Cohesion Policy Coronavirus Indicators](#). Šios interneto svetainės buvo sukurtos, kai tik buvo pakankamai duomenų, apie kuriuos reikia pranešti, ir yra reguliariai atnaujinamos. Mūsų audito metu naujausi įgyvendinimo duomenys buvo susiję su 2020 m. pabaiga ir tuo metu valstybėms narėms buvo per anksti teikti prasmingą informaciją apie įgyvendinimą.

Komisija ketina įtraukti CRII/CRII+ ir REACT-EU į savo 2024–2020 m. laikotarpio *ex post* vertinimą

80 Komisija turi iki 2024 m. gruodžio 31 d. atlikti *ex post* vertinimą, kad patikrintų 2014–2020 m. sanglaudos politikos fondų veiksmingumą ir efektyvumą³⁵. CRII/CRII+ atveju reglamentuose nėra aiškos nuostatos dėl specialaus vertinimo atlikimo, o REACT-EU reglamente reikalaujama, kad Komisija atliktų vertinimą iki 2025 m. kovo 31 d.³⁶

81 Komisija, atlikdama 2014–2020 m. laikotarpio *ex post* vertinimą iki 2024 m. pabaigos, planuoja įvertinti savo atsaką į pandemiją, apimantį CRII/CRII+ ir REACT-EU. Ankstesnėje ataskaitoje taip pat aptarėme poreikį susieti sanglaudos politikos ir EGADP vertinimus³⁷.

³⁵ Reglamentas (ES) 1303/2013, 57 straipsnis.

³⁶ Reglamento (ES) Nr. 2020/2221 1 straipsnio 1 dalis ir 2 straipsnis.

³⁷ Specialioji ataskaita Nr. 24/2021 „Veiksmingumu grindžiamas finansavimas įgyvendinant sanglaudos politiką: prasmingi užmojai, tačiau 2014–2020 m. laikotarpiu liko kliūčių“, 2 rekomendacija.

Sanglaudos politika dažnai buvo naudojama reaguojant į krizes, tačiau Komisija neišanalizavo poveikio jos ilgalaikiams tikslams

82 Peržiūrėjome, kokią įtaką CRII/CRII+ turėjo Komisijos pasiūlymams dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų 2021–2027 m. laikotarpiu ir ar Komisija išnagrinėjo tolesnio sanglaudos politikos naudojimo reaguojant į krizes poveikį jos ilgalaikiams tikslams.

83 2020 m. gegužės mėn. Komisija paskelbė savo 2021–2027 m. sanglaudos politikos pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų pakeitimus, kad krizės metu būtų užtikrintas papildomas lankstumas. Viena iš tokių vėliau priimtų nuostatų Komisijai suteikiami įgaliojimai, reaguojant į išimtines ir neįprastas aplinkybes, taikyti tam tikras apibrėžtas laikinąsias sanglaudos politikos lėšų naudojimo priemones, atsižvelgiant į tai, kas buvo padaryta pagal CRII/CRII+ (žr. [4 langelį](#)).

4 langelis.

2021–2027 m. sanglaudos politikos teisės aktų rinkinio pakeitimai, priimti 2021 m. birželio mėn.

2021–2027 m. sanglaudos politikos taisyklių pakeitimais, be kita ko, numatomas didesnis lankstumas pervedant lėšas tarp ERPF, ESF+ ir SF, taip pat suteikiama daugiau galimybių palaipsniui vykdyti veiklą tarp programavimo laikotarpių, kad būtų atsižvelgta į galimą su krize susijusį vėlavimą.

Komisijai suteikiami įgaliojimai reaguoti į išskirtines situacijas priimant įgyvendinimo aktus, kuriais įgyvendinamos tokios priemonės kaip bendro finansavimo padidinimas 10 procentinių punktų ir galimybė atgaline data atrinkti jau įgyvendintus projektus ne ilgesniam kaip 18 mėnesių laikotarpiui³⁸.

