

III

(Parengiamieji aktai)

AUDITO RŪMAI

NUOMONĖ Nr. 4/2012

dėl Komisijos pateiktos pasiektais rezultatais pagrįstos Sąjungos finansų vertinimo ataskaitos, kurią ji privalo parengti pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 318 straipsnį

(2012/C 179/01)

IVADAS

1. 2012 m. vasario mėn. Komisija paskelbė Europos Parlamentui ir Tarybai skirtą pasiektais rezultatais pagrįstą Sąjungos finansų vertinimo ataskaitą⁽¹⁾ (vertinimo ataskaitą). Pagal Sutartį reikalaujama, kad Komisija tokią ataskaitą parengtų ir kad ši ataskaita sudarytų įrodymų, kuriais remdamasis Parlamentas kiekvienais metais suteikia Komisijai biudžeto įvykdymo patvirtinimą, dalį⁽²⁾.

2. Kai dėl konkrečių teisės aktų leidėjo ketinimų, Parlamentas savo 2011 m. gegužės mėn. sprendime dėl 2009 m. biudžeto įvykdymo patvirtinimo pareiškė, kad:

„[jis] mano, kad vertinimo ataskaita turi būti rengiama taip, kad santykiečiai tarp pagrindinių veiklos rodiklių, jų teisinio (politinio) pagrindo, išlaidų sumos ir pasiektų rezultatų būtų aiškūs ir skaidrūs⁽³⁾.“

Tame pačiame dokumente Parlamentas taip pat pabrėžė, jog tam, kad visuomenė pasitikėtų Sąjungos biudžetu, numatytų rezultatų pasiekimas yra toks pat svarbus kaip teisėtumo ir tvarkingumo klausimai bei finansinių ataskaitų patikimumas. Šiame kontekste Parlamentas paragino Komisiją „patikrinti išlaidų programų veiksmingumo vertinimo sistemas ir įvertinti, ar jos sukuria pridėtinę naudą, ar jos yra ekonomiškai naudingos ir ar jas taikant pasiekiami rezultatų, kurių siekiant jos buvo sukurtos“⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ COM(2012) 40 final.

⁽²⁾ SESV 318 ir 319 straipsniai.

⁽³⁾ 2011 m. gegužės 10 d. Europos Parlamento sprendimas dėl 2009 finansinių metų Europos Sąjungos bendrojo biudžeto įvykdymo patvirtinimo, III skirsnis – Komisija (SEC(2010)0963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)), 200 dalis.

⁽⁴⁾ 2011 m. gegužės 10 d. Europos Parlamento sprendimas dėl 2009 finansinių metų Europos Sąjungos bendrojo biudžeto įvykdymo patvirtinimo, III skirsnis – Komisija (SEC(2010)0963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)), 71 ir 72 dalys.

3. Parlamentas paprašė Audito Rūmų pateikti savo nuomonę dėl vertinimo ataskaitos⁽⁵⁾. Parengę šią nuomonę Audito Rūmai šį prašymą patenkino. Tačiau Audito Rūmai, atsižvelgdami į preliminarų Komisijos pirmosios vertinimo ataskaitos pobūdį, nesiekia teikti išsamių pastabų dėl šios ataskaitos turinio.

Audito Rūmų nuomonė dėl pirmosios vertinimo ataskaitos ir jos tolesnės raidos

4. Pirmoji vertinimo ataskaita yra neaiški, joje pateikta mažai esminių dalykų, taigi jos sukurta pridėtinė nauda yra nedidelė. Akivaizdu⁽⁶⁾, kad Komisija dar ne visiškai aiškiai suvokia, kaip ji turėtų atlikti tai, ko jos yra prašoma Sutartyje. Komisija teigia nagrinėjanti, kaip plėtoti šios ataskaitos turinį, ir kad ji atsižvelgs į visas Parlamento ir Tarybos pareikštas nuomones. Audito Rūmai mano, kad Komisija turėtų imtis papildomų priemonių ir aktyviai konsultuotis su šiomis dviem institucijomis.

