

Specialioji ataskaita

## Pagal Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę skirtų lėšų įsisavinimas

Vyksta vėluojant ir išlieka rizika, kad priemonės nebus įgyvendintos, todėl nebus pasiekti EGADP tikslai



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI

# Turinys

|  | Dalis |
|--|-------|
| <b>Santrauka</b>   | I–XI  |
| <b>Įvadas</b>  | 01–09 |
| <b>Audito apimtis ir metodas</b>   | 10–16 |
| <b>Pastabos</b>  | 17–90 |
| <b>Išankstinis finansavimas iš pradžių palengvino lėšų išmokėjimą, tačiau EGADP lėšų įsisavinimas vėluoja ir nebūtinai reiškia, kad lėšos pasiekė galutinius gavėjus</b> | 17–56 |
| Išankstinis finansavimas iš pradžių palengvino lėšų išmokėjimą   | 18–20 |
| Įsisavinant EGADP lėšas daroma pažanga, tačiau apskritai vėluojama   | 21–27 |
| Vėlavimus lemia keli veiksniai   | 28–52 |
| Išmokėtos lėšos dar nebūtinai pasiekė galutinius gavėjus, o terminas „galutinis gavėjas“ ne visada vartojamas nuosekliai   | 53–56 |
| <b>Komisija ir valstybės narės ėmėsi veiksmų, kad palengvintų lėšų įsisavinimą, tačiau jų poveikį vertinti dar anksti</b>  | 57–75 |
| Visos į imtį įtrauktos valstybės narės kreipėsi dėl dalinių savo GAP pakeitimų, tačiau tik ateityje bus matyti šių pakeitimų poveikis lėšų įsisavinimui                  | 59–63 |
| Komisija pateikė gaires dėl konkrečių EGADP įgyvendinimo taisyklių, tačiau tebėra galimybė jas įvairiai aiškinti   | 64–68 |
| Į mūsų imtį įtrauktos valstybės narės ėmėsi veiksmų administraciniams gebėjimams didinti, tačiau vis dar susiduria su darbuotojų trūkumu                                 | 69–70 |
| Valstybės narės ir Komisija sukūrė įgyvendinimo pažangos stebėsenos sistemas, tačiau tolesni veiksmai vėlavimo problemai spręsti nėra sistemingi                         | 71–75 |
| <b>Dėl EGADP struktūros kyla rizika lėšų įsisavinimui ir priemonių įgyvendinimui iki 2026 m. rugpjūčio 31 d.</b>   | 76–90 |
| Dėl nepasiektų tarpinių ir siektinų reikšmių skaičiaus ir pobūdžio kyla rizika lėšų įsisavinimui ir priemonių įgyvendinimui  | 77–85 |
| Išmokėtos lėšos nebūtinai atspindi susijusių tarpinių ir siektinų reikšmių skaičių ir svarbą   | 86–90 |

## **Išvados ir rekomendacijos**

91–99

### **Priedai**

**I priedas. Pagrindinė informacija apie Audito Rūmų valstybėms narėms skirtas apklausas**

**II priedas. Procedūriniai veiksmai ir jiems atlikti reikalingas laikas (dienomis)**

**III priedas. Nacionalinių IT stebėsenos sistemų funkcijos, skirtos EGADP lėšų įsisavinimui nacionaliniu lygmeniu stebėti**

**IV priedas. Reformų ir investicijų, kurios turi būti užbaigtos per metus, procentinė dalis pagal valstybes nares**

### **Santrumpos**

### **Terminų žodynelis**

### **Komisijos atsakymai**

### **Chronologija**

### **Audito grupė**

# Santrauka

**I** 2021 m. vasario mėn. ES nustatė 723,8 milijardo eurų vertės Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę (EGADP), kuria siekiama sušvelninti ekonominį pandemijos poveikį – tam buvo labai svarbu greitai įsisavinti lėšas – ir padidinti valstybių narių ekonomikos atsparumą. EGADP tiesioginio valdymo būdu įgyvendina Komisija, o valstybės narės, kaip paramos ir paskolų gavėjos, turi užtikrinti, kad priemonės pagal EGADP būtų įgyvendinamos laikantis atitinkamų ES ir nacionalinės teisės aktų.

**II** Šį auditą įtraukėme į savo metinę darbo programą dėl susijusių sumų reikšmingumo ir EGADP finansavimo modelio naujumo. Tikrinome EGADP struktūrą ir įgyvendinimą, kad įvertintume, ar:

- o EGADP lėšos buvo išmokėtos taip, kaip planuota;
- o valstybių narių ir Komisijos veiksmais buvo užtikrinta, kad lėšos būtų įsisavintos taip, kaip planuota;
- o yra būdinga rizika, susijusi su lėšų įsisavinimu ir priemonių užbaigimu antroje EGADP įgyvendinimo pusėje.

**III** Darome išvadą, kad EGADP lėšos įsisavinamos šiek tiek vėluojant ir kyla rizika jų įsisavinimui bei priemonių užbaigimui antroje EGADP įgyvendinimo pusėje.

**IV** Dėl teisės aktuose numatyto iki 13 % išankstinio finansavimo pavyko greitai išmokėti daugiau lėšų EGADP įgyvendinimo pradžioje, tačiau lėšų įsisavinimas vėlavo dėl kelių priežasčių. Iki 2023 m. pabaigos Komisija iš viso išmokėjo apie 213 milijardų eurų, įskaitant 56,5 milijardo eurų išankstinio finansavimo forma. Iki 2023 m. pabaigos valstybės narės iš viso paprašė 228 milijardų eurų iš 273 milijardų eurų. Buvo numatyta, kad šių lėšų bus prašoma remiantis jų veiklos susitarimais. Tačiau septynios valstybės narės iki 2023 m. pabaigos pagal EGADP negavo jokių lėšų, kad patenkinamai pasiektų tarpines ir siektinas reikšmes.

**V** Nors vėlavimų priežastys valstybėse narėse skiriasi, dažniausiai pasitaikančios yra pasikeitusios išorės aplinkybės (pavyzdžiui, infliacija ar tiekimo sutrikimai), nepakankamai įvertintas priemonėms įgyvendinti reikalingas laikas, neaiškumai, susiję su konkrečiomis EGADP įgyvendinimo taisyklėmis (pavyzdžiui, reikšmingos žalos nedarymo principu (RŽNP)), ir sunkumai, susiję su valstybių narių administraciniais gebėjimais.

**VI** 2023 m. spalio mėn. duomenimis, maždaug pusė gautų lėšų buvo išmokėta galutiniams gavėjams. Tačiau ne visos valstybės narės pateikė išsamią ir nuoseklią informaciją apie dabartinę EGADP lėšų buvimo vietą. Be to, „galutinio gavėjo“ apibrėžtį galima aiškinti įvairiai.

**VII** Komisija ir valstybės narės ėmėsi veiksmų, kad atsižvelgtų į vėlavimus, tačiau dar per anksti vertinti, ar jie turi teigiamą poveikį. Pavyzdžiui, valstybės narės pasiūlė savo pradinių ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų pakeitimus, o Komisija teikė gaires ir paramą, kad palengvintų EGADP įgyvendinimą. Tačiau ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų pakeitimų poveikis dar neaiškus, o kai kurios valstybės narės mano, kad tam tikras gairių dalis galima aiškinti įvairiai arba jas sunku taikyti dėl pačių gairių sudėtingumo ir naujumo.

**VIII** Valstybės narės taip pat ėmėsi veiksmų savo administraciniams gebėjimams didinti, tačiau tebėra sunkumų, pavyzdžiui, įdarbinant reikiamus darbuotojus. Komisija ir valstybės narės sukūrė IT sistemas, skirtas įgyvendinimo pažangai stebėti, tačiau dviejose iš jų imtį įtrauktų valstybių narių nacionalinės sistemos nesuteikė pakankamai informacijos, kad būtų galima laiku nustatyti vėlavimus. Be to, nors Komisija, palaikydama reguliarius ryšius su valstybėmis narėmis, stebėjo pažangą, ji sistemingai neprašė jų pateikti informacijos apie veiksmus, kurių imtasi siekiant atsižvelgti vėlavimus, apie kuriuos pranešė valstybės narės, nors Komisija EGADP įgyvendina pagal tiesioginio valdymo principą ir prisiima galutinę atsakomybę.

**IX** Manome, kad kyla rizika, jog lėšos nebus įsisavintos ir priemonės nebus užbaigtos antroje EGADP įgyvendinimo pusėje. Konkrečiau, dar reikia pasiekti nemažai tarpinių ir siektinų reikšmių ir tai padaryti gali būti ne taip lengva. Be to, tikėtina, kad perėjimas nuo reformų prie investicijų dar labiau padidins vėlavimų riziką.

**X** Taip pat nustatėme, kad valstybėms narėms išmokėtos EGADP lėšos nebūtinai atspindi susijusių tarpinių ir siektinų reikšmių skaičių ir svarbą. Be to, pagal EGADP gautų sumų ir tarpinių bei siektinų reikšmių pasiekimo santykis valstybėse narėse skiriasi. Kadangi EGADP reglamente nenumatyta galimybė susigrąžinti lėšas, susijusias su jau pasiektomis tarpinėmis ir siektinomis reikšmėmis, jei priemonės nebus užbaigtos, kyla rizika, kad EGADP lėšos gali būti išmokamas valstybėms narėms neužbaigus įgyvendinti atitinkamų priemonių.

**XI** Remdamiesi šiais nustatytais faktais, Komisijai rekomenduojame:

- užtikrinti nuoseklų „galutinio gavėjo“ apibrėžties taikymą;
- valstybėms narėms teikti papildomas gaires ir paramą;
- stebėti ir mažinti priemonių neužbaigimo riziką bei su tuo susijusias finansines pasekmes;
- tobulinti būsimų priemonių, kurios grindžiamos su išlaidomis nesusijusiu finansavimu, rengimą, siekiant pagerinti lėšų įsisavinimą.

# Įvadas

**01** Reaguojant į COVID-19 pandemiją buvo sukurtas daugiau kaip 800 milijardų eurų vertės (dabartinėmis kainomis) ekonomikos gaivinimo fondas – priemonė „Next Generation EU“. Jos pagrindinis elementas – 2021 m. vasario mėn. nustatyta Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė (EGADP)<sup>1</sup>, kurios didžiausia bendra vertė yra 723,8 milijardo eurų (dabartinėmis kainomis).

**02** EGADP taikymo sritis, kaip apibrėžta EGADP reglamente<sup>2</sup>, apima priemones (investicijas ar reformas), įgyvendinamas pagal šešias prioritetines sritis, arba ramsčius (žr. **1 diagramą**). Pagal EGADP finansuojamos nuo pandemijos pradžios 2020 m. vasario mėn. iki 2026 m. rugpjūčio mėn. ES valstybėse narėse vykdomos reformos ir investicijos<sup>3</sup>.