Šios priemonės gali būti taikomos, kai Taryba pripažįsta, kad įvyko netikėtas neigiamas ekonominis įvykis, turintis didelį finansinį poveikį. Jų tikslas – stiprinti ES gebėjimą reaguoti į būsimas krizes įgyvendinant sanglaudos politiką, suteikiant Komisijai galimybę greičiau reaguoti priimant paprastą įgyvendinimo aktą, kuriam, priešingai nei reglamento pakeitimui, nereikia teisėkūros institucijų pritarimo.

³⁸ 2021 m. birželio 24 d. [Reglamento \(ES\) 2021/1060](#) 20 straipsnis, BNR (OL L 231, 2021 6 30, p. 159), 2021 m. birželio 24 d. [Reglamento \(ES\) 2021/1057](#), kuriuo nustatomas ESF+ (OL L 231, 2021 6 30, p. 21), 4 straipsnio 3 dalis ir 2021 m. birželio 24 d. [Reglamento \(ES\) 2021/1058](#) dėl ERPF ir SF (OJ L 231, 30.6.2021, p. 60), 5 straipsnio 6 dalis.

84 Sanglaudos politikos taisyklių taikymas siekiant padėti valstybėms narėms krizių metu nėra naujas reiškinys (žr. **16 diagramą**). 2022 m. spalio mėn. duomenimis, iš 26 BPR pakeitimų 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. laikotarpiais daugiau nei pusė (15) buvo susiję su krize. REACT-EU – tai pirmas kartas, kai reaguojant į krizes buvo padidintas sanglaudos politikos finansavimas, atspindintis ekonomikos sutrikdymo mastą ir tai, kad COVID-19 pandemija prasidėjo 2014–2020 m. laikotarpio pabaigoje, kai likusios turimos lėšos buvo ribotos. Tačiau nebuvo atlikti tiksliniai *ex post* vertinimai arba oficialūs sanglaudos politikos kaip reagavimo į krizes priemonės naudojimo vertinimai.

16 diagrama. Sanglaudos politikos atsakas į krizes 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. laikotarpiais



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

85 Pagrindinis sanglaudos politikos tikslas – ilgalaikė regioninė plėtra ir, kaip nustatyta Sutartyje³⁹, ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos stiprinimas bei skirtumų tarp Europos regionų mažinimas. Jos, kaip trumpalaikės reagavimo į krizes priemonės, patrauklumą lemia jos pritaikomumas ir dideli finansiniai ištekliai. Komisija gali sušvelninti sanglaudos politikos taisykles, kad paskatintų kuo labiau panaudoti turimą finansavimą ir taip sumažintų spaudimą tenkantį nacionaliniams ištekliams. Keletas pakeitimų, padarytų reaguojant į ankstesnes krizes, tapo nuolatiniais sanglaudos politikos bruožais, atitinkančiais bendruosius Komisijos didesnio lankstumo ir supaprastinimo tikslus. Dėl to kyla rizika, kad pakartotinis sanglaudos politikos taikymas krizėms įveikti gali turėti įtakos jos pagrindiniam tikslui stiprinti Europos regionų ekonominę ir socialinę sanglaudą.

³⁹ Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 174 straipsnis

Išvados ir rekomendacijos

86 Padarėme išvadą, kad apskritai Komisija tinkamai pritaikė 2014–2020 m. sanglaudos politikos taisykles, kad valstybės narės galėtų lanksčiau naudotis sanglaudos politikos fondais. CRII/CRII+ siūlomos lankstumo priemonės ir papildomas finansavimas, teikiamas pagal REACT-EU, padėjo daug lėšų perskirstyti sveikatos priežiūrai, paramai verslui ir užimtumui siekiant reaguoti į COVID-19 pandemiją. Tačiau REACT-EU drauge su pagal EGADP teikiamu papildomu finansavimu taip pat prisideda prie sunkumų, su kuriais susiduria kai kurios valstybės narės panaudodamos ES lėšas. Be to, Komisija neišanalizavo tolesnio sanglaudos politikos finansavimo, kaip reagavimo į biudžeto krizes priemonės, naudojimo poveikio.