5. Audito Rūmai mano, kad vertinimo ataskaita galėtų potencialiai prisidėti didinant Komisijos atskaitomybę biudžeto įvykdymą tvirtinančiai institucijai, kartu ir Sąjungos piliečiams. Tačiau tam, kad ji galėtų tai daryti veiksmingai, Komisija turėtų apsvarstyti vertinimo ataskaitos tikslą, turinį, apimtį ir laiko pasirinkimą. Šie aspektai išsamiau išnagrinėti tolesnėse dalyse.

Tikslas ir turinys

6. Sutartyje įtvirtintas su vertinimo ataskaita susijęs reikalavimas – tai dar vienas žingsnis laipsniškai pereinant prie principo, kad taikant ataskaitų teikimo ir atskaitomybės sistemas daugiau dėmesio būtų skiriama rezultatų pasiekimui, o ne vien tik taisyklių laikymuisi. Teisės aktų leidėjai nori žinoti, ar

⁽⁵⁾ 2011 m. gegužės 10 d. Europos Parlamento sprendimas dėl 2009 finansinių metų Europos Sąjungos bendrojo biudžeto įvykdymo patvirtinimo, III skirsnis – Komisija (SEC(2010)0963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)), 201 dalis.

⁽⁶⁾ Žr., pvz., paskutiniąsias dvi Komisijos ataskaitas COM(2012) 40 final 16-ame puslapyje išdėstytas pastraipas.

leidžiamos Sąjungos lėšos turi faktinį poveikį. Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose ir nuomonėse dažnai pažymima, kad Komisijos sistemos nėra pakankamai gerai sukurtos, kad leistų tai padaryti.

7. Yra nemažai potencialių pasiekimus pagrindžiančių įrodymų šaltinių. Pačioje vertinimo ataskaitoje nurodyti atskiri konkrečių programų vertinimai, poveikio vertinimai, metinės veiklos ataskaitos, apibendrinamoji ataskaita, veiklos ataskaitos ir tolesnių veiksmų po biudžeto įvykdymo patvirtinimo rezoliucijos ataskaita. Prie šių dokumentų galima būtų pridėti Audito Rūmų specialiąsias ataskaitas. Tačiau šie įvairūs šaltiniai nėra nuosekliai sujungti ir juose pernelyg dažnai daugiausia dėmesio skiriama rezultatams, gautiems užbaigus daugiametes programas, kai jau yra per vėlu tikslinti rezultatų pateikimą siekiant padidinti jų poveikį.

8. Vertinimo ataskaitoje pažymima, kad dėl Sąjungos išlaidų pobūdžio dažnai neįmanoma kasmet vertinti rezultatų (?). Tai tiesa, tačiau yra galimybių teikti geresnės kokybės ataskaitas apie tai, ar tikėtina, jog bus pasiekti ilgesnio laikotarpio tikslai. Vertinimo ataskaita suteikia galimybę šį klausimą išspręsti.

9. Esant šioms aplinkybėms Audito Rūmai siūlo, kad ši vertinimo ataskaita turėtų būti esminio Komisijos įdiegtų ataskaitų teikimo ir atskaitomybės sistemų persvarstymo ataskaitos taškas. Komisijos pateiktoje vertinimo ataskaitoje teigiama, kad dabartinė palyginti nedažnai atliekamų programų vertinimų sistema nėra tinkamai pritaikyta metinei pasiektų rezultatų analizei atlikti (?). Audito Rūmai su šiuo argumentu sutinka. Jų nuomone, vertinimai ateityje turėtų sudaryti tik dalį šių ataskaitų pagrindžiančių įrodymų.