## 1 diagrama. Šeši ramsčiai



**Žalioji pertvarka**



**Skaitmeninė transformacija**



**Pažangus, tvarus ir integracinis augimas**, įskaitant ekonominę sanglaudą, darbo vietų kūrimą, našumą, konkurencingumą, mokslinius tyrimus, plėtrą ir inovacijas, ir gerai veikiančią vidaus rinką su stipriomis MVĮ



**Socialinė ir teritorinė sanglauda**



**Sveikata, ekonominis, socialinis ir institucinis atsparumas**, siekiant, be kita ko, didinti pasirengimą krizėms ir reagavimo į jas pajėgumus



**Politikos priemonės naujai kartai**, vaikams ir jaunimui, pavyzdžiui, švietimo ir įgūdžių srityje

*Šaltinis:* Audito Rūmai, remiantis Komisijos ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo rezultatų suvestine.

<sup>1</sup> 2021 m. vasario 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2021/241](#), kuriuo nustatoma ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė (šioje ataskaitoje vadinamas EGADP reglamentu).

<sup>2</sup> [EGADP reglamento](#) 3 straipsnis.

<sup>3</sup> Pagal EGADP finansuojamų reformų ir investicijų pavyzdžiai pateikti [Specialiosios ataskaitos 21/2022](#) „Komisijos atliktas nacionalinių ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų vertinimas“ IV priede.

**03** EGADP tikslas – sušvelninti ekonominį ir socialinį COVID-19 pandemijos poveikį – tam buvo labai svarbu greitai įsisavinti lėšas – ir užtikrinti, kad valstybių narių ekonomika ir visuomenė taptų tvaresnės, atsparesnės ir geriau pasirengusios žaliosios ir skaitmeninės pertvarkos iššūkiams bei galimybėms. Todėl jos tikslas yra dvejopas – stiprinti atsigavimą po pandemijos ir didinti atsparumą būsimoms krizėms.

**04** Komisijai tenka galutinė atsakomybė už EGADP įgyvendinimą, nes ji EGADP valdo tiesiogiai<sup>4</sup>, o valstybės narės, kaip paramos ir paskolų gavėjos, turi užtikrinti, kad priemonės pagal EGADP būtų įgyvendinamos laikantis atitinkamų ES ir nacionalinės teisės aktų.

**05** Pagal EGADP Komisija finansinę paramą gali suteikti iki **338,0 milijardo eurų dotacijomis ir iki 385,8 milijardo eurų paskolomis**<sup>5</sup>. Kiekviena valstybė narė turi teisę gauti tam tikrą paramos sumą, remiantis dotacijoms skirta formule (paskirstymo schema) ir viršutine riba paskoloms<sup>6</sup>.

**06** Kad galėtų pasinaudoti šia parama, valstybės narės pateikė savo **ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus (GAP)**, kuriuos turi įvertinti Komisija ir vėliau patvirtinti Taryba **Tarybos įgyvendinimo sprendimų forma**<sup>7</sup>. Paskui Komisija su kiekviena valstybe nare susitarė dėl **veiklos susitarimų**, į kuriuos įtraukta išsami informacija ir techniniai įgyvendinimo aspektai, pavyzdžiui, orientacinis dalinių išmokų mokėjimo tvarkaraštis, papildomi tarpiniai etapai tarpinėms ir siektinoms reikšmėms pasiekti ir priegios prie susijusių duomenų suteikimo tvarka. EGADP reglamente taip pat nurodytos keturios aplinkybės, kuriomis valstybė narė gali pakeisti savo GAP<sup>8</sup>:

- 1) jei atnaujinamas didžiausias finansinis įnašas<sup>9</sup>;
- 2) jei tarpinių ir siektinų reikšmių nebeįmanoma pasiekti dėl objektyvių aplinkybių;

<sup>4</sup> EGADP reglamento 8 straipsnis.

<sup>5</sup> Į šias sumas neįtrauktas papildomas „REPowerEU“ finansavimas.

<sup>6</sup> EGADP reglamento 11 straipsnis ir 14 straipsnio 5 dalis.

<sup>7</sup> EGADP reglamento 20 straipsnis.

<sup>8</sup> EGADP reglamento 21 straipsnis.

<sup>9</sup> 2022 m. birželio 30 d. Komisijos pranešimas Tarybai ir Europos Parlamentui „RRF: Update of the maximum financial contribution“.



- 3) jei valstybė narė prašo paskolų;
- 4) kai valstybė narė į savo GAP įtraukia skyrių „REPowerEU“<sup>10</sup>, laikydamasi ES energetikos pertvarkos plano.

Atliekant pakeitimus atitinkamai keičiamas ir Tarybos įgyvendinimo sprendimas bei veiklos susitarimai.

**07** Iki 2021 m. gruodžio 31 d. priimtų Tarybos įgyvendinimo sprendimų atveju valstybės narės galėtų prašyti išankstinio mokėjimo kaip **išankstinio finansavimo**, sudarančio **iki 13 %** visų joms skirtų dotacijų asignavimų ir, kai taikytina, visų joms skirtų paskolų sumų<sup>11</sup>. Išankstinis finansavimas proporcingai atimamas (išskaitomas) iš kiekvieno paskesnio mokėjimo. „REPowerEU“ atveju valstybės narės galėtų gauti papildomą iki 20 % išankstinį finansavimą, jei būtų patvirtinti jų „REPowerEU“ skyriai.

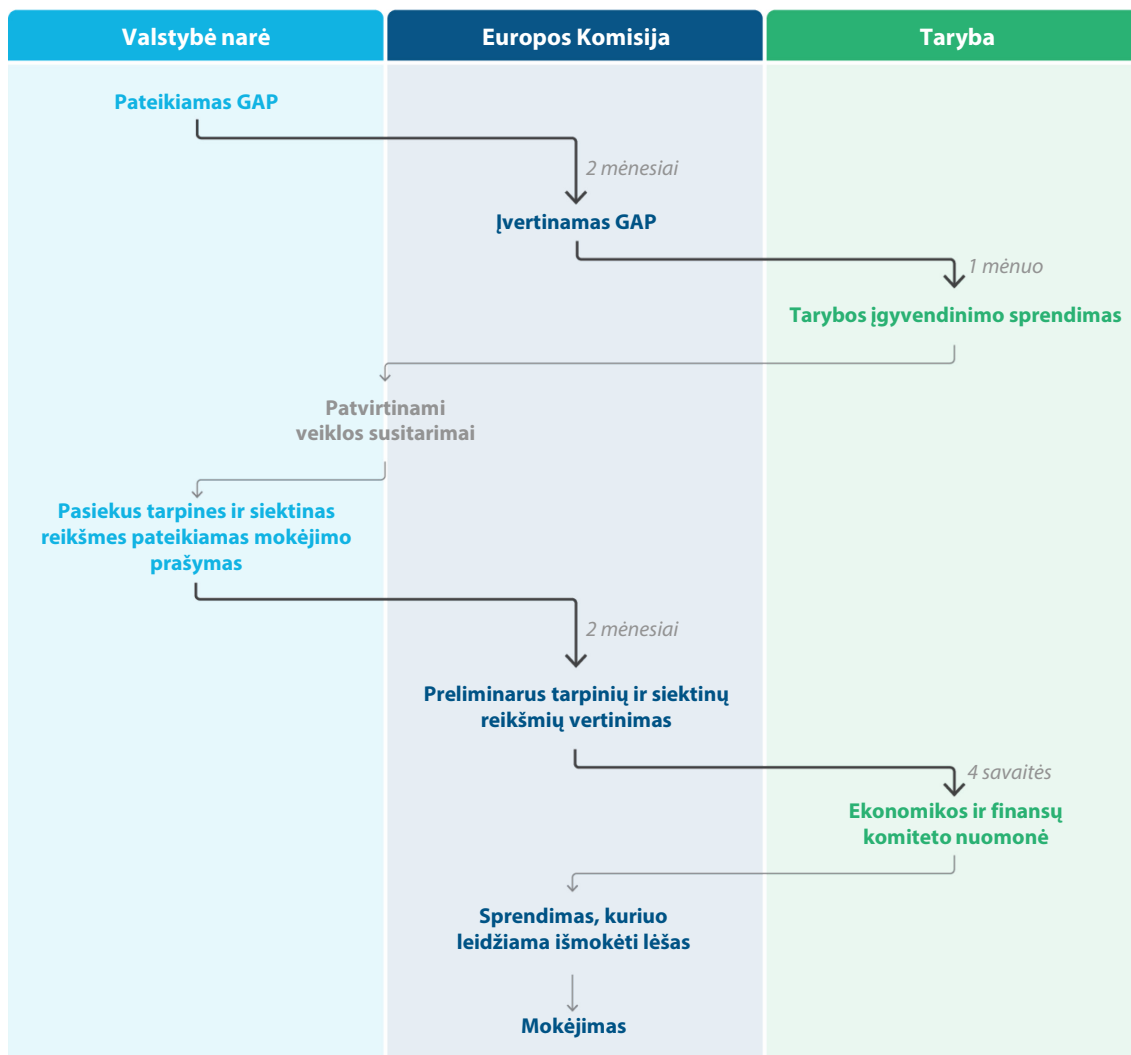
**08** EGADP yra priemonė, grindžiama **su išlaidomis nesusijusiu finansavimu**, o tai reiškia, kad, išskyrus išankstinį finansavimą, visi mokėjimai grindžiami valstybių narių pasiektomis atitinkamomis tarpinėmis ir siektinomis reikšmėmis. Kiekvieno mokėjimo prašymo vertė nėra grindžiama išlaidomis, kurios numatytos siekiant į jį įtraukti tarpinių ir siektinų reikšmių. **2 diagramoje** pateikti finansavimo pagal EGADP prašymo etapai.

---

<sup>10</sup> Reglamentas (ES) 2023/435, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/241, kiek tai susiję su skyriais „REPowerEU“ ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planuose, ir iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1303/2013, (ES) 2021/1060 bei (ES) 2021/1755 ir Direktyva 2003/87/EB.

<sup>11</sup> EGADP reglamento 13 straipsnis.

## 2 diagrama. EGADP įgyvendinimo procesas



Šaltinis: Audito Rūmai.

**09** Valstybės narės gali pateikti ne daugiau kaip du **mokėjimo prašymus** per metus po to, kai pasiekiamos susijusios tarpinės ir siektinos reikšmės. Tada Komisija per du mėnesius turi įvertinti mokėjimo prašymą ir patikrinti, ar patenkinamai pasiektos atitinkamos tarpinės ir siektinos reikšmės. Po teigiamo įvertinimo Tarybos Ekonomikos ir finansų komitetas turi per 4 savaites pateikti nuomonę, o Komisija, taikydama komitologijos nagrinėjimo procedūrą (t. y. dalyvaujant visų valstybių narių atstovų komitetui), priima sprendimą, kuriuo leidžiama išmokėti lėšas<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> EGADP reglamento 24 straipsnio 2–5 dalys.