87 ES skubiai sureagavo į krizę pasitelkdama sanglaudos politiką, kad padėtų valstybėms narėms. Per mažiau nei du mėnesius nuo didelio pandemijos protrūkio Europoje ji priėmė teisėkūros priemones, kuriomis siekiama sutelkti nepanaudotas lėšas per CRII/CRII+. Per mažiau nei metus ji priėmė REACT-EU, suteikdama valstybėms narėms papildomų išteklių (**15–21** dalys).

88 Tiksliniai sanglaudos politikos finansavimo per CRII ir CRII+ pakeitimai užtikrino likvidumą, lėšų pervedimo lankstumą ir administracinius supaprastinimus, kad būtų sudarytos palankesnės sąlygos naudoti nepanaudotas lėšas, taip sumažinant nacionaliniams viešiesiems biudžetams tenkančią naštą. Šiomis priemonėmis 2020 m. panaikintos kai kurios pagrindinės privalomos sanglaudos politikos finansavimo ypatybės, įskaitant privalomą bendrą finansavimą, ir dėmesys mažiau išsivysčiusiems regionams. Priešingai, pagal REACT-EU 2014–2020 m. programoms papildomai skirta 50,4 milijardo eurų, o valstybėms narėms suteikta didelė veiksmų laisvė savo nuožiūra paskirstyti šias lėšas. Taip užtikrinamas „tarpinis finansavimas“ 2014–2020 m. ir 2021–2027 m. laikotarpiais (**22–27** dalys).

89 CRII/CRII+ 2014–2020 m. nenutraukė sanglaudos politikos išlaidų tuo metu, kai COVID-19 pandemija itin paveikė įprastą ekonominę veiklą. Tačiau tikėtina, kad dėl didelių naujų REACT-EU išteklių, kuriuos reikia įgyvendinti per trumpą laiką, padidės spaudimas valstybių narių gebėjimui išleisti lėšas ir užtikrinti didelį ES finansuojamų veiksmų ekonominį naudingumą. Šie teisinio pagrindo pakeitimai ir su tuo susijęs programavimo darbas taip pat prisidėjo prie vadovaujančiųjų institucijų administracinio darbo krūvio. Tai savo ruožtu prisidėjo prie vėlavimo pradėti 2021–2027 m. programas (**28–42** dalys).

90 Komisija laiku ir tinkamai padėjo valstybėms narėms įgyvendinti CRII/CRII+ ir REACT-EU. Tai gerokai sutrumpino programos pakeitimų nagrinėjimo ir tvirtinimo laiką – nuo vidutiniškai trijų mėnesių prieš pandemiją iki vieno mėnesio CRII/CRII+ atveju ir iki 19 darbo dienų REACT-EU atveju, nors pastarasis laikotarpis buvo šiek tiek ilgesnis už reglamente nustatytą tikslą (44–56 dalys).

91 Nustatėme, kad CRII/CRII+ perkėlimo lankstumo priemonės lėmė didelį lėšų judėjimą: Valstybės narės pervedė didelę, apie 10 % sanglaudos politikos lėšų, sumą iš vienos investavimo srities į kitą ir tarp investavimo sričių, ypač atsižvelgiant į tai, kad pandemija prasidėjo programavimo laikotarpio pabaigoje. Finansavimas pirmiausia buvo skirtas sveikatos priežiūrai ir verslui remti; kartu su užimtumu šios sritys taip pat yra pagrindinės, į kurias nukreipiamas REACT-EU finansavimas. CRII/CRII+ atveju finansavimas visų pirma buvo skiriamas energetikai ir aplinkai, moksliniams tyrimams ir inovacijoms. Pažymime, kad į reglamentą įtrauktas lūkestis, jog 25 % naujų išteklių bus skirta klimato kaitos tikslams pasiekti, greičiausiai nebus įgyvendintas. Be perkėlimo lankstumo priemonių, naudojant 100 % ES bendro finansavimo priemonę nacionaliniams biudžetams sutaupyta beveik 13 milijardų eurų, nors tai reiškia mažesnę bendrą sanglaudos politikos investicijų finansavimą (58–69 dalys).

