III

(Parengiamieji aktai)

AUDITO RŪMAI

NUOMONĖ Nr. 4/2020

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalį ir 322 straipsnio 1 dalies a punktą)

dėl pasiūlymo 2020/0101 (COD) dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl išskirtinių papildomų išteklių ir įgyvendinimo taisyklių pagal investicijų į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą tikslą, siekiant suteikti paramą COVID-19 pandemijos sukeltai krizei įveikti skirtiems veiksmams skatinti ir pasirengti žaliajam, skaitmeniniam ir atspariam ekonomikos atgaivinimui (REACT-EU), iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1303/2013; ir iš dalies pakeisto pasiūlymo 2018/0196 (COD) dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos bendros Europos regioninės plėtros fondo, „Europos socialinio fondo +“, Sanglaudos fondo, Teisingos pertvarkos fondo ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo nuostatos ir šių fondų bei Prieglobsčio ir migracijos fondo, Vidaus saugumo fondo ir Sienų valdymo ir vizų priemonės finansinės taisyklės

(2020/C 272/01)

TURINYS

	Dalis	*Puslapis*
Įvadas	1-4	2
Mūsų atliktas COM(2020) 451 vertinimas – „REACT-EU“	5-21	3
Papildomų lėšų naudojimas krizei įveikti	6-9	3
Lėšų valstybėms narėms skyrimas	10-11	4
Lėšų programavimas	12-16	5
Stebėjimas ir vertinimas	17-19	6
Sukčiavimo rizika	20-21	7
Mūsų atliktas COM(2020) 450 vertinimas – 2021–2027 m. BNR pakeitimas	22-29	7
Priemonių taikymą apribojantis laikas	24	7
Biudžeto sudarymo lankstumas	25-26	8
Programavimas ir stebėjimas	27-29	8
Galutinės pastabos	30-33	9
I priedas. Nuomonės, susijusios su sanglaudos politikos teisėkūros pasiūlymu dėl 2021–2027 m. programos laikotarpio, kurias Audito Rūmai paskelbė iki 2020 m. liepos 13 d.		10
II priedas. Prašymai pateikti nuomones dėl COVID-19, kuriuos Audito Rūmai gavo iki 2020 m. liepos 13 d.		11

Įvadas

1. COVID -19 pandemija ir toliau daro didelį poveikį piliečių gyvenimui. ES jau ėmėsi kelių veiksmų krizei įveikti, be kita ko, apimančių:

— viruso plitimo ribojimą;

— medicininės įrangos tiekimo užtikrinimą;

— gydymo būdų ir vakcinų mokslinių tyrimų skatinimą;

— darbo vietų, įmonių ir ekonomikos rėmimą.

Kalbant apie paskutinį iš šių punktų, ES pasiūlė 750 milijardų eurų paketą „Next generation EU“, kad paremtų valstybių narių pastangas kuo labiau sumažinti socialinį ir ekonominį pandemijos poveikį ir grįžti į tvaraus augimo kelią ([1]).

2. Šios Audito Rūmų nuomonės tema – du neseniai pateikti pasiūlymai sanglaudos politikos srityje, kurie abu susiję su Europos struktūrinių ir investicijų (ESI) fondų finansavimą reglamentuojančiais teisės aktais – Bendrųjų nuostatų reglamentu (BNR):

— kaip paketo „Next Generation EU“ dalis – BNR pakeitimas 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui, pagal kurį 2020–2022 m. papildomai bus skirti 58 milijardai eurų ([2]). Šis pasiūlymas žinomas kaip „REACT-EU“: Sanglaudai ir Europos teritorijoms skirta ekonomikos gaivinimo pagalba ir

— Komisijos pasiūlymo dėl BNR 2021–2027 m. pakeitimas, dėl kurio vis dar diskutuoja teisėkūros institucijos, numatant mechanizmus, kuriais būtų galima greitai pasinaudoti, jei artimiausiais metais ES ištiktų tolesni sukrėtimai ([3]).

3. Komisijos pasiūlymų teisinis pagrindas reiškia, kad konsultacija su Audito Rūmais yra privaloma. Gavome oficialius Tarybos (atitinkamai 2020 m. birželio 8 d. ir 2020 m. birželio 10 d.) ir Parlamento (2020 m. birželio 9 d.) prašymus dėl abiejų pasiūlymų. Šie du Komisijos pasiūlymai yra susiję, kaip aiškiai nurodyta kiekvieno pasiūlymo aiškinamajame memorandume. Atsižvelgdami į šias aplinkybes ir į tai, kad reikia labai greitai reaguoti, nusprendėme pateikti savo nuomonę dėl abiejų pasiūlymų viename dokumente. Todėl šis dokumentas atitinka konsultacijų dėl kiekvieno pasiūlymo reikalavimus. 5–21 dalys susijusios su pasiūlymu dėl REACT EU, o 22–29 dalys susijusios su iš dalies pakeistu pasiūlymu dėl 2021–2027 m. BNR. Jūsų informacijai, ***I priede*** pateiktas visų mūsų su 2021–2027 m. programos laikotarpiu susijusių, iki 2020 m. liepos 13 d. paskelbtų nuomonių sąrašas.