## Audito apimtis ir metodas

**10** Kad įgyvendinant EGADP būtų pasiektas dvejopas ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo tikslas<sup>13</sup>, labai svarbu laiku įsisavinti lėšas. Tai padeda užtikrinti, kad artėjant įgyvendinimo laikotarpio pabaigai nekiltų kliūčių įgyvendinti priemones, ir taip sumažinama neefektyvaus lėšų panaudojimo ir pažeidimų rizika.

**11** Kadangi EGADP reglamente nėra aiškios apibrėžties, **lėšų įsisavinimą** apibrėžiame kaip Komisijos valstybėms narėms išmokėtas ES lėšas. EGADP kontekste valstybės narės yra paramos gavėjos, o Komisija lėšas joms išmoka, kai yra patenkinamai pasiektos tarpinės ir siektinos reikšmės. Kad susidarytume išsamų vaizdą, atlikdami šį auditą taip pat tikrinome mokėjimus galutiniams gavėjams ir išankstinį finansavimą.

**12** Be to, savo vertinimą, ar **lėšos įsisavintos laiku**, grindžiame tuo, ar valstybės narės pateikė savo mokėjimo prašymus pagal orientacinį tvarkaraštį, dėl kurio susitarta jų veiklos susitarimuose. Taip pat vertinome, ar esama kokios nors reikšmingos rizikos priemonių užbaigimui EGADP įgyvendinimo laikotarpiu (2020 m. vasario mėn. – 2026 m. rugpjūčio mėn.) ir EGADP tikslų įgyvendinimui ilguoju laikotarpiu.

**13** Šį auditą į savo metinę darbo programą įtraukėme dėl EGADP išlaidų reikšmingumo ir dėl to, kad tai nauja finansavimo priemonė. Auditas apėmė laikotarpį nuo EGADP sukūrimo 2021 m. vasario mėn. iki 2023 m. pabaigos. Tai mums suteikė galimybę įvertinti priemonių įgyvendinimo būklę ir pažangą pirmoje EGADP įgyvendinimo laikotarpio pusėje ir nustatyti problemų ir rizikos, kad valstybės narės laiku neįsisavins lėšų ir galiausiai neįgyvendins priemonių, priežastis.

**14** Tikrinome EGADP struktūrą ir įgyvendinimą, kad įvertintume, ar:

- EGADP lėšos buvo išmokėtos taip, kaip planuota;
- valstybių narių ir Komisijos veiksmais buvo užtikrinta, kad lėšos būtų įsisavintos taip, kaip planuota;
- yra būdinga rizika, susijusi su lėšų įsisavinimu ir priemonių užbaigimu antroje EGADP įgyvendinimo pusėje.

---

<sup>13</sup> EGADP reglamento 4 straipsnio 1 dalis.

## 15 Mūsų auditas apėmė:

- o dokumentų ir kitų leidinių ar informacijos, susijusios su EGADP lėšų įsisavinimu, peržiūrą;
- o Komisijos atliktų keturių į mūsų imtį įtrauktų valstybių narių (Ispanijos, Italijos, Slovakijos ir Rumunijos) GAP ir mokėjimo prašymų vertinimų, kurie buvo atrinkti remiantis jų pažanga įgyvendinant EGADP, joms skirtų EGADP lėšų reikšmingumu ir joms skirtų ES lėšų asignavimų padidinimu, palyginti su 2014–2020 m. daugiamete finansine programa, peržiūrą ir analizę;
- o atrinktose valstybėse narėse atliekamus patikrinimus vietoje;
- o interviu su institucijomis, atsakingomis už EGADP veiklos įgyvendinimą ir koordinavimą, keturiose į imtį įtrauktose valstybėse narėse;
- o interviu su Komisijos darbuotojais, daugiausia Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo darbo grupės ir Ekonomikos ir finansų reikalų generalinio direktorato darbuotojais;
- o 42 investicinių priemonių, atrinktų pagal jų monetarinį reikšmingumą ir labiau pažengusį įgyvendinimo etapą, pažangos keturiose į imtį įtrauktose valstybėse narėse analizę;
- o EGADP koordinavimo ir įgyvendinimo įstaigoms, taip pat audito institucijoms skirtas apklausas, kuriomis siekiama patvirtinti mūsų audito darbą, susijusį su tuo, kaip EGADP struktūra ir įgyvendinimas daro poveikį lėšų įsisavinimui laiku (žr. [I priedą](#));
- o valstybių narių aukščiausiųjų audito institucijų atitinkamų ataskaitų peržiūrą;
- o interviu su visų valstybių narių EGADP koordinavimo įstaigomis, siekiant užtikrinti vienodą teikiamos informacijos apie lėšų buvimą vietą ir galutinius paramos gavėjus supratimą ir kokybę.

**16** Mūsu audito metu visas valstybės narės pateikė prašymus pakeisti savo GAP. Tada juos įvertino Komisija, o vėliau patvirtino Taryba. Į mūsų imtį įtrauktų valstybių narių atveju, kai tinkama, buvo atsižvelgta į GAP keitimo proceso poveikį EGADP lėšų įsisavinimui. Tačiau, kad duomenis būtų galima palyginti, „REPowerEU“ išankstinis finansavimas, išmokėtas kai kurioms valstybėms narėms iki 2023 m. pabaigos, į šio audito apimtį nepatenka. Atlikdami šį auditą nevertinome, ar EGADP reformomis ir investicijomis pasiekiami numatyti rezultatai.

## Pastabos

### Išankstinis finansavimas iš pradžių palengvino lėšų išmokėjimą, tačiau EGADP lėšų įsisavinimas vėluoja ir nebūtinai reiškia, kad lėšos pasiekė galutinius gavėjus

**17** Įvertinome Komisijos lėšų išmokėjimą, atsižvelgdami į mokėjimo prašymus, pateiktus iki 2023 m. pabaigos. Vertinimas buvo grindžiamas pradinių veiklos susitarimų duomenimis, Komisijos ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo rezultatų suvestine ir kitais atitinkamais dokumentais.

### Išankstinis finansavimas iš pradžių palengvino lėšų išmokėjimą

**18** Pagal EGADP reglamentą, valstybės narės, kurių Tarybos įgyvendinimo sprendimai buvo priimti iki 2021 m. gruodžio 31 d., turėjo teisę gauti išankstinį finansavimą, sudarantį iki 13 % jų viso finansinio įnašo.

**19** Išankstinis finansavimas iš pradžių suteikė galimybę greitai gauti daugiau lėšų, todėl atitiko EGADP tikslą reaguoti į krizę. Iki 2023 m. pabaigos, beveik įpusėjęs EGADP įgyvendinimo laikotarpį, Komisija valstybėms narėms iš viso išmokėjo apie 213 milijardų eurų (139 milijardus eurų dotacijų ir 74 milijardus eurų paskolų), įskaitant 56,5 milijardo eurų išankstinio finansavimo forma<sup>14</sup>.

**20** Nors išankstinis finansavimas nepriklauso nuo to, ar mokėjimo metu yra pasiektos tarpinės ir siektinos reikšmės, jis vis dėlto yra netiesiogiai susijęs su jų pasiekimu tuo, kad yra proporcingai išskaitomas iš vėlesnių mokėjimų. Iki 2023 m. pabaigos buvo išskaityta apie 25,6 milijardo eurų, arba 45 % išmokėtos išankstinio finansavimo sumos.

---

<sup>14</sup> Europos Komisija, [Recovery and Resilience Scoreboard. Disbursements](#), 2024 m. vasario 1 d., išskyrus su „REPowerEU“ susijusias išmokas.

## Įsisavinant EGADP lėšas daroma pažanga, tačiau apskritai vėluojama

**21** Pagal EGADP reglamentą<sup>15</sup>, Komisija su valstybėmis narėmis susitaria dėl mokėjimo prašymų pateikimo termino jų atitinkamuose veiklos susitarimuose. Nors šie terminai yra orientaciniai, jais nustatytas planuojamas įgyvendinimo tvarkaraštis kiekvienoje valstybėje narėje ir taip padedama nustatyti vėlavimus ir susijusias EGADP įgyvendinimo problemas bei riziką. Remdamiesi šiais terminais vertiname, ar EGADP įgyvendinimas vėluoja.

**22** Valstybių narių pažanga įgyvendinant GAP skiriasi. **3 diagramoje** pateikiama padėties apžvalga 2023 m. pabaigoje.

---

<sup>15</sup> EGADP reglamento 20 straipsnio 6 dalis ir 70 konstatuojamoji dalis.

## 3 diagrama. EGADP įgyvendinimo pažanga 2023 m. pabaigoje

● Dotacijos  
○ Paskolos

|               | Priimtas pradinis GAP / Tarybos įgyvendinimo sprendimas | Išmokėtas išankstinis finansavimas | Pasirašyti veiklos susitarimai | Pateiktų mokėjimo prašymų skaičius | Gautų mokėjimų skaičius |
|---------------|---|------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|-------------------------|
| Austrija      | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●                                  | ●                       |
| Belgija       | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●                                  |                         |
| Bulgarija     | ☑   |                                    | ☑                              | ●●                                 | ●                       |
| Kroatija      | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●●●                               | ●●●●                    |
| Kipras        | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●                                 | ●                       |
| Čekija        | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●●                                | ●                       |
| Danija        | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●                                 | ●                       |
| Estija        | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●                                 | ●●                      |
| Suomija       | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●                                  |                         |
| Prancūzija    | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●                                 | ●●                      |
| Vokietija     | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●                                  | ●                       |
| Graikija      | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●● ○○○                            | ●●● ○○○                 |
| Vengrija      | ☑   |                                    |                                |                                    |                         |
| Airija        | ☑   |                                    | ☑                              | ●                                  |                         |
| Italija       | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●●● ○○○○                          | ●●●● ○○○○               |
| Latvija       | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●                                 | ●                       |
| Lietuva       | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●                                 | ●                       |
| Liuksemburgas | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●                                  | ●                       |
| Malta         | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●                                 | ●                       |
| Nyderlandai   | ☑   |                                    |                                |                                    |                         |
| Lenkija       | ☑   |                                    | ☑                              | ● ○                                |                         |
| Portugalija   | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●●● ○○○○                          | ●●●● ○○○○               |
| Rumunija      | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●● ○○○                            | ●● ○○                   |
| Slovakija     | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●●●                               | ●●●●                    |
| Slovėnija     | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●● ○                              | ●●                      |
| Ispanija      | ☑   | ☑                                  | ☑                              | ●●●●                               | ●●●●                    |
| Švedija       | ☑   |                                    | ☑                              |                                    |                         |

*Pastaba:* į šį skaičių įtraukti tik su pradiniais GAP susiję duomenys, todėl nėra įtraukti patvirtinti pakeitimai ir „REPowerEU“ išankstinis finansavimas, išmokėtas iki 2023 m. pabaigos. Jie į šio audito apimtį nepatenka.

*Šaltinis:* Audito Rūmai, remiantis Komisijos ekonomikos gavavimo ir atsparumo didinimo rezultatų suvestine.