92 Komisijos stebėsenos sistema suteikia galimybę atskirai stebėti REACT-EU priemones, nes joms reikalingas papildomas finansavimas. Palyginimui, CRII/CRII+ priemonių rezultatai, kaip ir susiję su kitais programos pakeitimais, negali būti stebimi atskirai. Atlikdama reagavimo į krizes vertinimus pagal CRII/CRII+ ir REACT-EU, Komisija gali remtis konkrečiais COVID-19 rodikliais. Komisija nusprendė nustatyti neprivalomus COVID-19 rodiklius be bendrų apibrėžčių, kad jie būtų greitai prieinami. Todėl yra rizika, kad valstybių narių Komisijai teikiamus duomenis bus sunku prasmingai apibendrinti (71–79 dalys).

93 2014–2020 m. programų rezultatai bus įtraukti į *ex post* vertinimą, kurį Komisija turi atlikti iki 2024 m. gruodžio 31 d. Palankiai vertiname tai, kad Komisija planuoja įtraukti CRII/CRII+ ir REACT-EU į savo 2014–2020 m. laikotarpio *ex post* vertinimą, nors specialaus ankstesnio vertinimo atlikti nereikalaujama (80–81 dalys).

94 Nors sanglaudos politika dažnai buvo naudojama trumpalaikiams reagavimams į krizes, oficialių ilgalaikio tokio naudojimo poveikio vertinimų nebuvo atlikta. Pagal naujas 2021–2027 m. sanglaudos politikos taisykles bus lengviau panaudoti sanglaudos politikos fondus reaguojant į nenumatytus įvykius. Dėl to kyla rizika, kad pakartotinis sanglaudos politikos taikymas krizėms įveikti gali turėti įtakos jos pagrindiniam tikslui stiprinti Europos regionų ekonominę ir socialinę sanglaudą (83–85).

1 rekomendacija. Išanalizuoti sanglaudos politikos, kaip reagavimo į biudžeto krizę priemonės, tinkamumą

Atlikdama 2014–2020 m. *ex post* vertinimą Komisija turėtų išanalizuoti politikos, kaip trumpalaikės reagavimo į biudžeto krizę priemonės, naudojimo poveikį ilgalaikiams tikslams analizę, kuria būtų galima remtis rengiant politikos pasiūlymus ateityje.

Tikslinė įgyvendinimo data: iki 2024 m. pabaigos

2 rekomendacija. Atidžiai stebėti REACT-EU lėšų įsisavinimą, kad prireikus būtų teikiama parama, orientuota į rezultatus

Kadangi REACT-EU prideda daug išteklių, kurie turi būti panaudoti per palyginti trumpą laikotarpį, ir sutampa su EGADP įgyvendinimu, Komisija turėtų atidžiai stebėti REACT-EU lėšų įsisavinimo pažangą, kad nustatytų programas, kurioms kyla lėšų panaudojimo sunkumų. Pagal ją turėtų būti teikiama tikslinė parama, kad bendrai finansuojama veikla veiksmingai padėtų siekti tikslų ir tikslinių veiklos rezultatų rodiklių.