4. Mūsų buvo paprašyta pateikti keletą nuomonių dėl siūlomų teisės aktų, susijusių su COVID-19 (žr. ***II priedą***). Pirmą šių nuomonių paskelbėme 2020 m. balandžio 15 d. ([4]); ši nuomonė yra antra. Mūsų tikslas – teisėkūros institucijoms palengvinti Komisijos pasiūlymų svarstymą. Remdamiesi savo patirtimi, įgyta nagrinėjant teisėkūros pasiūlymus ir vertinant atitiktį bei patikimą finansų valdymą, nustatėme tam tikrus bendruosius ES lėšų naudojimo principus, į kuriuos teisės aktų leidėjams gali būti naudinga atsižvelgti, visų pirma rengiant su COVID-19 susijusias / neatidėliotinas priemones (žr. ***1 langelį***). Šiuos principus naudojome kaip bendrą pasiūlymų vertinimo pagrindą.

([1]) Komisijos komunikatas „ES biudžetas Europos ekonomikos gaivinimo planui įgyvendinti“, 2020 05 27, COM(2020) 442 final.

([2]) Europos Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl išskirtinių papildomų išteklių ir įgyvendinimo taisyklių pagal investicijų į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą tikslą, siekiant suteikti paramą COVID-19 pandemijos sukeltai krizei įveikti skirtiems veiksmams skatinti ir pasirengti žaliajam, skaitmeniniam ir atspariam ekonomikos atgaivinimui (REACT-EU), iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).

([3]) Iš dalies pakeistas Europos Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos bendros Europos regioninės plėtros fondo, „Europos socialinio fondo +“, Sanglaudos fondo, Teisingos pertvarkos fondo ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo nuostatos ir šių fondų bei Prieglobsčio ir migracijos fondo, Vidaus saugumo fondo ir Sienų valdymo ir vizų priemonės finansinės taisyklės (COM(2020) 450 final).

([4]) Nuomonė Nr. 3/20 dėl pasiūlymo 2020/0054(COD) dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl konkrečių priemonių, kuriomis sudaromos išskirtinės lanksčios sąlygos naudoti Europos struktūrinių ir investicijų fondų lėšas reaguojant į COVID-19 protrūkį, iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1303/2013 ir Reglamentas (ES) Nr. 1301/2013.

1 langelis.

ES lėšų naudojimą esant kritinėms situacijoms reglamentuojantys principai

1) *Aktualumas*: Aiški intervencijos logika turėtų parodyti, kaip finansavimu tenkinami poreikiai ir pagrindžiama ES paramos pridėtinė vertė.

2) *Orientavimas*: Finansavimas turėtų būti skiriamas toms sritims ir gavėjams, kurių poreikiai didžiausi, kad poveikis būtų kuo didesnis.

3) *Paprastumas:* Parama turėtų būti administruojama paprastai, kartu siekiant jos tikslų, o paramos gavėjams turėtų būti užkraunama kuo mažesnė našta.

4) *Koordinavimas:* ES parama turėtų būti gerai koordinuojama su kitomis skirtingomis ES schemomis, taip pat tarp ES ir nacionalinių paramos priemonių.

5) *Tvarkaraštis:* Valstybės narės, taigi ir paramos gavėjai, turėtų laiku gauti ES paramą. Priemonės turėtų būti taikomos tik tol, kol jų reikia.

6) *Skaidrumas ir atsakomybė:* Komisija ir valstybės narės turėtų būti atskaitingos už ES lėšų naudojimą. Stebėti neatidėliotinas priemones ir taip užtikrinti skaidrumą gali būti sudėtinga, tačiau tai būtina siekiant užtikrinti atskaitomybę.

7) *Patikimas finansų valdymas (racionalus lėšų panaudojimas)*: Per ribotą laikotarpį, per kurį valstybės narės gali išleisti naujas lėšas, lėšų įsisavinimui neturėtų būti teikiama pirmenybė racionalaus lėšų panaudojimo sumetimų atžvilgiu.

8) *Stebėjimas ir ataskaitų teikimas:* Siekiant pagerinti padėtį remiantis praktine patirtimi, turėtų būti nustatyta stebėjimo tvarka, kad būtų sudarytos palankesnės sąlygos atskaitomybei ir vadovams būtų teikiama tiksli ir patikima informacija.

9) *Vertinimas:* Vertinimais, atliktais programų ir politikų lygmeniu, turėtų būti naudojamasi priimant sprendimus. Jei *ex ante* vertinimui atlikti nepakanka laiko, turėtų būti numatyta nuostata dėl *ex post* vertinimo valstybių narių lygmeniu, kuriuo galėtų naudotis Komisija.

10) *Informuotumas apie sukčiavimą / piktnaudžiavimą:* Didelė ES parama pagal neatidėliotinas priemones ir kai kurių procedūrinių reikalavimų sušvelninimas kelia didesnę pažeidimų ir sukčiavimo riziką. Visos organizacijos, atsakingos už viešųjų lėšų valdymą, turėtų būti ypač atidžios šioms rizikoms.

Šaltinis: EAR.

Mūsų atliktas COM(2020) 451 vertinimas – „REACT-EU“

5. Šiuo pasiūlymu Komisija siekia pasinaudoti visa ES biudžeto galia, kad investicijos būtų sutelktos ir finansinė parama būtų teikiama svarbiausiais pirmaisiais ekonomikos atsigavimo metais. Mūsų nuomonėje nagrinėjami šie šio pasiūlymo aspektai:

— papildomų lėšų naudojimas krizei įveikti;

— lėšų valstybėms narėms skyrimas;

— lėšų programavimas;

— stebėjimas ir vertinimas;

— sukčiavimo rizika.

Papildomų lėšų naudojimas krizei įveikti

Svarbiausi klausimai:

— Norint, kad valstybės narės galėtų skubiai gauti papildomą finansavimą, reikia greitai priimti visus susijusius teisės aktus.

— Dėl žemesnio lėšų įsisavinimo lygio kai kuriose valstybėse narėse kyla rizika, kad jos gali nesugebėti veiksmingai išleisti papildomų lėšų.