**23** Pažymime, kad iki 2023 m. pabaigos, praėjus beveik trejiems EGADP įgyvendinimo metams ir beveik pusei EGADP įgyvendinimo laikotarpio, septynios valstybės narės nebuvo gavusios jokio finansavimo, kad galėtų patenkinamai pasiekti tarpines ir siektinas reikšmes:

- o dvi valstybės narės (Vengrija ir Nyderlandai) nebuvo pasirašiusios veiklos susitarimų, todėl negalėjo pateikti mokėjimo prašymų ar gauti EGADP finansavimo;
- o viena valstybė narė (Švedija) buvo pasirašiusi veiklos susitarimus, tačiau nepateikė jokių mokėjimo prašymų;
- o keturios valstybės narės (Belgija, Suomija, Airija ir Lenkija) buvo pateikusios mokėjimo prašymus, tačiau negavo atitinkamo finansavimo, nes 2023 m. pabaigoje jų prašymai buvo vis dar vertinami.

**24** Iš 104 mokėjimo prašymų dėl dotacijų ir paskolų, kuriuos preliminariai reikia pateikti iki 2023 m. pabaigos, iki tos datos buvo pateikti 73 (70 %) ir tarp valstybių narių esama didelių skirtumų (*4 diagrama*). Kalbant apie finansavimą, valstybės narės pateikė 228 milijardų eurų vertės mokėjimo prašymų vietoj iš pradžių planuotos 273 milijardų eurų sumos, o tai yra apie 16 % mažesnė suma. Iš šios sumos apie 182 milijardai eurų buvo išmokėti valstybėms narėms, kad jos iki 2023 m. pabaigos patenkinamai pasiektų tarpines ir siektinas reikšmes, įskaitant jau išskaitytas išankstinio finansavimo sumas.

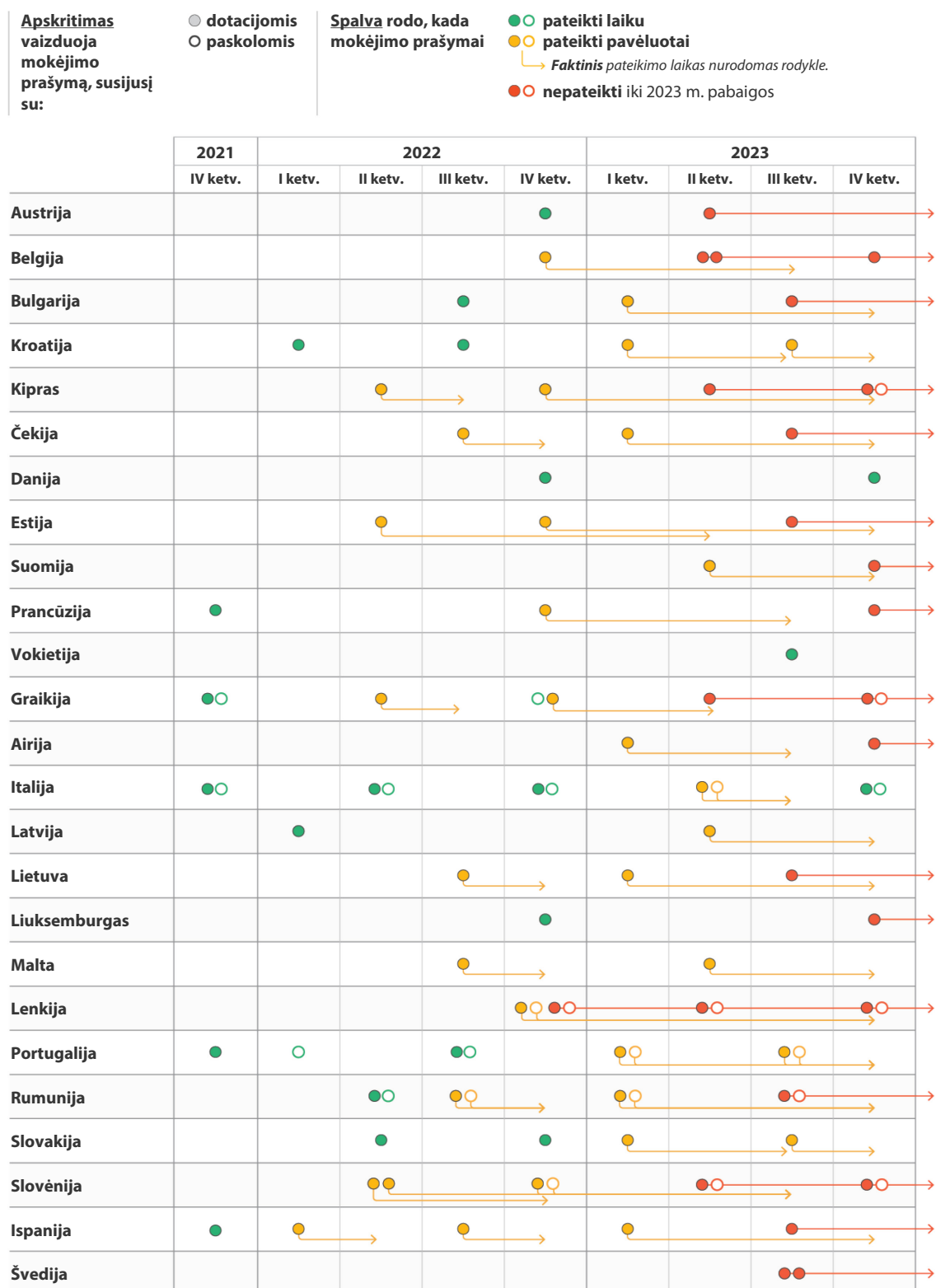
**4 diagrama. Iki 2023 m. pabaigos pateiktų mokėjimo prašymų dalis, palyginti su veiklos susitarimuose nustatytais orientaciniais terminais**

|               |             |
|---------------|-------------|
| Kroatija      | 100 %       |
| Čekija        | 100 %       |
| Danija        | 100 %       |
| Vokietija     | 100 %       |
| Italija       | 100 %       |
| Latvija       | 100 %       |
| Malta         | 100 %       |
| Portugalija   | 100 %       |
| Slovakija     | 100 %       |
| Ispanija      | 80 %        |
| Rumunija      | 75 %        |
| Graikija      | 75 %        |
| <b>ES 27</b>  | <b>70 %</b> |
| Estija        | 67 %        |
| Prancūzija    | 67 %        |
| Lietuva       | 67 %        |
| Bulgarija     | 67 %        |
| Liuksemburgas | 50 %        |
| Slovėnija     | 50 %        |
| Airija        | 50 %        |
| Austrija      | 50 %        |
| Suomija       | 50 %        |
| Kipras        | 40 %        |
| Lenkija       | 25 %        |
| Belgija       | 25 %        |
| Švedija       | 0 %         |
| Vengrija      | 0 %         |
| Nyderlandai   | 0 %         |

*Šaltinis:* Audito Rūmai, remiantis veiklos susitarimais ir Komisijos ekonomikos gavavimo ir atsparumo didinimo rezultatų suvestine.

**25** Pažymime, kad beveik visos valstybės narės vėlavo pateikti mokėjimo prašymus, palyginti su orientaciniais terminais jų atitinkamuose veiklos susitarimuose (**5 diagrama**). Vėlavimai labai skiriasi ne tik pagal atidėtų mokėjimo prašymų skaičių – nuo vieno (Suomijoje ir Airijoje) iki šešių (Lenkijoje, Rumunijoje, Slovėnijoje), bet ir pagal vėlavimo trukmę – nuo 1 mėnesio (Kipras, pirmasis mokėjimas) iki 12 mėnesių (Estija, pirmasis mokėjimas).

## 5 diagrama. Vėlavimai pateikti mokėjimo prašymus, palyginti su orientaciniais terminais



*Pastaba:* į lentelę neįtraukta Vengrija ir Nyderlandai, nes mūsų audito laikotarpiu šios šalys nebuvo pasirašiusios veiklos susitarimų ir todėl iki 2023 m. pabaigos negalėjo pateikti mokėjimo prašymų. Naujesnė informacija apie GAP įgyvendinimo pažangą pateikta Komisijos ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo rezultatų suvestinėje. Į šį skaičių įtraukti tik su pradiniais GAP susiję duomenys, todėl iki 2023 m. pabaigos patvirtinti pakeitimai nėra įtraukti. Jie į šio audito apimtį nepatenka.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis veiklos susitarimais ir Komisijos ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo rezultatų suvestine.

**26** 5 diagramoje taip pat matyti mokėjimo prašymų pateikimo terminų tendencija: vėlavimai tapo dažnesni, kai EGADP įgyvendinimas pasistūmėjo. Pirmieji mokėjimo prašymai 56 % atvejų (18 iš 32) buvo pateikti laiku, laiku pateiktų antrųjų mokėjimo prašymų dalis sumažėjo iki 27 % (8 iš 30), o trečiųjų – iki 9,5 % (2 iš 21). Tačiau pažymime, kad įvertinti, ar valstybės narės mokėjimo prašymai pateikti laiku, galima tik tada, kai yra patvirtinti jos veiklos susitarimai, nes būtent juose pateikiamas orientacinis mokėjimo prašymų tvarkaraštis. Taigi diagramoje kai kurios šalys gali būti pavaizduotos be vėlavimų (pavyzdžiui, Vokietija) todėl, kad jos savo veiklos susitarimus pasirašė vėliau, o ne todėl, kad yra labiau pažengusios įgyvendinant EGADP. Atitinkamiems vertinimams atlikti reikalingo laiko apžvalga pateikta **II priede**.

**27** Be to, valstybės narės du kartus per metus turi pranešti apie pažangą, padarytą įgyvendinant savo GAP<sup>16</sup>. Šios ataskaitos teikiamos du kartus per metus Europos semestro kontekste ir apima pačių valstybių narių pateiktus duomenis apie pažangą siekiant tarpinių ir siektinų reikšmių, kurios turėjo būti pasiektos tuo metu ir kurias tikimasi pasiekti per dvylika mėnesių. Mūsų atlikta valstybių narių pateiktų paskutinių dviejų pusmečio ataskaitų analizė rodo, kad laiku nepasiektų tarpinių ir siektinų reikšmių dalis padidėjo, o būsimų tarpinių reikšmių, kurias vėluojama pasiekti, dalis išliko nepakitusi:

- 2023 m. balandžio mėn. ataskaitoje apie 18 % planuotų pasiekti tarpinių ir siektinų reikšmių nebuvo pasiektos. 2023 m. spalio mėn. pateiktoje ataskaitoje ši dalis padidėjo iki 24 %;
- kalbant apie būsimas tarpines ir siektinas reikšmes (kurias planuojama pasiekti per dvylika mėnesių nuo ataskaitos pateikimo datos), tarpinių ir siektinų reikšmių, apie kurias pranešta, kad jas vėluojama pasiekti, dalis tiek 2023 m. balandžio mėn., tiek 2023 m. spalio mėn. ataskaitose išliko nepakitusi ir sudarė 16 %.