Tikslinė įgyvendinimo data: nedelsiant

Šią ataskaitą priėmė Audito Rūmų narės Annemie Turtelboom vadovaujama II kolegija 2022 m. gruodžio 7 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas
Tony Murphy

Priedas

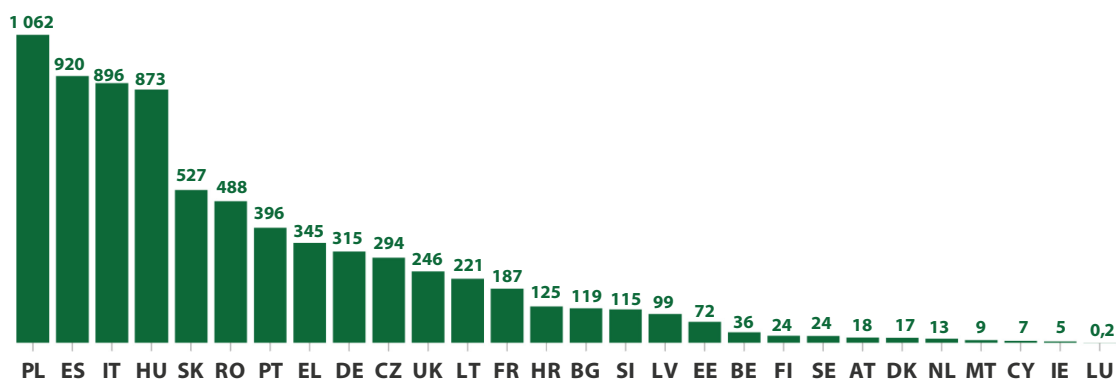
I priedas. Pagrindiniai CRII/CRII+ ir REACT-EU priemonių aspektai ir loginis pagrindas

CRII/CRII+

CRII ir CRII+ atlikti tiksliniai 2014–2020 m. sanglaudos politikos taisyklių pakeitimai, siekiant palengvinti nepanaudotų lėšų naudojimą ir sumažinti nacionaliniams viešiesiems biudžetams tenkančią naštą. Pagrindines priemones galima apibendrinti taip:

Likvidumo priemonės. CRII leido vadovaujančiosioms institucijoms pasilikti 7,6 milijardo eurų 2019 m. išankstinio finansavimo sumą, 2020 m. jos nesusigrąžinus. CRII+ dar labiau sumažino nacionaliniams viešiesiems biudžetams tenkantį spaudimą, sušvelnindama privalomą nacionalinį bendrą finansavimą vieniems ataskaitiniams metams, nors tai yra pagrindinis sanglaudos politikos finansinis principas. 2022 m. ši 100 % ES bendro finansavimo norma buvo pratęsta papildomiems ataskaitiniams metams po Ukrainos krizės⁴⁰.

17 diagrama. 2020 m. nesusigrąžinta išankstinio finansavimo suma (milijonais eurų)



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

Pervedimų lankstumas. CRII/CRII+ suteikė vadovaujančiosioms institucijoms daug lankstumo, kad galėtų perskirstyti 2020 m. programavimui skirtus išteklius. Jos labai sušvelnino taisykles, taikomas pervedimams tarp sanglaudos politikos fondų ir tarp regionų kategorijų, taip pat numatydamos paramos telkimo pagal temas reikalavimų

⁴⁰ 2022 m. balandžio 6 d. [Reglamentas \(ES\) 2022/562](#), kuriuo dėl sanglaudos veiksmų dėl pabėgėlių Europoje iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1303/2013 ir (ES) Nr. 223/2014.

išimtį. Taigi šiomis priemonėmis 2020 m. panaikinti kai kurie pagrindiniai privalomi sanglaudos politikos finansavimo aspektai, įskaitant orientavimąsi į mažiau išsivysčiusius regionus, ekonominius ir socialinius skirtumus ir teminius tikslus, pavyzdžiui, mažo anglies dioksido kiekio technologijas ekonomikai.