6. 58 milijardų eurų suma, kurią Komisija siūlo sutelkti per REACT-EU, papildo ankstesnes priemones, kurios buvo skubus atsakas į pandemijos poveikį ([5]). REACT-EU sukurtas kaip trumpalaikis ir vidutinės trukmės atsakas, skirtas padėti pamatus ES atsigavimui. Pagal pasiūlymą 2020 m. REACT-EU suteiks 5 milijardus eurų, didžioji dalis naujų išteklių, 42 milijardai eurų, bus skirti 2021 m., o galutinė dalis, 11 milijardų eurų, – 2022 m.

7. Norint skubiai skirti papildomų lėšų ES ekonomikai remti, reikės ne tik skubiai priimti patį pasiūlymą dėl REACT-EU, bet ir iš dalies pakeistą 2014–2020 m. daugiametę finansinę programą (DFP) ir sprendimą dėl nuosavų išteklių, pagal kurį bus teikiamas naujas finansavimas. Vėluojant priimti bet kurį iš šių pasiūlymų, gali būti vilkinamas REACT-EU įsigaliojimas.

8. Mūsų ankstesnė patirtis rodo, kad vien finansavimo valstybėms narėms nepakanka: joms taip pat turi būti skirtas būtinas laikas ir jos turi turėti būtinų administracinių gebėjimų, kad galėtų tinkamai juo pasinaudoti. Anksčiau matėme, kad laikotarpis programos laikotarpio pabaigoje kelia ypatingą riziką, *„nes skuba įsisavinti lėšas [t. y. išleisti turimas lėšas] gali lemti nepakankamą atsižvelgimą į racionalų lėšų panaudojimą“* ([6]). Visų pirma atkreipiame dėmesį į tai, kad kai kurios valstybės narės, kurios gali labiausiai nukentėti nuo COVID-19 pandemijos, taip pat yra tarp tų, kurių lėšų panaudojimo lygis dabartiniu programavimo laikotarpiu yra žemiausias ([7]). Savo pasiūlymuose Komisija ėmėsi veiksmų, kad palengvintų valstybėms narėms tenkančią naštą, pavyzdžiui, numatant, kad 50 % 2020 m. skirto papildomo finansavimo būtų iš karto skiriama kaip išankstinis finansavimas ([8]). Tačiau išlieka rizika, kad kai kurios valstybės narės gali nesugebėti išleisti joms skirtų lėšų ir racionaliai jas panaudoti ([9]).

9. Komisija siūlo sutelkti didžiąją dalį papildomo finansavimo skolindamasi finansų rinkose ([10]). Skirtingai nuo tradicinių ES išlaidų finansavimo būdų, grindžiamų valstybių narių įnašais, šis metodas susijęs su papildomomis sąnaudomis, t. y. patirtomis palūkanomis. Tačiau šis klausimas nėra tiesiogiai sprendžiamas pasiūlyme dėl REACT-EU ar juo apribotas. Dėl šių priežasčių šioje nuomonėje jo nenagrinėjame. Prie šio klausimo galime grįžti vėliau atskirame dokumente.

Lėšų valstybėms narėms skyrimas

Svarbiausi klausimai:

Į pasiūlymą įtrauktas naujas papildomų lėšų skyrimo valstybėms narėms metodas, kuris gali būti iškreiptas skaičiavimuose naudojant nereprezentatyvius nedarbo rodiklius.

10. Kaip jau esame anksčiau atkreipę dėmesį ([11]), skirstant sanglaudos lėšas taikomi palyginti sudėtingi procesai, kuriuose atsižvelgiama į įvairius ekonominius, socialinius ir politinius aspektus. Toks lėšų skirstymas yra dar sudėtingesnis krizės metu, kai lėšos turi būti skiriamos laikantis griežtų terminų ir sparčiai besikeičiančiomis aplinkybėmis. Šiuo atžvilgiu atkreipiame dėmesį į pasiūlymą nustatyti *ad hoc* paskirstymo metodą išskirtiniams papildomiems ištekliams, visų pirma, kartu su tradiciniais sanglaudos kriterijais įtraukti konkrečius rodiklius ir peržiūros mechanizmus, skirtus santykiniam krizės poveikiui valstybių narių ekonomikai (vertinant pagal BVP) ir užimtumui įvertinti ([12]).

([5]) Atsako į koronaviruso grėsmę investicijų iniciatyva(CRII) ir Išplėstinė atsako į koronaviruso grėsmę investicijų iniciatyva (CRII +).
([6]) Specialiosios ataskaitos Nr. 17/2018 „Komisijos ir valstybių narių veiksmais 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu pavyko išspręsti menko lėšų panaudojimo problemą, bet nepakankamai dėmesio skirta rezultatams“ 82 dalis.
([7]) ES įgyvendinimo apžvalga pagal šalis. Bendros atrankos sąnaudos ir išlaidos kaip planuotų išlaidų procentinė dalis (diagrama), pateikta https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview.
([8]) Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 pasiūlyto naujo 92b straipsnio 7 dalis (COM(2020) 451 final).
([9]) Specialiosios ataskaitos Nr. 17/2018 4 rekomendacija.
([10]) Iš dalies pakeisto Komisijos pasiūlymo dėl Tarybos sprendimo dėl Europos Sąjungos nuosavų išteklių sistemos naujojo 3b straipsnio 1 dalies a punktas (COM(2020) 445 final).
([11]) Skubi atvejo apžvalga Nr. 03/2019 „Sanglaudos politikos finansavimo paskirstymas valstybėms narėms 2021–2027 m. laikotarpiu.“
([12]) Iš dalies pakeisto Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 VIIa priedo 1a punkto i papunktis, 1b punkto ii papunktis, 1c punkto ii papunktis (COM(2020) 451 final).