10. Tam, kad būtų patenkinti pirmesnėse dalyse išvardyti su vertinimo ataskaita susiję poreikiai ir išpildyti biudžeto įvykdymą tvirtinančios institucijos lūkesčiai, reikės nustatyti šiek tiek kitokias, bet nebūtinai papildomas, ataskaitų teikimo priemones, kurios leistų biudžeto įvykdymą tvirtinančiai institucijai ir kitoms suinteresuotosioms šalims gauti joms reikalingą informaciją apie pasiektus rezultatus. Visų pirma, Komisija, atsižvelgdama į esamus išteklių apribojimus, turėtų pradėti sistemingai integruoti į savo daugiametes programas veiklos rodiklius ir riboženklis, kurie leistų jai pagrindiniuose tarpiniuose etapuose įvertinti, ar tikėtina, jog bus pasiekti nustatyti tikslai ir pasiektas numatytas poveikis (?). Tai būtų dar vienas žingsnis veiksmingumo vertinimo link. 4 dalyje minėtos konsultacijos taip pat turėtų leisti Komisijai įvertinti lūkesčius, susijusius su ataskaitų apie ekonomiškumą ir efektyvumą teikimu.

(?) COM(2012) 40 final, p. 3, antra ir trečia pastraipos.

(8) COM(2012) 40 final, p. 16, antra pastraipa.

(9) Audito Rūmai atkreipia dėmesį į teisės aktų leidejo vaidmens svarbą užtikrinant, kad į Komisijos pasiūlymus būtų įtraukiami „SMART“ (konkretūs, išmatuojami, pasiekiami, svarbūs, su laiko nuoroda) tikslai, kurie leistų vertinti veiklos rezultatus.

11. Audito Rūmai paskelbė nuomones dėl Komisijos pasiūlymų dėl teisės aktų, reglamentuojančių dvi pagrindines Sąjungos išlaidų sritis – sanglaudą ir žemės ūkį – 2014–2020 m. laikotarpiu⁽¹⁰⁾. Abiem atvejais Audito Rūmai atkreipė dėmesį į Komisijos negebėjimą apibrėžti politikos tikslus rezultatų prasme, t. y., ko yra siekiama ES finansavimu. Nenustačius aiškių numatomų rezultatų tikslų, Komisijai ir toliau bus sudėtinga įrodyti, kad jos leidžiamos lėšos sukuria europinę pridėtinę vertę, kartu suteikti patikinimą, kad lėšos panaudojamos rezultatyviai ir efektyviai.

12. Be to, Komisija turėtų skirti ypatingą dėmesį jos metinėse vertinimo ataskaitose naudojamų duomenų bei iš valstybių narių gaunamų duomenų kokybei. Kaip Audito Rūmai yra pažymėję savo Nuomonės Nr. 7/2011 39 dalyje⁽¹¹⁾:

„(...) Komisija turėtų apsvarstyti, koku mastu įmanoma užtikrinti, kad valstybių narių pateikiami duomenys, susiję su programų stebėjimu, vertinimu ir rezultatais, būtų priimtinos kokybės jų tinkamumo, palyginamumo ir patikimumo požiūriu.“

Apimtis

13. Komisijos pateiktoje vertinimo ataskaitoje neva nagrinėjami dviejų politikos sričių – švietimo ir kultūros bei mokslinių tyrimų – laimėjimai. Tačiau faktinė apimtis yra dar mažesnė. Pavyzdžiui, šioje ataskaitoje išvardyti penki švietimo ir kultūros bendrieji tikslai, tačiau vėliau pateikiama tik neaiški vertinimo informacija, susijusi su paskutiniu juo iš šių tikslų. Nepaaiškinta, kodėl į analizę nebuvo įtraukti pirmieji keturi tikslai.