Išplėstas tinkamumas finansuoti. Siekiant sudaryti palankesnes sąlygas naudotis turimomis ES lėšomis, veiklos, kuri gali būti finansuojama iš sanglaudos politikos fondų, tinkamumas finansuoti buvo išplėstas į papildomą ERPF teminį tikslą ir MVĮ skirtą apyvartinį kapitalą įtraukiant sveikatos priežiūros veiklą. Be to, veikla gali būti finansuojama atgaline data iki 2020 m. vasario 1 d., net jei ji visiškai įgyvendinta, su sąlyga, kad tokia veikla bus skirta reagavimo į COVID-19 protrūkį pajėgumams skatinti. Tačiau reglamente nepateikiama jokios informacijos apie kokias veiklos rūšis kalbama. Dėl to vadovaujančiosioms institucijoms gali atsirasti teisinis netikrumas arba gali būti skirtingai aiškinama tinkama finansuoti veikla.

Administravimo supaprastinimas. Supaprastinimo priemonėmis buvo siekiama paspartinti įgyvendinimą ir sumažinti nacionalinėms valdžios institucijoms tenkančią administracinę naštą, nors dėl kai kurių lankstumo priemonių taikymo reikėjo atlikti programų pakeitimus, ypač CRII+ atveju. Pavyzdžiui, jos atsisakė reikalavimų iš dalies pakeisti partnerystės susitarimus, kad būtų atsižvelgta į programų pakeitimus, ir gauti Komisijos pritarimą lėšų perkėlimui tarp prioritetinių krypčių neviršijant tam tikrų ribų. Šie du supaprastinimai jau buvo įtraukti į 2021–2027 m. BNR nuostatų projektą, dėl kurių sutiko teisėkūros institucijos.

REACT-EU

REACT-EU padeda valstybėms narėms įveikti COVID-19 pandemijos padarinius, suteikdama joms papildomų išteklių. Jos pagrindines priemones galima apibendrinti taip:

Naujos lėšos ir likvidumo priemonės. REACT-EU 2014–2020 m. sanglaudos politikos fondams papildomai skiria 50,4 milijardo eurų. Papildomų lėšų nukreipimas per esamą priemonę, pagal kurią vykdomos programos ir sukurta teisėkūros sistema, buvo nustatytas kaip būdas greitai skirti lėšų valstybėms narėms. REACT-EU tinkamumo finansuoti laikotarpis baigiasi 2023 m. gruodžio 31 d., tuo pačiu metu kaip ir įprasto 2014–2020 m. laikotarpio finansavimo atveju. Todėl valstybės narės turi ribotą laiką panaudoti savo papildomus asignavimus. REACT-EU 2021 m. skyrė palyginti aukštą pradinio išankstinio finansavimo lygį – 11 % ir leido teikti iki 100 % ES finansavimą, kad būtų galima greitai užtikrinti likvidumą ir sumažinti nacionaliniams biudžetams

tenkančių naštą. Po Ukrainos krizės 2022 m. išankstinio finansavimo lygis buvo padidintas⁴¹.

Programavimo ir pervedimų lankstumas. Skirtingai nuo įprastų sanglaudos politikos fondų, valstybės narės turi didelę veiksmų laisvę skirstyti savo REACT-EU lėšas tarp ERPF ir ESF bei įvairių rūšių tinkamų finansuoti investicijų. Jos turi didelę veiksmų laisvę, susijusią su jų finansuojamų projektų rūšimis, netaikant paramos telkimo pagal temas reikalavimų arba įsipareigojimo sutelkti dėmesį į mažiau išsivysčiusių regionų rėmimą. Panašiai kaip CRII/CRII+, tais atvejais, kai vadovaujančiosios institucijos nori perskirstyti išteklius, REACT-EU suteikia daugiau galimybių perkelti lėšas netaikant paramos telkimo pagal temas reikalavimų.

Išplėstas tinkamumas finansuoti. REACT-EU užtikrina tinkamumą finansuoti atgaline data visiškai įgyvendintai veiklai iki 2020 m. vasario 1 d., net jei ji nėra susijusi su krize.