11. Šios naujos nuostatos atitinka Komisijos tikslą remti tas valstybes nares, „*kurių ekonomika <…> nukentėjo labiausiai ir kurių pajėgumai atsitiesti menkiausi*.“ Šio tikslo įgyvendinimas priklauso nuo to, ar skaičiavimuose bus naudojami pakankamai naujausi statistiniai duomenys. Su 2020 ir 2021 m. asignavimais (sudarančiais 82 % viso papildomo finansavimo) susijusiam nedarbo lygiui apskaičiuoti siūlomas ataskaitinis laikotarpis yra 2020 m. birželio mėn. – rugpjūčio mėn. Tose valstybėse narėse, kuriose tuo laikotarpiu vis dar taikomos laikinos darbo vietų išlaikymo schemos, gali būti nepakankamai įvertintas tikras pagrindinis nedarbo lygis, nes tikėtina, kad pasibaigus šių schemų galiojimui nedarbo lygis didės.

Lėšų programavimas

Svarbiausi klausimai:

— Pratęsus įsipareigojimų prisiėmimo laikotarpį bus daromas papildomas spaudimas valstybių narių gebėjimui išleisti papildomas lėšas laikantis taisyklių ir patikimo finansų valdymo principo.

— Pasiūlyme protingai numatoma naudoti esamas ESI fondų valdymo struktūras valstybėse narėse naujam finansavimui administruoti.

— Nebūtų reikalaujama, kad valstybės narės nustatytų, kaip jos ketina koordinuoti papildomas lėšas, ir kiltų rizika, kad ES parama gali būti suskaidyta arba dubliuojama.

12. Komisija siūlo pratęsti įsipareigojimų prisiėmimo terminą dvejiems metams – iki 2022 m. Valstybės narės, nusprendusios pasinaudoti papildoma REACT-EU parama, turės iš dalies pakeisti savo esamas veiksmų programas arba pasiūlyti naujas. Su sąlyga, kad laiku bus priimta patikslinta 2014–2020 m. DFP ir sprendimas dėl nuosavų pajamų, tokius pakeitimus reikės parengti ir dėl jų derėtis 2020 m. 2020 ir 2021 m. dalių atveju ir dar kartą 2021/2022 m. 2022 m. dalies atveju. Tikėtina, kad šios derybos vyks tuo pačiu metu kaip ir 2021–2027 m. laikotarpio programų rengimas ir derybos dėl jų, taip pat veiksmų programų, susijusių su abiem programų laikotarpiais, įgyvendinimas. Tai būtų didelis iššūkis visoms susijusioms šalims.

13. Kyla ne tik rizika, kad 2021–2027 m. laikotarpio pradžia bus dar labiau atidėta, bet ir rizika, kad dėl 2022 m. dalies skyrimo valstybėms narėms liks palyginti mažai laiko naujoms lėšoms išleisti kartu su rizika, kad jos pirmenybę teiks lėšų įsisavinimui, o ne racionaliam lėšų panaudojimui, t. y. principui „*naudok arba prarask*“.

14. Pasiūlyme numatyta, kad papildomos lėšos pagal REACT-EU būtų skiriamos tik šiuo tikslu pagal esamas programas jau paskirtoms institucijoms; lėšos būtų programuojamos pagal esamas 2014–2020 m. veiksmų programas, pagal atskiras prioritetines kryptis ir (arba) pagal naujas specialias veiksmų programas ir jos būtų pažymėtos pagal naują kompleksinį teminį tikslą ([13]). Atsižvelgiant į Komisijos ir valstybių narių derybas, tai yra teigiami elementai – dėl jų programavimas turėtų tapti paprastesnis, turėtų būti sudarytos palankesnės sąlygos patikimesniam vietos išlaidų pagrindimui, o Komisijai tai turėtų padėti stebėti išlaidas. Anksčiau pranešėme, kad 2014–2020 m. veiksmų programos iš esmės buvo pagrįstos patikima intervencijos logika ([14]), ir nustatėme, kad investicijų skyrimas buvo naudingas užtikrinant atskaitomybę už lėšų naudojimą ES piliečiams ([15]).

15. Tačiau pažymime, kad pasiūlyme nereikalaujama, kad institucijos praneštų apie išlaidas pagal specialius intervencijos kodus, net jei tai susiję su naujomis paramos formomis, kurios leidžiamos pagal pasiūlymą, pavyzdžiui, MVĮ apyvartinio kapitalo finansavimu. Pažymime, kad, priešingai, Komisijos iš dalies pakeistame BNR pasiūlyme dėl 2021–2027 m. nustatytas specialus intervencijos kodas (žr. 28 dalį). Neaišku, kodėl toks intervencijos kodas nebuvo pasiūlytas pakeitimui REACT-ES.

([13]) Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 pasiūlyto naujo 92b straipsnio 8 ir 10 dalys (COM(2020) 451 final).

([14]) Specialiosios ataskaitos Nr. 2/2017 „Komisijos derybos dėl 2014–2020 m. partnerystės susitarimų ir sanglaudos programų“ 81–83 dalys.

([15]) Nuomonės Nr. 3/2020 dėl pasiūlymo 2020/0054(COD) dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl konkrečių priemonių, kuriomis sudaromos išskirtinės lanksčios sąlygos naudoti Europos struktūrinių ir investicijų fondų lėšas reaguojant į COVID-19 protrūkį, iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1303/2013 ir Reglamentas (ES) Nr. 1301/2013, 11 dalis.