## Vėlavimus lemia keli veiksniai

**28** Vienas iš šio audito tikslų buvo nustatyti priežastis, dėl kurių vėluojama įsisavinti EGADP lėšas. Todėl per savo audito vizitus vietoje su nacionalinėmis institucijomis aptarėme vėlavimų priežastis ir išanalizavome 42 investicijų imtį keturiose į imtį įtrauktose valstybėse narėse, kad atitinkamais atvejais įvertintume, dėl kokių

<sup>16</sup> EGADP reglamento 27 straipsnis.

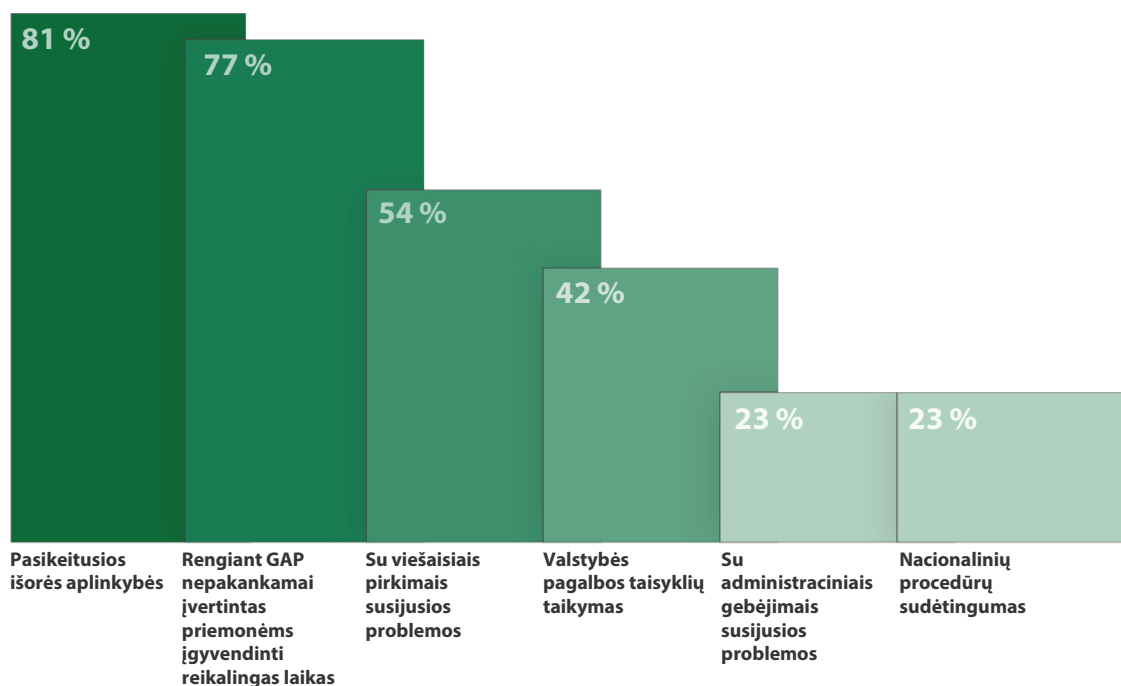
priežasčių vėluojama įsisavinti lėšas. Į savo apklausą EGADP koordinavimo įstaigoms taip pat įtraukėme klausimą dėl veiksmų, dėl kurių vėluojama įsisavinti lėšas.

**29** Savo analizėje nustatėme kelias priežastis, dėl kurių vėluojama įgyvendinti GAP:

- pasikeitusios išorės aplinkybės, pavyzdžiui, padidėjusi infliacija ir tiekimo sutrikimai, taip pat politinių aplinkybių, susijusių su reformomis valstybėje narėje, pokyčiai;
- priemonės neatitinka EGADP tvarkaraščio ir nepakankamai įvertintas laikas, kurio reikia joms įgyvendinti (dėl viešųjų pirkimų ir valstybės pagalbos taisyklių);
- įgyvendinimo taisyklės ir neaiškumai dėl to, kaip jos turėtų būti taikomos (gairės dėl reikšmingos žalos nedarymo principo (RŽNP) ir patenkinamas tarpinių ir siektinų reikšmių pasiekimas);
- problemos, susijusios su administraciniais gebėjimais ir sudėtingomis taisyklėmis nacionaliniu lygmeniu.

**30** Nustatėme, kad vėlavimų įgyvendinti GAP priežastys valstybėse narėse skiriasi, jos taip pat skiriasi priklausomai nuo to, ar tai susiję su reformomis, ar su investicijomis. Atsakymuose į mūsų apklausą nurodyti dažniausiai pasitaikantys veiksniai, dėl kurių vėluojama įsisavinti lėšas (žr. [6 diagramą](#)).

## 6 diagrama. Dažniausios vėlavimo pasiekti tarpines ir siektinas reikšmes priežastys



*Pastaba:* atsakydami į klausimą respondentai galėjo pateikti kelis atsakymus: pasirinkti kelis pateiktus variantus ir (arba) nurodyti papildomas priežastis.

*Šaltinis:* Audito Rūmų atlikta EGADP koordinavimo įstaigų apklausa.

### Išorės aplinkybių pokyčiai

**31** Komisijos gairėse nurodyta, kad svarbu, jog tarpines ir siektinas reikšmes ir toliau kontroliuotų valstybė narė ir kad jos nepriklausytų nuo išorės veiksnių, pavyzdžiui, makroekonominės perspektyvos ar darbo rinkos raidos<sup>17</sup>.

**32** Nuo EGADP sukūrimo 2021 m. pradžioje geopolitinė padėtis labai pasikeitė, visų pirma dėl 2022 m. vasario mėn. prasidėjusio agresijos karo prieš Ukrainą, kuris paskatino infliaciją ir rekordines energijos kainas ES.

**33** Tokie pokyčiai ir jų poveikis (pavyzdžiui, mažesnis pareiškėjų susidomėjimas tam tikrais kvietimais teikti pasiūlymus) negalėjo būti svarstomi tuo metu, kai GAP buvo teikiami. Vis dėlto jie kelia riziką arba jau turėjo neigiamą poveikį tam tikrų tarpinių ir siektinų reikšmių pasiekimui laiku, taigi ir priemonių įgyvendinimui (žr. [1 langelį](#), kuriame pateikti mūsų priemonių imties pavyzdžiai).

<sup>17</sup> Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Guidance to member states. Recovery and resilience plans“, [SWD\(2021\) 12 final](#), 1/2 dalis, p. 34.

## 1 langelis

### Priemonių, kurias įgyvendinti sunku dėl išorės aplinkybių, pavyzdžiai

Ispanijoje tarpinis tikslas iki 2023 m. pabaigos renovuoti 231 000 gyvenamųjų būstų buvo atidėtas dėl mažesnės, nei tikėtasi, renovacijos darbų paklausos, kurią lėmė infliacija, visų pirma smarkiai pakilusios žaliavų kainos. Todėl, siekdama pakeisti savo GAP, Ispanija pasiūlė vieniems metams atidėti tarpinio tikslo pasiekimo terminą, tačiau taip pat sumažinti bendrą pagal priemonę atliktinų renovacijų skaičių nuo 510 000 iki 410 000. Atlikusi vertinimą, Komisija abu pasiūlymus priėmė.

Italijoje buvo atidėtas tikslas pranešti apie visas skiriamas viešąsias sutartis dėl 2 500 elektromobilių greitojo įkrovimo stotelių statybos iki 2023 m. antrojo ketvirčio, nes nebuvo pateikta paraiškų dėl vienos priemonės dalies. Tai daugiausia susiję su žaliavų trūkumu. Vėliau Italija pasiūlė atidėti šios priemonės dalies priėmimą ir Komisija tam pritarė.

### EGADP laikotarpis ir nepakankamai įvertintas priemonėms įgyvendinti reikalingas laikas

**34** Komisijos gairėse<sup>18</sup> valstybės narės raginamos savo GAP aprašyti, ar yra brandi projektų bazė arba kokių veiksmų reikėtų imtis, kad tokia bazė būtų sukurta. Tai turėjo būti padaryta viso GAP ir kiekvieno atskiro komponento atveju, siekiant apibrėžti aiškų įgyvendinimo planą, padėti nustatyti, kur techninė parama galėtų būti naudinga, ir užtikrinti lėšų įsisavinimą.

**35** Tikrinome, ar keturių į imtį įtrauktų valstybių narių GAP buvo įtraukta informacija apie brandžios projektų bazės buvimą. Be to, vertinome, ar būta kokių nors lėšų įsisavinimo problemų, susijusių su tuo, kad projektai EGADP pradžioje nebuvo pakankamai brandūs arba apskritai nebuvo pritaikyti EGADP laikotarpiui.

<sup>18</sup> Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Guidance to member states. Recovery and resilience plans“ (SWD(2021) 12 final), 1/2 dalis, p. 43 ir 45.



**36** Mūsų interviu metu nacionalinės institucijos nurodė, kad nebuvo aišku, kokią informaciją apie brandžias projektų bazes reikia pateikti savo GAP ir kaip išsamiai tai padaryti, nes tai nebuvo nurodyta Komisijos gairėse. Į imtį įtrauktų valstybių narių GAP tokie aprašymai buvo riboti, pavyzdžiui:

- Ispanijoje trijose iš dešimties atrinktų priemonių nurodyta tik tai, kad branda yra projektų atrankos kriterijus;
- Italijoje penkiose iš dešimties atrinktų priemonių nurodyta tik tai, kad jos buvo atrinktos atsižvelgiant į Komisijos gaires prioritetą skirti brandiems projektams.

**37** Mūsų diskusijose nacionalinės institucijos nurodė, kad kai kurios į jų GAP įtrauktos priemonės pasirodė netinkamos EGADP laikotarpiui. Tai visų pirma pasakytina apie novatoriškus projektus, kuriuos iš esmės sunkiau planuoti ir kurių įgyvendinimo metu labiau tikėtina susidurti su kliūtimis (**2 langelyje** pateiktas mūsų priemonių imties pavyzdys). Savo nuomonėje dėl pasiūlymo pakeisti EGADP reglamentą, kad į jį būtų įtraukti skyriai „REPowerEU“, pažymėjome, kad kai kurių „REPowerEU“ priemonių, visų pirma tų, kuriomis siekiama ilgalaikių tikslų, gali būti neįmanoma įgyvendinti per EGADP laikotarpį<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Nuomonė 04/2022 dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl „REPowerEU“ skyriaus ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planuose iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/241, taip pat iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1060, Reglamentas (ES) 2021/2115, Direktyva 2003/87/EB ir Sprendimas (ES) 2015/1814 [2022/0164 (COD)], 7 ir 12–14 dalys.