Administravimo supaprastinimas. REACT-EU įgyvendinimas gali būti priskirtas tik vadovaujančiosioms institucijoms, jau paskirtoms 2014–2020 m. laikotarpiui. Lėšos gali būti programuojamos pagal esamas 2014–2020 m. programas arba pagal naujas specialias programas, o partnerystės susitarimų keisti nereikia. Ankstesni reikalavimai, susiję su *ex ante* vertinimais, *ex ante* sąlygomis ir veiklos peržiūros planu, netaikomi REACT-EU lėšoms.

⁴¹ 2022 m. balandžio 12 d. [Reglamentas \(ES\) 2022/613](#), kuriuo dėl didesnio išankstinio finansavimo iš REACT-EU išteklių ir vieneto įkainio nustatymo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1303/2013 ir (ES) Nr. 223/2014.

Santrumpos

BNR: Bendrųjų nuostatų reglamentas

CRII: Atsako į koronaviruso grėsmę iniciatyva

CRII+: Išplėstinė atsako į koronaviruso grėsmę iniciatyva

DFP: daugiamečių finansinė programa

EMPL GD: Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generalinis direktoratas

ERPF: Europos regioninės plėtros fondas

ESF: Europos socialinis fondas

GAP: Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planai

MVĮ: mažosios ir vidutinės įmonės

NGEU: priemonė „Next Generation EU“

REACT-EU: Sanglaudai ir Europos teritorijoms skirta ekonomikos gaivinimo pagalba

Regioninės politikos GD: Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas

RRF: Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė

SESV: Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo

SF: Sanglaudos fondas

Žodynėlis

Bendrujų nuostatų reglamentas: Reglamentas, kuriuo nustatomos taisyklės, taikomos daugeliui ES fondų, kuriems taikomas pasidalijamasis valdymas, įskaitant tuos, kuriais remiama ES sanglaudos politika.

Daugiametė finansinė programa: ES išlaidų planas, kuriame, paprastai septyneriems metams, nustatomi prioritetai (grindžiami politikos tikslais) ir viršutinės ribos. Jame nustatyta struktūra, pagal kurią nustatomi metiniai ES biudžetai. Dabartinė DFP apima 2021–2027 m. laikotarpį ir ankstesnį 2014–2020 m. laikotarpį.

Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė: ES finansinės paramos mechanizmas, skirtas COVID-19 pandemijos ekonominiam ir socialiniam poveikiui švelninti ir ekonomikos atsigavimui skatinti, kartu skatinant žaliąją ir skaitmeninę transformaciją.

Europos regioninės plėtros fondas: ES fondas, kuriuo stiprinama ES ekonominė ir socialinė sanglauda, finansuojant investicijas, skirtas regioniniams skirtumams mažinti.

Europos socialinis fondas: ES fondas, skirtas švietimo ir užimtumo galimybėms sudaryti ir žmonių, kuriems gresia skurdas, padėčiai pagerinti.

Intervencijos kodas: veiklos, finansuojamos iš Europos regioninės plėtros fondo, Sanglaudos fondo arba Europos socialinio fondo, kategorija.

Lėšų įsisavinimas: ES valstybėms narėms skirtų lėšų dalis, panaudota tinkamumo finansuoti reikalavimus atitinkantiems projektams (dažnai išreikšta procentais (lėšų įsisavinimo lygiu).

Partnerystės susitarimas: susitarimas tarp Komisijos ir valstybės narės pagal ES išlaidų programą, nustatant, pavyzdžiui, strateginius planus, investavimo prioritetus arba prekybos ar vystymosi pagalbos teikimo sąlygas.

Pasidalijamasis valdymas: ES biudžeto lėšų panaudojimo metodas, kai, priešingai nei tiesioginio valdymo atveju, Komisija įgyvendinimo užduotis perduoda valstybėms narėms, išlaikydama galutinę atsakomybę.

Programavimo laikotarpis: laikotarpis, per kurį planuojama ir įgyvendinama ES išlaidų programa.