16. Pasiūlyme nustatomos plačios sritys, kuriose turėtų būti taikomas naujas finansavimas, tačiau valstybės narės galėtų savo nuožiūra spręsti, kokių rūšių projektus jos finansuoja ([16]). Pasiūlymu institucijoms taip pat suteikiama didelė laisvė perkelti asignavimus tarp fondų ir investicijų rūšių ([17]). Šis didesnis lankstumas yra tinkamas COVID-19 krizės aplinkybėmis. Pažymime, kad pasiūlyme nereikalaujama, jog valstybės narės atskleistų, kaip jos ketina koordinuoti intervencijas pagal skirtingas veiksmų programas ir laikotarpius, kad finansinė parama būtų skiriama ten, kur jos labiausiai reikia. Jei veikla nebus koordinuojama, kyla rizika, kad ES parama bus suskaidyta arba dubliuojama, visų pirma tose valstybėse narėse, kuriose vykdoma daugiau veiksmų programų.

Stebėjimas ir vertinimas

Svarbiausi klausimai:

— Nesant privalomų bendrų rodiklių bus sunku įvertinti veiksmingumą ES lygmeniu.

— Nereikalaujama atlikti konkretaus papildomo REACT-EU finansavimo *ex post* vertinimo, apribojant Komisijos gebėjimą išmokti pamokas, kurios praverstų esant būsimoms krizėms.

17. Anksčiau nurodėme, kad Komisija gali išmatuoti ir įvertinti ES investicijų veiksmingumą tik tuo atveju, jei turima aktualios, patikimos ir savalaikės informacijos apie išdirbius ir rezultatus ir jei ši informacija pateikiama tokia forma, kurią galima apibendrinti ([18]). Nors iš dalies pakeistame pasiūlyme reikalaujama, kad valstybės narės apibrėžtų išdirbių ir rezultatų rodiklius, taikomus investicijoms pagal REACT-EU, jame nenustatomi bendri ES lygmens rodikliai, kurie apimtų su COVID susijusius veiksmus ([19]).

18. Komisija mums pranešė, kad ji ketina pateikti valstybėms narėms bendrų rodiklių rinkinį; šie rodikliai nebūtų privalomi, o valstybės narės galėtų pačios nustatyti savo konkrečios programos rodiklius. Anksčiau nustatėme, kad 2014–2020 m. laikotarpiu valstybėms narėms suteikus galimybę nustatyti konkrečios programos rodiklius, buvo naudojama apie 9 000 skirtingų rodiklių, o institucijoms ir paramos gavėjams teko didelė administracinė našta ([20]). Tai, kad nėra bendrų privalomų rodiklių, kuriuos naudotų visos valstybės narės, reiškė, kad, nors buvo įmanoma įvertinti veiksmingumą VP lygmeniu arba regionuose ir šalyse, nebuvo įmanoma apibendrinti veiksmingumo informacijos ES lygmeniu, taip apribojant bendro veiksmingumo ir poveikio vertinimo galimybes. Todėl pasiūlėme, kad veiksmingumo informacija turi apimti ne daugiau nei yra būtina ([21]). Pasiūlyme dėl REACT-EU šis klausimas nenagrinėjamas.

19. Pasiūlyme reikalaujama, kad valstybės narės atliktų bent vieną finansinės paramos pagal REACT-EU veiksmingumo, efektyvumo ir poveikio vertinimą ([22]). Pagal pasiūlymą nebus reikalaujama, kad Komisija atliktų *ex post* vertinimą konkrečiai dėl REACT-EU. Vietoj to pagal standartinį BNR vertinimų reikalavimą bus vertinamos REACT-EU lėšos ir kiti ESI fondai ([23]). Mūsų nuomone, tai, kad REACT-EU yra reagavimo į nelaimes priemonė, kai kurių procedūrinių reikalavimų sušvelninimas, nauja finansavimo forma ir reikšmingos susijusios sumos pateisintų specialų REACT-EU *ex post* vertinimą siekiant išmokti pamokas, kurios praverstų reaguojant į galimas būsimas krizes. Pažymime, kad pasiūlyme yra elementų, kurie padėtų Komisijai atlikti *ex post* vertinimą, pavyzdžiui, konkretus teminis papildomų išteklių tikslas.

([16]) Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 pasiūlyto naujo 92b straipsnio 8 dalis, COM(2020) 451 final.
([17]) Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 pasiūlyto naujo 92b straipsnio 5 dalis, COM(2020) 451 final.
([18]) 2019 m. birželio mėn. Apžvalginio pranešimo „Veiksmingas veiklos vykdymas sanglaudos srityje“ 40–48 dalys.
([19]) Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 pasiūlyto pakeitimo 14 konstatuojamoji dalis (COM(2020) 451 final).
([20]) Specialiosios ataskaitos Nr. 2/2017 11 107, 110–113 dalys, 11 ir 13 diagramos.
([21]) 2019 m. birželio mėn. Apžvalginio pranešimo „Veiksmingas veiklos vykdymas sanglaudos srityje“ 49 dalis.
([22]) Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 pasiūlyto naujo 92b straipsnio 11 dalis (COM(2020) 451 final).
([23]) 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui taikytinos bendrosios nuostatos, 57 straipsnis (OL L 347, 2013 12 20, p. 320).

Sukčiavimo rizika

Svarbiausi klausimai:

REACT-EU, kuris per trumpą laiką suteikia didelį papildomą finansavimą, kyla didesnė pažeidimų ir sukčiavimo rizika, kurią turi spręsti visi suinteresuotieji subjektai.