## 2 langelis

### Priemonių, kurias įgyvendinant kyla sunkumų dėl to, kad jos nepritaikytos EGADP laikotarpiui, pavyzdžiai

Į Rumunijos GAP įtrauktos investicijos į vandeniliui pritaikyto skirstymo tinklo statybą. Tačiau mūsų vizito metu Rumunijos institucijos išreiškė susirūpinimą dėl to, kad investicijos nėra tinkamai pritaikytos EGADP laikotarpiui. Pagrindinės nurodytos priežastys buvo novatoriškas projekto pobūdis ir neaiškumai dėl teisinės ir veiklos sistemos, taip pat įvairi su techninėmis problemomis susijusi įgyvendinimo rizika. Mūsų audito metu su šiomis investicijomis susijusios pažangos nepadaryta, o Rumunijos institucijos pasiūlė iš GAP išbraukti dujų iš atsinaujinančiųjų energijos išteklių paskirstymo tinklo statybos papriemonę. Komisija tam pritarė.

Į Italijos GAP įtrauktos investicijos į elektros energijos gamybos jūroje infrastruktūros plėtrą, įskaitant eksperimentines technologijas, kurias naudojant srovių ir bangų judesiais gaminama šviri energija. Italijos institucijoms surengus viešas konsultacijas ir atlikus tolesnius tyrimus paaiškėjo, kad projektų, kuriems taikoma priemonė, leidimų išdavimo procesas nesuderinamas su EGADP įgyvendinimo laikotarpiu. Todėl Italijos institucijos pasiūlė išbraukti priemonę iš GAP, Komisija, atlikusi vertinimą, tam pritarė.

### Su viešaisiais pirkimais ir valstybės pagalbos taisyklių taikymu susijusios problemos

**38** Viešuosius pirkimus ir valstybės pagalbos taisyklių laikymąsi nacionalinės institucijos dažnai minėjo kaip priežastis, dėl kurių projektai įgyvendinami ilgiau, nei tikėtasi. Nė vienas iš šių veiksmų nėra naujas ar konkrečiai susijęs su EGADP. Tai rodo, kad šių vėlavimų priežastis yra ne pačios taisyklės, o atrenkant priemones į GAP nepakankamai įvertintas joms taikyti reikalingas laikas.

**39** Nuo tada, kai buvo parengti GAP, viešieji pirkimai buvo viena iš sričių, kurias paveikė ekonominės aplinkos pokyčiai. Visų pirma dėl padidėjusių kainų ir pasiūlos trūkumo su kai kuriomis į mūsų imtį įtrauktomis priemonėmis susijusios viešųjų pirkimų procedūros turėjo būti pakoreguotos arba buvo nesėkmingos.

**40** Kalbant apie valstybės pagalbą, EGADP reglamente pakartojama, kad taikomos bendrosios valstybės pagalbos taisyklės ir kad valstybės narės turėtų užtikrinti, kad visos į GAP įtrauktos reformos ir investicijos atitiktų ES valstybės pagalbos taisykles ir būtų laikomasi visų valstybės pagalbos procedūrų<sup>20</sup>. Komisija paskelbė orientacinius šablonus, kad valstybėms narėms padėtų parengti GAP valstybės pagalbos elementus ir pateiktų gaires dėl susijusių aspektų, apimančių investicijų rūšis, kurios, kaip tikimasi, daugumai jų bus bendros<sup>21</sup>.

**41** Vis dėlto paaiškėjo, kad valstybės pagalbos schemoms parengti ir patvirtinimui gauti reikia daug laiko, o valstybių narių institucijos, įtraukdamos priemones į savo GAP, dažnai nepakankamai įvertino procedūrų su Komisija trukmę (**3 langelyje** pateiktas mūsų priemonių imties pavyzdys).

### 3 langelis

#### Priemonės, kurią įgyvendinant kilo sunkumų, susijusių su viešaisiais pirkimais ir valstybės pagalba, pavyzdys

Į Rumunijos GAP įtrauktos investicijos į baterijų ir fotovoltinių elementų bei plokščių gamybos, surinkimo ir perdirbimo gamyklų statybą. Pirmoji tarpinė reikšmė, kurią planuota pasiekti 2022 m. trečiąjį ketvirtį, buvo susijusių sutarčių pasirašymas. Tačiau ji buvo pasiekta vėluojant daugiau kaip 8 mėnesius.

2022 m. gegužės mėn. Rumunijos institucijos pradėjo išankstinio pranešimo apie valstybės pagalbos schemą procedūrą. Šis procesas truko 7 mėnesius. Todėl apie valstybės pagalbos schemą Komisijai buvo oficialiai pranešta tik 2022 m. gruodžio mėn. 2023 m. sausio mėn. institucijos paskelbė kvietimą teikti pasiūlymus dėl investicijų, į kurį buvo įtraukta sustabdymo sąlyga, nes valstybės pagalbos schema dar nebuvo taikoma, ir vieną kartą pratęsė paraiškų teikimo terminą. Valstybės pagalbos schema buvo patvirtinta tik 2023 m. vasario mėn. Mūsų diskusijų su Rumunijos institucijomis metu nustatyta, kad neaiškumas, susijęs su valstybės pagalbos schemos galiojimu, lėmė mažesnę susidomėjimą.

<sup>20</sup> EGADP reglamento 8 konstatuojamoji dalis.

<sup>21</sup> Europos Komisija, „Practical guidance to Member states for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility“.

### Su administraciniais gebėjimais susijusios problemos

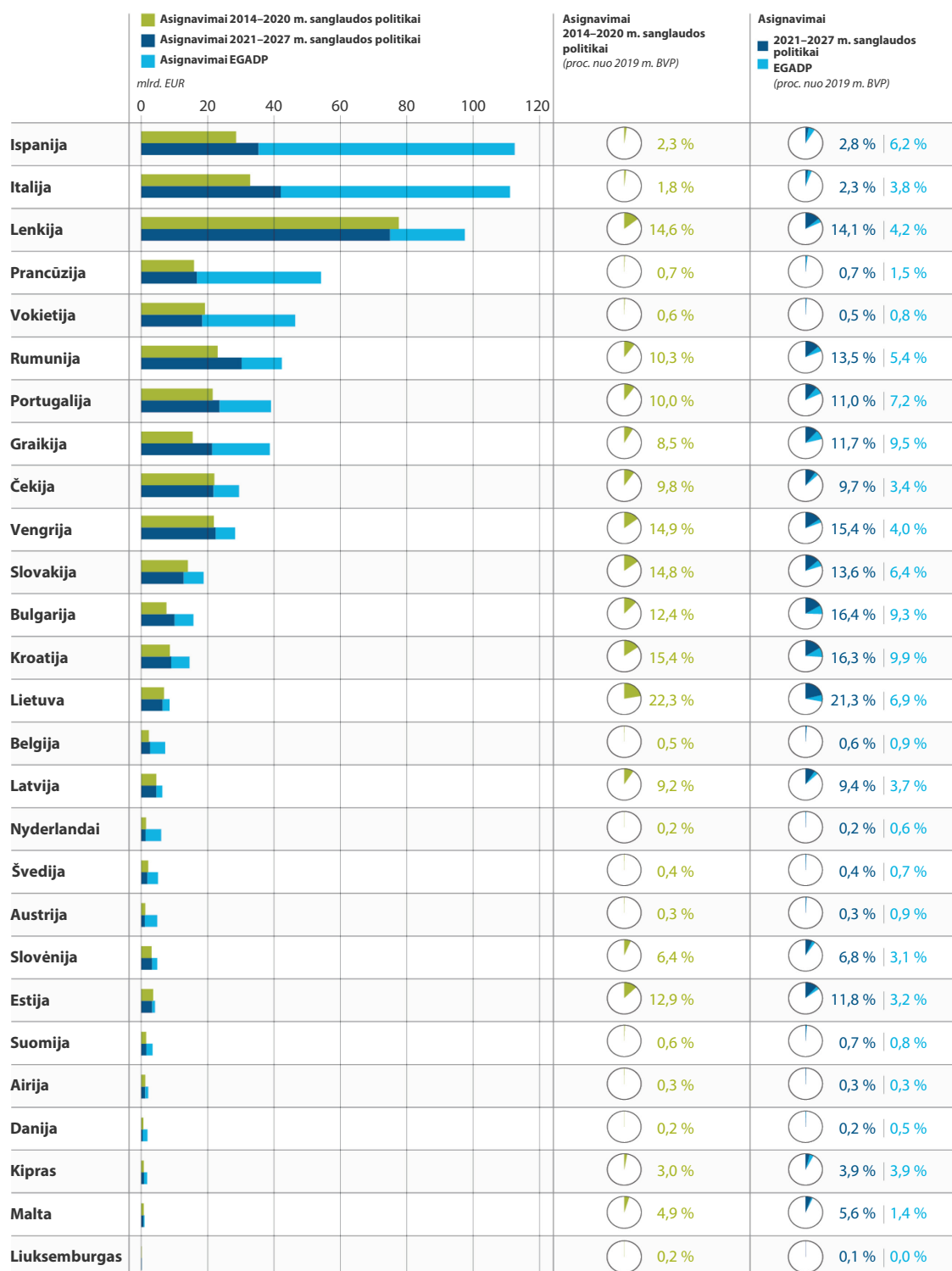
**42** Komisija pažymėjo<sup>22</sup>, kad labai svarbu, jog valstybės narės pagerintų savo administracinius gebėjimus, kad galėtų gauti ekonominę ir socialinę EGADP ir kitų ES fondų naudą ir prisidėtų prie didesnio lėšų įsisavinimo. Todėl tikrinome, ar sumoms, kurias turi išleisti nacionalinės administracijos dabartiniu finansiniu laikotarpiu, gali kilti rizika, kad jos nebus įsisavintos.

**43** Pažymime, kad kai kuriose valstybėse narėse dėl EGADP įgyvendinimo labai padidėjo išleistinos sumos – 14 šalių 2021–2027 m. laikotarpiu gavo bent du kartus didesnę finansavimą nei 2014–2020 m. laikotarpiu (žr. [7 diagramą](#)).

---

<sup>22</sup> Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Guidance to member states. Recovery and resilience plans“, [SWD\(2021\) 12 final](#), 1/2 dalis, p. 45.

## 7 diagrama. 2014–2020 m. ir 2021–2027 m. laikotarpiais valstybėms narėms skirto finansavimo palyginimas (sanglauda ir EGADP)



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos dokumentais „The EU’s 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU“, „RRF: Update of the maximum financial contribution“, Europos Parlamento ir Eurostato duomenimis.

**44** Be to, savo ankstesniuose leidiniuose padarėme išvadą, kad:

- o toms valstybėms narėms, kuriose sanglaudos srities finansavimas jau sudarė didelę viešųjų investicijų dalį<sup>23</sup>, būtų ypač sudėtinga 2021–2027 m. laikotarpiu įsisavinti gerokai daugiau ES lėšų, pradėjus taikyti EGADP<sup>24</sup>;
- o dėl lygiagretaus ir uždelsto kelių priemonių įgyvendinimo didėja rizika, kad valstybės narės neteks finansavimo<sup>25</sup>;
- o kai kurios valstybės narės, kurių lėšų įsisavinimo lygis dabartiniu programavimo laikotarpiu yra žemiausias, tikėtina, gaus didelę paramą iš EGADP<sup>26</sup>;
- o kai kuriais atvejais tuo metu, kai buvo patvirtinti GAP, dar nebuvo įdiegtos stebėsenos sistemos arba nebuvo įsteigtos EGADP įgyvendinimo įstaigos, o tai apribojo Komisijos galimybes įvertinti jų administracinius gebėjimus<sup>27</sup>.