Sanglaudos fondas: ES fondas, skirtas ekonominiams ir socialiniams skirtumams ES mažinti, finansuojant investicijas valstybėse narėse, kuriose bendrosios nacionalinės pajamos vienam gyventojui nesiekia 90 % ES vidurkio.

Sanglaudos politika: ES politika, kurios tikslas – mažinti regionų ir valstybių narių ekonominius ir socialinius skirtumus, skatinant darbo vietų kūrimą, verslo konkurencingumą, ekonomikos augimą, darnų vystymąsi ir tarpvalstybinį bei tarpreginį bendradarbiavimą.

Sanglaudos politikos fondai: trys ES fondai, kuriais 2014–2020 m. laikotarpiu remiama ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda visoje ES: Europos regioninės plėtros fondas, Europos socialinis fondas ir Sanglaudos fondas.

Teminis tikslas: numatomas bendras investavimo prioriteto rezultatas, suskirstytas į konkrečius įgyvendinimo tikslus.

Vadovaujančioji institucija: nacionalinė, regioninė ar vietos valdžios institucija, valstybės narės paskirta valdyti ES finansuojamą programą.

Veiksmų programa: ES finansuojamų sanglaudos projektų įgyvendinimo nustatyto laikotarpio programa, atspindinti Komisijos ir atskirų valstybių narių sudarytuose partnerystės susitarimuose nustatytus prioritetus ir tikslus.

Komisijos atsakymai

<https://www.eca.europa.eu/lt/pages/DocItem.aspx?did=63210>

Chronologija

<https://www.eca.europa.eu/lt/pages/DocItem.aspx?did=63210>

Audito grupė

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami Audito Rūmų atliktų auditų, susijusių su įvairių sričių ES politika ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatai. Audito užduotis Audito Rūmai atrenka ir parengia taip, kad jos turėtų kuo didesnę poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų narės Annemie Turtelboom vadovaujama II audito kolegija „Investicijos siekiant sanglaudos, augimo ir įtraukties“. Auditui vadovavo Audito Rūmų narė Iliana Ivanova, jai padėjo kabineto vadovas James Verity ir kabineto atašė Ivan Genchev; pagrindinis vadybininkas Friedemann Zippel; užduoties vadovas Viorel Cirje; auditoriai Anna Fiteni, Marion Boulard ir Christophe Grosnickel.



Iš kairės į dešinę: Ivan Genchev, James Verity, Marion Boulard, Iliana Ivanova, Friedemann Zippel ir Christophe Grosnickel.

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2023 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.

2 diagrama, piktogramos: šios diagramos parengtos naudojant [Flaticon.com](#) išteklius.
© Freepik Company S.L. Visos teisės saugomos.

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 978-92-847-9290-0	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/3714	QJ-AB-23-002-LT-N
HTML	ISBN 978-92-847-9284-9	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/925021	QJ-AB-23-002-LT-Q

Tikrinome, kaip Komisija pritaikė taisykles, kad valstybėms narėms būtų suteikta daugiau lankstumo naudojant 2014–2020 m. sanglaudos politikos fondus reaguojant į COVID-19 pandemiją. Nustatėme, kad Komisija greitai reagavo ir iš esmės tinkamai pritaikė taisykles, kad būtų lengviau nukreipti esamus išteklius didelių ekonominių sunkumų laikotarpiu. Skiriant didelius naujus išteklius valstybėms narėms buvo suteikta galimybė finansuoti papildomas investicijas, tačiau taip pat buvo padidintas spaudimas išleisti lėšas tinkamai. Rekomenduojame, kad Komisija išanalizuotų sanglaudos finansavimo panaudojimo krizei įveikti poveikį ilgalaikiams politikos tikslams ir stebėtų valstybių narių išlaidas, siekdama joms padėti pasiekti tikslinius veiklos rezultatų rodiklius.

Audito Rūmų specialioji ataskaita, parengta 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