20. REACT-EU – tai didelis papildomų išteklių kiekis, kurį reikia išleisti per trumpą laiką, todėl didėja spaudimas kontrolės sistemoms. ES policijos bendradarbiavimo agentūra, Europolas, įspėjo, kad „*tokiomis ekonominėmis paskatomis, kokios buvo pasiūlytos po COVID -19 pandemijos, bandys pasinaudoti nusikaltėliai, siekiantys gauti viešąjį finansavimą*“ ([24]). Ankstesnėje ataskaitoje nustatėme keletą trūkumų, darančių poveikį kovos su sukčiavimu valdymo procesui, ir paraginome Komisiją ir vadovaujančiąsias institucijas stiprinti sukčiavimo nustatymą, reagavimą į jį ir valstybių narių įstaigų veiklos koordinavimą ([25]).

21. Atsižvelgdami į tai, palankiai vertiname Komisijos pareikštą ketinimą toliau stiprinti kovos su sukčiavimu ir pažeidimais priemones ([26]). Mes, kaip ES finansų sergėtojai, raginame visus susijusius subjektus (Komisiją, valstybes nares ir jų institucijas, Europos Parlamentą, Europos prokuratūrą, OLAF, Europolą ir Eurojustą) dėti visas pastangas, kad būtų priimtos ir taikomos veiksmingos kovos su sukčiavimu priemonės, skirtos kovoti su naujomis rizikomis, kylančiomis dėl ekonominių paskatų, pavyzdžiui, „REACT-EU“.

Mūsų atliktas COM(2020) 450 vertinimas – 2021–2027 m. BNR pakeitimas

22. 2018 m. gegužės 29 d. Komisija paskelbė savo teisėkūros pasiūlymą dėl Bendrųjų nuostatų reglamento (BNR) kitai 2021–2027 m. DFP. Šis pradinis pasiūlymas buvo mūsų nuomonės Nr. 6/2018 dalykas ([27]). 2020 m. sausio 14 d. Europos Komisija paskelbė siūlomą savo 2018 m. gegužės 29 d. teisėkūros pasiūlymo pakeitimą. Šis pakeitimas buvo mūsų nuomonės Nr. 2/2020 dalykas ([28]).

23. Naujausiu pasiūlymu, kuris yra šios nuomonės dalykas, siekiama sustiprinti ES gebėjimą reaguoti į išskirtines ir neįprastas aplinkybes, laikinai sudarant sąlygas Komisijai, Tarybai priėmus sprendimą ([29]), reaguoti greičiau, naudojant įgyvendinimo sprendimus, kad būtų galima imtis veiksmų. Šis pasiūlymas neapsiriboja nei galimu COVID-19 padėties pablogėjimu, nei apskritai ekstremaliosiomis situacijomis visuomenės sveikatos srityje. Jis būtų taikomas bet kokiai padėčiai, kurią Taryba pripažino krize. Mūsų nuomonėje nagrinėjami šie pasiūlymo aspektai:

— priemonių taikymą apribojantis laikas;

— biudžeto sudarymo lankstumas;

— programavimas ir stebėjimas.

Priemonių taikymą apribojantis laikas

Svarbiausias klausimas:

Pasiūlyme nenurodoma papildomų įgaliojimų, kurie būtų suteikti Komisijai, pabaiga.

([24]) Europolas, „Europolas steigia Europos finansinių ir ekonominių nusikaltimų centrą“, 2020 m. birželio 5 d. pranešimas spaudai, paskelbtas https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre.
([25]) Specialiosios ataskaitos Nr. 06/2019 „Sukčiavimo panaikinimas ES sanglaudos politikos srityje. Vadovaujančiosios institucijos turi stiprinti aptikimą, atsaką ir koordinavimą“ 79 dalis ir rekomendacijos.
([26]) „ES biudžetas Europos ekonomikos gaivinimo planui įgyvendinti“ (COM(2020) 442 final), 2020 5 27.
([27]) Nuomonė Nr. 6/2018 dėl 2018 m. gegužės 29 d. Komisijos pasiūlymo dėl Bendrųjų nuostatų reglamento (COM(2018) 375 final).
([28]) Nuomonė Nr. 2/2020 (pagal SESV 287 straipsnio 4 dalį ir 322 straipsnio 1 dalies a punktą) dėl 2020 m. sausio 14 d. iš dalies pakeisto Komisijos pasiūlymo dėl Bendrųjų nuostatų reglamento (COM(2018) 23 final).
([29]) Dokumento COM(2020) 450 final siūlomas naujasis 15a straipsnis.

24. Pasiūlyme neaišku, kada ir kokiomis aplinkybėmis baigsis laikinas Komisijos įgaliojimų suteikimas. Kaip jau esame anksčiau pažymėję, tokios išimtinės priemonės turėtų būti taikomos ribotą laiką ir galioti tik tiek laiko, kiek reikia ([30]).

Biudžeto sudarymo lankstumas

Svarbiausias klausimas:

Pasiūlyme nepagrindžiama, kodėl operacijų, kurios gali būti vykdomos etapais tarp skirtingų programos laikotarpių, ribos sumažinimas nuo 10 milijonų eurų iki 5 milijonų eurų neapsiriboja laikinosiomis priemonėmis.

25. Iš dalies pakeistame BNR pasiūlyme paaiškinamos asignavimų perkėlimo iš vieno fondo į kitą sąlygos ([31]). Palankiai vertiname šį paaiškinimą, kuris atitinka mūsų pirminę nuomonę dėl BNR pasiūlymo. Pakartojame, kad tokie perkėlimai turėtų būti atsakas į skubiausius poreikius ([32]).