**45** Be to, 57 % mūsų apklaustų EGADP koordinavimo įstaigų manė, kad tikėtina arba labai tikėtina, kad įsisavinti EGADP ir kitų ES fondų lėšas 2021–2027 m. laikotarpiu bus sudėtinga. Komisija savo laikotarpio vidurio vertinime taip pat nurodė, kad kai kurios valstybės narės patyrė sunkumų nuo EGADP įgyvendinimo pradžios padidėjus darbo krūviui, todėl reikia toliau dėti pastangas gerinti nacionalinius administracinius gebėjimus<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Bulgarija, Estija, Kroatija, Latvija, Lietuva, Vengrija, Lenkija, Portugalija, Rumunija ir Slovakija.

<sup>24</sup> [Apžvalga 1/2023](#) „ES finansavimas pagal sanglaudos politiką ir Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę. Lyginamoji analizė“, 53 dalis.

<sup>25</sup> [2022 finansinių metų metinės ataskaitos](#), 2 skyrius „Biudžeto ir finansų valdymas“, 2.65 dalis.

<sup>26</sup> [Nuomonė 6/2020](#) dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatoma ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė (COM(2020) 408), 32 dalis.

<sup>27</sup> [Specialioji ataskaita 21/2022](#) „Komisijos atliktas nacionalinių ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų vertinimas“, 98–105 dalys.

<sup>28</sup> Europos Komisija, „ES stiprinimas plataus užmojo reformomis ir investicijomis“ ([COM\(2024\) 82 final](#)), p. 15.

**46** Tačiau su administraciniais gebėjimais susijusios problemos nėra vienodos visose valstybėse narėse: maždaug trečdalis apklaustų koordinavimo įstaigų nemanė, kad tai kelia susirūpinimą. Tai ypač pasakytina apie valstybes nares, kurių EGADP finansavimo asignavimai buvo nedideli, palyginti su jų BVP ir (arba) finansavimu pagal kitas ES finansavimo priemones. Kita apklausoje nurodyta priežastis, kodėl administraciniai gebėjimai nekėlė susirūpinimo, buvo ta, kad atitinkamos valstybės narės sukūrė specialias struktūras EGADP įgyvendinimui palengvinti (pavyzdžiui, specialius EGADP padalinius nacionalinėse institucijose).

### Neaiškumas dėl to, kaip taikyti konkrečias EGADP įgyvendinimo taisykles

**47** EGADP reglamente nustatytos konkrečios jo įgyvendinimo taisyklės:

- o EGADP turėtų būti remiamos tik tos priemonės, kurios atitinka **RŽNP**<sup>29</sup>. EGADP yra pirmoji priemonė, pagal kurią RŽNP yra viena iš finansavimo sąlygų. EGADP reglamente taip pat nustatyta, kad Komisija turėtų pateikti technines gaires, kaip RŽNP turėtų būti taikomas EGADP kontekste<sup>30</sup>;
- o Komisija ne vėliau kaip per du mėnesius nuo mokėjimo prašymo gavimo turi įvertinti, ar **patenkinamai pasiektos** Tarybos įgyvendinimo sprendime nustatytos atitinkamos **tarpinės ir siektinos reikšmės**. Atliekant šį vertinimą taip pat reikėtų atsižvelgti į papildomas veiklos susitarimų specifikacijas<sup>31</sup>.

**48** Diskusijų metu valstybių narių institucijos nurodė, kad skirtingų įgyvendinimo taisyklių taikymas ir neaiškumas, kaip tai daryti, yra vienas iš iššūkių, darančių poveikį tarpinių ir siektinų reikšmių pasiekimui laiku, taigi ir lėšų įsisavinimui.

**49** Nors Komisija neoficialiose diskusijose pateikė technines gaires ir papildomos informacijos, RŽNP taikymas buvo naujovė, todėl nacionalinės institucijos manė, kad atitinkamos nuostatos yra sudėtingos.

<sup>29</sup> EGADP reglamento 5 straipsnis.

<sup>30</sup> Europos Komisija, „Reikšmingos žalos nedarymo principo taikymo pagal Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės reglamentą techninės gairės“ (2021/C 58/01).

<sup>31</sup> EGADP reglamento 24 straipsnio 3 dalis.

**50** Komisija sustabdė mokėjimo prašymų vertinimą tais atvejais, kai atrinktų valstybių narių reikėjo prašyti pateikti papildomos informacijos apie tarpinių ir siektinų reikšmių pasiekimą. Iš mūsų atrinktų priemonių imties matyti, kad kai kuriais atvejais Komisija ir atitinkamos valstybės narės skirtingai aiškina, kas yra „patenkinamas tarpinių ir siektinų reikšmių pasiekimas“. Šiems skirtumams panaikinti prirėikė papildomų diskusijų ir laiko.

**51** Nors Komisija kiekvienu konkrečiu atveju dvišaliu pagrindu pateikė paaiškinimą dėl patenkinamo tarpinių ir siektinų reikšmių pasiekimo, rašytinės gairės buvo paskelbtos tik 2023 m. vasario mėn.<sup>32</sup> Nepaisant to, mūsų apklausa rodo, kad 65 % EGADP koordinavimo įstaigų valstybėse narėse pritarė arba visiškai pritarė teiginiui, kad dėl „patenkinamo pasiekimo“ sąvokos kyla rizika lėšų įsisavinimui laiku (žr. [I priedą](#)).

**52** [4 langelyje](#) pateikiame į mūsų imtį įtrauktų priemonių, kurias įgyvendinant kyla sunkumų, susijusių su konkrečiomis EGADP įgyvendinimo taisyklėmis, ir neaiškumų, kaip jas taikyti, pavyzdžių.

#### 4 langelis

##### **Priemonių, kurias įgyvendinant kyla sunkumų, susijusių su konkrečiomis EGADP įgyvendinimo taisyklėmis, ir neaiškumų, kaip jas taikyti, pavyzdžiai**

###### Reikšmingos žalos nedarymo principas

Į Italijos GAP buvo įtrauktos investicijos į tam tikro kilometrų skaičiaus viešojo transporto infrastruktūros statybą nurodytose didmiesčių zonose. Mūsų audito metu Italijos institucijos išreiškė susirūpinimą dėl to, ar priemonė bus įgyvendinta laiku, ir viena iš priežasčių buvo ta, kad vienas iš projektų negalėjo atitikti RŽNP, nes jo vykdymo vieta – vulkaninė zona. Galiausiai jos paprašė pakeisti priemonę išbraukiant konkrečias nuorodas į vieną iš vietų, kuriose bus plėtojama infrastruktūra, ir pakeisti pradinę siektiną reikšmę tarpine reikšme dėl sutarties skyrimo. Komisija pasiūlymui pritarė.

<sup>32</sup> Europos Komisija, „Dveji Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės taikymo metai. Unikali ES žaliosios ir skaitmeninės pertvarkos priemonė“, I priedas, [COM\(2023\) 99 final](#), I priedas.



### Patenkinamas tarpinių ir siektinų reikšmių pasiekimas

Į Rumunijos GAP įtrauktos investicijos, kuriomis siekiama plėtoti bendrą šilumos ir elektros energijos gamybą centralizuoto šilumos tiekimo sistemose, kurių įrengtoji elektros energijos gamybos galia yra bent 300 megavatų (MW). Pradinė šios priemonės tarpinė reikšmė buvo sutarčių pasirašymas, o siektina reikšmė – 300 MW įrengtoji galia.

Po to, kai buvo pateikta pirmoji sutarčių dalis, Komisija išreiškė susirūpinimą dėl jų galiojimo ir pakankamumo, kad būtų pasiektas 300 MW tikslas. Tada Rumunijos institucijos pateikė papildomų sutarčių, teigdamos, kad jos apims 349 MW suminę galią. Jos taip pat teigė, kad iš pradžių jos negalėjo gerai suprasti tarpinės reikšmės dėl tam tikrų neatitikimų tarp anglų ir rumunų kalbomis parengtų Tarybos įgyvendinimo sprendimų ir veiklos susitarimų.

Todėl buvo atlikta šešių mėnesių vertinimo procedūra, kurios pabaigoje Komisija padarė išvadą, kad tarpinė reikšmė vis dar nebuvo patenkinamai pasiekta, nes Rumunijos institucijos nepateikė pagrįsto patikinimo, kad pasirašytos sutartys buvo susijusios su šalies centralizuoto šilumos tiekimo poreikiais. Be to, Komisija laikėsi nuomonės, kad institucijos tiksliai neįvertino, ar paraiškos atitiko kvietime nustatytus reikalavimus. Todėl ji iš dalies sustabdė atitinkamą mokėjimą.

### **Išmokėtos lėšos dar nebūtinai pasiekė galutinius gavėjus, o terminas „galutinis gavėjas“ ne visada vartojamas nuosekliai**

**53** EGADP kontekste laikoma, kad finansavimas yra įsisavintas, kai jis yra išmokėtas valstybėms narėms, kurios yra EGADP lėšų gavėjos. Todėl lėšų įsisavinimas nereiškia, kad šios lėšos pasiekė galutinius gavėjus (žr. **11** dalį). Todėl, siekdami gauti informacijos apie EGADP finansavimą, kuris jau pasiekė realiąją ekonomiką, klausėme valstybių narių apie i) EGADP finansavimo, išmokėto iš nacionalinio biudžeto galutiniams gavėjams, dalį ir apie ii) EGADP finansavimo, kurį jos iki šiol gavo iš Komisijos, buvimo vietą.

**54** 2023 m. spalio mėn. susisiekėme su 22 valstybėmis narėmis, kurios gavo EGADP lėšų, ir paprašėme jų pateikti informaciją apie dabartinę šių lėšų buvimo vietą. Nors kai kurios jų šios informacijos nepateikė (trys) arba pateikė neišsamią arba nenuoseklią informaciją (keturios), 15 valstybių narių šią informaciją pateikė ir nurodė, kad maždaug pusė gautų lėšų pasiekė galutinius gavėjus.