14. Komisija pažymėjo⁽¹²⁾, kad stengiantis kiekvienais metais įtraukti visas ES finansuojamas programas, kultūrą pavojus, kad ataskaita bus ilga ir nekryptinga. Tai – vienas iš kelių klausimų, kuriuos Parlamentas ir Taryba, bendradarbiaudami su Komisija, galėtų apsvarstyti. Tarp kitų svarstytinų klausimų būtų tai, ar į vertinimą turėtų būti įtraukiami ne vien tik rezultatai, t. y. rezultatyvumo aspektas, ir ar ekonomiškumas ir efektyvumas taip pat neturėtų būti nagrinėjami. Vertinimas galėtų būti teminis, apimantis tik per tam tikrą laiką nagrinėtus klausimus arba tai gali būti išsamesnė analizė to, ką Komisija pasiekė per praėjusius metus. Svarstant tokio pobūdžio klausimus turėtų būti atsižvelgta į informacijos, įtraukiamos į vertinimo ataskaitą, naudingumą vykdant metinę biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūrą.

⁽¹⁰⁾ Taip pat žr. Nuomonės Nr. 7/2011 10 dalį (OL C 47, 2012 2 17, p. 1); Nuomonės Nr. 1/2012 8 ir 151 dalis bei 2010 m. Europos Audito Rūmų metinės ataskaitos 8.54 dalį (OL C 326, 2011 11 10, p. 1).

⁽¹¹⁾ Nors šioje nuomonėje buvo nagrinėjami struktūriniai fondai, ši pastaba yra iš esmės taikoma visoms pasidalijamojo valdymo sritims.

⁽¹²⁾ COM(2012) 40 final, p. 3.

Laiko pasirinkimas

15. Vertinimo ataskaita – tai vienas dokumentų, kuriuos, remiantis SESV 319 straipsniu, turi išnagrinėti Taryba ir Europos Parlamentas vykdant biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūrą. Todėl Komisija pareiškė, kad ateityje ji ketina šią ataskaitą priimti iki kiekvienų metų lapkričio mėn. vidurio⁽¹³⁾. Tuo pačiu metu skelbiama ir Audito Rūmų metinė ataskaita. Tačiau Parlamentas⁽¹⁴⁾ paprašė Audito Rūmų, kad šie savo pastabas dėl vertinimo ataskaitos pateiktų tuo pačiu metu, kai yra skelbiama Audito Rūmų metinė ataskaita. Tam, kad Audito Rūmai galėtų tai padaryti, būtina, kad šį dokumentą jie gautų daug anksčiau.

IŠVADA

16. Komisija pirmąją metinę vertinimo ataskaitą privalo parengti pagal SESV 318 straipsnį. Ataskaita yra neaiški, joje pateikta mažai esminių dalykų, taigi jos sukurta pridėtinė nauda yra nedidelė. Tačiau Audito Rūmai mano, kad tai Parlamentui, Tarybai ir Komisijai suteikia galimybę apsvarstyti

ir nuspręsti, kaip padaryti, kad vertinimo ataskaita būtų naudinga biudžeto įvykdymą tvirtinančiai institucijai. Audito Rūmai šių diskusijų metu siūlo aptarti šiuos klausimus:

- ar į vertinimo ataskaitą turėtų būti įtraukiami ne vien tik rezultatai, t. y. rezultatyvumo aspektas, o turėtų būti nagrinėjamas ir ekonomiškumas bei efektyvumas;
- kiekvienų metų vertinimo ataskaitos apimtį ir aprėptį;
- teisės aktų leidėjo lūkesčius, susijusius su Audito Rūmų vaidmeniu nagrinėjant šią ataskaitą.

Tuo atveju, jei Audito Rūmų bus prašoma pateikti savo pastabas dėl vertinimo ataskaitos tuo pačiu metu, kai yra skelbiama jų metinė ataskaita (kaip Europos Parlamentas jau yra tai daręs), Audito Rūmai pažymi, kad jiems reikės gauti šį dokumentą daug anksčiau, nei siūlo Komisija.

Šią nuomonę priėmė CEAD kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Igors LUDBORŽS, 2012 m. gegužės 14 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

⁽¹³⁾ COM(2012) 40 final, p. 2.

⁽¹⁴⁾ COCOBU ataskaita A7-0098/2012 dėl 2010 m. bendrojo biudžeto įvykdymo patvirtinimo.