26. Pasiūlymu taip pat nuo 10 milijonų eurų iki 5 milijonų eurų sumažinama operacijų, kurios gali būti vykdomos etapais tarp skirtingų programos laikotarpių, riba ([33]). Šis pasiūlymo elementas suteiktų valstybėms narėms daugiau lankstumo finansuojant projektus ir apskritai padėtų įsisavinti lėšas ([34]). Tačiau ši priemonė neapsiriboja laikinosiomis priemonėmis, taikomomis reaguojant į išskirtines neįprastas aplinkybes, ji būtų taikoma visiems projektams, neatsižvelgiant į tai, ar yra krizė.

Programavimas ir stebėjimas

Svarbiausias klausimas:

— Pasiūlyme nėra nuostatų dėl savaimingumo rizikos mažinimo po projektų patvirtinimo atgaline data.

— Pasiūlyme pateikiamos patobulintos nuostatos dėl lėšų, skirtų ekstremaliosioms situacijoms spręsti, stebėjimo.

27. Pasiūlyme numatyta speciali finansavimo tvarka, skirta padėti reaguoti į išimtines ir neįprastas aplinkybes, įskaitant galimybę atrinkti ir finansuoti kai kurias operacijas atgaline data ([35]). Anksčiau nustatėme, kad projektų finansavimas atgaline data yra susijęs su savaimingumo rizika ir kad tokiuose projektuose yra daugiau atitikties klaidų ([36]). Kita galimybė būtų apriboti galimybę finansavimą atgaline data taikyti tik aiškiai apibrėžtiems projektų tipams, kurie yra labiausiai susiję su išskirtinėmis aplinkybėmis.

28. Pasiūlymu nustatomi specialūs intervencijos kodai, kad būtų galima stebėti MVĮ teikiamas kapitalo dotacijas ir ypatingos svarbos įrangą bei išteklius, būtinus ekstremaliosioms situacijoms spręsti pagal šias laikinas priemones ([37]). Tai pirmas žingsnis siekiant didesnio skaidrumo ir sveikintinas patobulinimas, palyginti su 2014–2020 m. laikotarpio nuostatomis ([38]). Pasiūlyme būtų naudinga pridurti, kad jei ir kai šios neatidėliotinos priemonės bus pradėtos taikyti per būsimą krizę, Komisija apibrėš operacijas, kurios gali būti finansuojamos, siekdama užtikrinti, kad finansavimas būtų tinkamai nukreiptas.

([30]) Nuomonės Nr. 3/2020 12 dalis.
([31]) Dokumento COM(2020) 450 final siūlomas naujasis 21 straipsnis.
([32]) Nuomonės Nr. 6/2018 28 27, 28 dalys ir 2 rekomendacija.
([33]) Dokumento COM(2020) 450 final siūlomo naujojo 111 straipsnio 1 dalies b punktas.
([34]) Specialiosios ataskaitos Nr. 17/2018 62 dalis.
([35]) Dokumento COM(2020) 450 final siūlomas naujasis 15a straipsnis.
([36]) Specialiosios ataskaitos Nr. 17/2018 63–69 dalys.
([37]) Siūlomas naujas I priedo 1 lentelės pakeitimas: kodas 023a „MVĮ apyvartinio kapitalo finansavimas dotacijų forma siekiant reaguoti į ekstremaliąją situaciją“ ir kodas 095a „Ypatingos svarbos įranga ir atsargos, būtinos reaguojant į ekstremaliąją situaciją“ (COM(2020) 450 final).
([38]) Europos Komisijos pasiūlymas COM(2020) 138 final (procedūra 2020/0054(COD)) dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl konkrečių priemonių, kuriomis sudaromos išskirtinės lanksčios sąlygos naudoti Europos struktūrinių ir investicijų fondų lėšas reaguojant į COVID-19 protrūkį, iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1303/2013 ir Reglamentas (ES) Nr. 1301/2013 ir Europos Komisijos iš dalies pakeistas pasiūlymas dėl 2021–2027 m. BNR (COM(2020) 450 final).

29. Pasiūlyme neužsimenama apie Komisijos galimybes nustatyti bendrus išdirbių ir rezultatų veiksmingumo rodiklius. Kaip pažymėjome savo nuomonėje dėl pasiūlymo dėl REACT-EU (18 dalis), bendri rodikliai leistų Komisijai stebėti finansinę paramą, teikiamą reaguojant į išskirtines ir neįprastas aplinkybes, ir palengvinti tolesnį vertinimą.

Galutinės pastabos

30. Po COVID-19 protrūkio Komisija ėmėsi veiksmų keliose srityse, be kita ko, sutelkė papildomų lėšų, suteikė daugiau lankstumo valstybėms narėms dabartiniu 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu, ėmėsi naujų iniciatyvų, iš dalies pakeitė siūlomus teisės aktus ir finansavo kitą 2021–2027 m. programos laikotarpį. Visos šios priemonės yra sveikintinos, tačiau, kad būtų veiksmingos, jos turi būti gerai koordinuojamos ES ir nacionaliniu lygmenimis. Įvairių priemonių apžvalga būtų naudinga valstybėms narėms, kuri joms teiktų informaciją apie įvairias paramos formas, skirtas įvairiems krizės padariniams šalinti.

31. Pasiūlymu dėl REACT-EU siekiama trumpuoju ir vidutinės trukmės laikotarpiu teikti papildomą paramą valstybėms narėms nustatant tam tikras ypatingas priemones, kad būtų galima greitai panaudoti papildomus išteklius. Tačiau išlieka tam tikra neišvengiama įtampa tarp tikslo kuo greičiau suteikti finansavimą valstybėms narėms ir tikslo suteikti finansavimą ten, kur jo labiausiai reikia tokiu būdu, kuris, tikėtina, turėtų didžiausią poveikį. Pasiūlyme reikalaujama, kad lėšos pagal REACT-EU būtų programuojamos pagal nustatytas struktūras – tai protinga ir pragmatiška idėja. Tačiau pasiūlymu valstybėms narėms suteikiama veiksmų laisvė spręsti, kaip lėšos turėtų būti naudojamos, ir nepateikiama išsamios informacijos apie tai, kaip REACT-EU bus koordinuojama su kitomis ES priemonėmis ir nacionalinėmis schemomis.

32. Iš dalies pakeistame 2021–2027 m. pasiūlyme numatyta, kad Komisija imsis skubių veiksmų susiklosčius neapibrėžtoms išimtinėms aplinkybėms ateityje. Pasiūlyme nenustatyta keletas ES lėšų valdymo aspektų, kurie padėtų užtikrinti patikimą finansų valdymą. Todėl Komisijai gali tekti papildyti pasiūlymą papildomais teisės aktais, susijusiais su krizinėmis situacijomis, kai jos susidaro.

33. Suprantame, kad reikia greitai reaguoti siekiant paremti valstybių narių pastangas sušvelninti COVID-19 padarinius ir pagrįsti šioje nuomonėje siūlomas priemones. Pažymime, kad dėl pasiūlymų, visų pirma dėl pasiūlymo, susijusio su REACT-EU, didėja sukčiavimo rizika – tai yra vienas iš svarbiausių ES piliečiams susirūpinimą keliančių klausimų. Šiomis aplinkybėmis pakartojame savo anksčiau išreikštą nuomonę, kad lankstumas ir reaktyvumas neturėtų kenkti viešajai atskaitomybei ir veiksmingumui ([39]), nes tai taip pat galėtų paveikti ES piliečių pasitikėjimą ES institucijomis.

Šią nuomonę Audito Rūmai priėmė Liuksemburge 2020 m. liepos 13 d. įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu
Klaus-Heiner LEHNE
Pirmininkas

([39]) Nuomonės Nr. 3/2020 14 dalis ir Padėties apžvalgos „Spragos, veiksmų dubliavimas ir uždaviniai: ES atskaitomybės ir viešojo audito sistemos padėties apžvalga“ 14 dalis, 2014 m.

I PRIEDAS

Nuomonės, susijusios su sanglaudos politikos teisėkūros pasiūlymu dėl 2021–2027 m. programos laikotarpio, kurias Audito Rūmai paskelbė iki 2020 m. liepos 13 d.

— Nuomonė Nr. 1/2018 dėl 2018 m. gegužės 2 d. pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Sąjungos biudžeto apsaugos esant visuotinių teisinės valstybės principo taikymo valstybėse narėse trūkumų.

— Nuomonė Nr. 6/2018 dėl 2018 m. gegužės 29 d. Komisijos pasiūlymo dėl Bendrųjų nuostatų reglamento, COM(2018) 375 final.

— Nuomonė Nr. 8/2018 dėl 2018 m. gegužės 23 d. Komisijos pasiūlymo dėl OLAF reglamento (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 dalinio pakeitimo dėl bendradarbiavimo su Europos prokuratūra ir OLAF tyrimų veiksmingumo.

— Nuomonė Nr. 9/2018 dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriama ES kovos su sukčiavimu programa, pasiūlymo.

— Nuomonė Nr. 2/2020 dėl 2020 m. sausio 14 d. Komisijos iš dalies pakeisto pasiūlymo dėl Bendrųjų nuostatų reglamento (COM(2020) 23

II PRIEDAS

Prašymai pateikti nuomones dėl COVID-19, kuriuos Audito Rūmai gavo iki 2020 m. liepos 13 d.

— Oficialus prašymas pateikti nuomonę gautas 2020 m. balandžio 8 d., terminas – ne vėliau kaip 2020 m. balandžio 15 d.: COM(2020) 138 final Pasiūlymas, kuriuo dėl konkrečių priemonių, kuriomis sudaromos išskirtinės lanksčios sąlygos, iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1303/2013; *Audito Rūmų nuomonė Nr. 3/2020, paskelbta 2020 m. balandžio 15 d.*

— Oficialus prašymas pateikti nuomonę gautas 2020 m. birželio 8 d., terminas – ne vėliau kaip 2020 m. liepos 15 d.: COM(2020) 451 final, Pasiūlymas dėl (REACT-EU).

— Oficialus prašymas pateikti nuomonę gautas 2020 m. birželio 8 d. (terminas – kuo greičiau):COM(2020) 460 final, Pasiūlymas dėl Teisingos pertvarkos fondo.

— Oficialus prašymas pateikti nuomonę gautas 2020 m. birželio 10 d. (terminas – kuo greičiau): COM(2020) 450 final, Bendrųjų nuostatų reglamentas dėl ERPF, ESF+, SF ir EJRŽF ir šių fondų bei PMF, Vidaus saugumo fondo ir Sienų valdymo ir vizų priemonės finansinių taisyklių.

— Oficialus prašymas pateikti nuomonę gautas 2020 m. birželio 10 d. (terminas – 2020 m. rugsėjo 30 d.): COM(2020) 453 final, Pasiūlymas dėl Teisingos pertvarkos mechanizmo.

— Oficialus prašymas pateikti nuomonę gautas 2020 m. birželio 18 d. (terminas – kuo greičiau): COM(2020) 220 final Pasiūlymas dėl Sąjungos civilinės saugos mec