**55** Nuo 2023 m. kovo mėn. valstybės narės, siekdamos padidinti EGADP lėšų naudojimo skaidrumą, privalo viešai atskleisti ir du kartus per metus atnaujinti 100 galutinių gavėjų, gaunančių didžiausias finansavimo sumas į jų GAP<sup>33</sup> įtrauktoms priemonėms įgyvendinti, sąrašus<sup>34</sup>. Komisijos gairėse<sup>35</sup> „galutinis gavėjas“ apibrėžtas kaip paskutinis lėšas gaunantis subjektas, kuris nėra rangovas ar subrangovas. Tačiau analizuodami šiuos sąrašus nustatėme, kad termino „galutinis gavėjas“ aiškinimas valstybėse narėse panašių priemonių atveju skiriasi. Pavyzdžiui:

- dėl priemonių, susijusių su finansavimo teikimu įmonėms, kai kuriose valstybėse narėse terminas „galutinis gavėjas“ suprantamas, be kita ko, kaip institucijos, teikiančios finansavimą nacionaliniu ar net ES lygmeniu (pavyzdžiui, Europos investicijų bankas, Europos investicijų fondas arba Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas), o kitos valstybės narės suprato, kad šiuo terminu vadinamos finansavimą gaunančios įmonės;
- dėl priemonių, susijusių su viešųjų pastatų energine renovacija, kai kuriose valstybėse narėse kaip galutiniai gavėjai užregistruotos ministerijos arba miestai, o kitose valstybėse narėse – viešosios energetikos įmonės arba privačios įmonės;
- dėl priemonių, susijusių su skaitmeninių prietaisų tiekimu švietimo srityje, kai kuriose valstybėse narėse kaip galutiniai gavėjai užregistruotos ministerijos arba miestai, o kitose valstybėse narėse – patys universitetai ar mokyklos.

**56** Mūsų susitikimuose nacionalinės institucijos taip pat patvirtino, kad dabartinę galutinio gavėjo apibrėžtį galima aiškinti įvairiai.

---

<sup>33</sup> [Reglamento \(ES\) 2023/435](#), kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/241, kiek tai susiję su skyriais „REPowerEU“ ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planuose, ir iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1303/2013, (ES) 2021/1060 bei (ES) 2021/1755 ir Direktyva 2003/87/EB, 25 straipsnio a punktas.

<sup>34</sup> Europos Komisija, „Gairės dėl ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų „REPowerEU“ kontekste“ ([2023/C 80/01](#)), p. 34.

<sup>35</sup> Europos Komisija, „Gairės dėl ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų „REPowerEU“ kontekste“ ([2023/C 80/01](#)), p. 34.

## Komisija ir valstybės narės ėmėsi veiksmų, kad palengvintų lėšų įsisavinimą, tačiau jų poveikį vertinti dar anksti

**57** Komisija ir valstybės narės ėmėsi veiksmų, kad palengvintų lėšų įsisavinimą. Šie veiksmai apima:

- GAP pakeitimus, kuriais atsižvelgiama į pasikeitusias išorės aplinkybes;
- Komisijos paramą ir gaires siekiant sumažinti skirtingą įgyvendinimo taisyklių aiškinimą;
- administracinių gebėjimų didinimo priemones;
- EGADP įgyvendinimo stebėsenos sistemos sukūrimą.

**58** Analizavome, ar taikomos priemonės gali padėti išspręsti nustatytas problemas.

### Visos į imtį įtrauktos valstybės narės kreipėsi dėl dalinių savo GAP pakeitimų, tačiau tik ateityje bus matyti šių pakeitimų poveikis lėšų įsisavinimui

**59** EGADP reglamentu nustatomos sąlygos, kuriomis valstybė narė gali koreguoti savo GAP (žr. **06** dalį). Komisijos gairėse valstybėms narėms pateikiama išsamesnė informacija apie tai, kada ir kaip valstybės narės gali prašyti tokių peržiūrų.

**60** Vertinome, kiek priemonių iš mūsų 42 priemonių imties buvo iš dalies pakeistos ir koks šių pakeitimų pobūdis (žr. **06** dalį). Nustatėme, kad pakeitimai buvo susiję su 27 į imtį įtrauktomis priemonėmis (64 %), tarp kurių 23 priemonės pakeistos remiantis tuo pagrindu, kad tarpinės ir siektinos reikšmės negali būti pasiektos dėl „objektyvių aplinkybių“ (EGADP reglamento 21 straipsnio 1 dalis). Pakeitimai daugiausia apėmė siektinų reikšmių sumažinimą, priemonių įgyvendinimo atidėjimą arba priemonių pašalinimą iš GAP (žr. **1 lentelę**).

1 lentelė. Prašomi įimtį įtrauktų priemonių pakeitimai

| Valstybė narė  | Įimtį įtrauktų priemonių skaičius | Priemonių, dėl kurių prašyta pakeitimų, skaičius | Komisijos teigiamai įvertintų keičiamų priemonių skaičius | Priemonių, kurių keitimo pagrindas yra 21 straipsnis, skaičius | Siūlomų pakeitimų pavyzdžiai  |
|----------------|-----------------------------------|--|---|--|---|
| Italija        | 10                                | 10   | 10  | 10   | Keisti priemonės aprašymą<br>Nustatyti žemesnes siektinas reikšmes<br>Atidėti užbaigimą<br>Pašalinti priemonę |
| Rumunija       | 11                                | 4  | 4   | 2  | Nustatyti žemesnes siektinas reikšmes<br>Pašalinti tarpinę reikšmę  |
| Slovakija      | 11                                | 8  | 8   | 7  | Nustatyti žemesnes siektinas reikšmes<br>Atidėti užbaigimą  |
| Ispanija       | 10                                | 5  | 5   | 4  | Nustatyti žemesnes siektinas reikšmes<br>Atidėti užbaigimą  |
| <b>Iš viso</b> | <b>42</b>                         | <b>27</b>  | <b>27</b>   | <b>23</b>  |   |

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis iš dalies pakeistais GAP.

**61** EGADP reglamente aiškiai nenurodyta, kas tiksliai yra „objektyvios aplinkybės“, kuriomis grindžiami pakeitimai. Tačiau 2023 m. vasario mėn. Komisija paskelbė Gairės dėl ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų „REPowerEU“ kontekste<sup>36</sup>, kuriose išsamiau paaiškinta, kas yra šios objektyvios aplinkybės, ir pateikta pavyzdžių.

**62** Apskritai, valstybės narės siūlė GAP pakeitimus, siekdamos rasti sprendimus dėl priemonių, kurių kitu atveju jau nebūtų galima įgyvendinti. Todėl jais gali būti sudaromos palankesnės sąlygos įsisavinti lėšas. Vis dėlto Komisijos gairėse teigiama, kad siūlomais pakeitimais neturėtų būti sumažintas bendras GAP užmojis<sup>37</sup>, tačiau šis aspektas nebuvo įtrauktas į mūsų audito apimtį.

**63** Be to, 58 % iš 26 EGADP koordinavimo įstaigų, atsakusių į mūsų apklausos klausimus, pritarė arba visiškai pritarė tam, kad siekiant užtikrinti, kad lėšos būtų įsisavintos laiku, reikėtų papildomų Komisijos gairių dėl GAP keitimo proceso ir sąlygų. Be to, tik 46 % jų manė, kad gairės buvo pateiktos laiku.

## **Komisija pateikė gaires dėl konkrečių EGADP įgyvendinimo taisyklių, tačiau tebėra galimybė jas įvairiai aiškinti**

### **Patenkinamas tarpinių ir siektinų reikšmių pasiekimas ir daliniai mokėjimai**

**64** Siekdama palengvinti lėšų įsisavinimą, Komisija valstybėms narėms pateikė gaires ir sudarė palankesnes sąlygas valstybėms narėms keistis gerąja praktika. 2023 m. vasario 21 d. Komisija paskelbė savo sistemą, pagal kurią vertinama, ar tarpinės ir siektinos reikšmės yra patenkinamai pasiektos, ir mokėjimų sustabdymo nustatymo metodiką.<sup>38</sup> Atkreipėme dėmesį, kad šią metodiką Komisija pateikė praėjus dvejiems metams nuo EGADP įgyvendinimo laikotarpio pradžios ir kad joje paliekama skirtingo aiškinimo galimybė, visų pirma dėl to, kad tarpinės ir siektinos reikšmės dažnai

---

<sup>36</sup> Europos Komisija, „Gairės dėl ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų „REPowerEU“ kontekste“ (2023/C 80/01), p. 11 ir 12.

<sup>37</sup> Europos Komisija, „Gairės dėl ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų „REPowerEU“ kontekste“ (2023/C 80/01), p. 12.

<sup>38</sup> Europos Komisija, „Dveji Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės taikymo metai. Unikali ES žaliosios ir skaitmeninės pertvarkos priemonė“, COM(2023) 99 final, I ir II priedai.

apibrėžiamos aptakiai<sup>39</sup>. Be to, sprendimas sumažinti mokėjimus, jei nebus pasiektos tam tikros tarpinės ar siektinos reikšmės, tam tikru mastu tebėra priimamas remiantis subjektyviu vertinimu<sup>40</sup>.

**65** Be to, metodikoje nurodyta, kad veiklos susitarimų elementai (pavyzdžiui, tikrinimo mechanizmas ir stebėsenos etapai) vertinimo metu neturėtų būti laikomi reikalavimais, nors, kaip nurodėme ankstesnėse audito ataskaitose, dėl tikrinimo mechanizme pateiktos informacijos tarpinės reikšmės tampa gerokai aiškesnės arba geriau išmatuojamos, palyginti su Tarybos įgyvendinimo sprendimuose pateiktais aprašymais<sup>41</sup>.

**66** Iš mūsų apklausos, skirtos EGADP koordinavimo įstaigoms, matyti, kad jų nuomonės dėl to, ar gairės buvo pateiktos laiku ir lengvai prieinamu būdu ir ar jomis sudarytos palankesnės sąlygos įsisavinti lėšas, pasiskirstė gana tolygiai. Vis dėlto 61 % EGADP koordinavimo įstaigų pritarė arba visiškai pritarė teiginiui, kad Komisija vis dar turi pateikti papildomų gairių ir informacijos.

#### **Reikšmingos žalos nedarymo principas (RŽNP)**

**67** Kaip nurodyta 47 dalyje, EGADP buvo pirmoji priemonė, pagal kurią RŽNP yra viena iš finansavimo sąlygų. Technines gaires dėl RŽNP taikymo vertinant GAP Komisija paskelbė tinkamu laiku. Tačiau per mūsų audito vizitus valstybių narių institucijos nurodė, kad, nepaisant Komisijos teikiamos paramos, taikyti šį principą dėl jo kompleksinio pobūdžio yra nemažas iššūkis.

**68** Tai pasitvirtino ir iš EGADP įgyvendinimo įstaigų atsakymų į mūsų apklausos klausimus: maždaug 60 % respondentų nurodė, kad siekiant užtikrinti savalaikį EGADP lėšų įsisavinimą reikėtų papildomų gairių dėl RŽNP taikymo. Papildomas gaires dėl

---

<sup>39</sup> [Specialioji ataskaita 21/2022](#) „Komisijos atliktas nacionalinių ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų vertinimas iš esmės tinkamas, bet įgyvendinimo rizikos veiksnių vis dar yra“, 82 dalis.

<sup>40</sup> [2022 finansinių metų metinės ataskaitos](#) 11 skyrius „Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė“, 11.19 ir 11.37 dalys.

<sup>41</sup> [Specialioji ataskaita 26/2023](#) „Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės veiksmingumo stebėsenos sistema. Vertinama įgyvendinimo pažanga, tačiau to nepakanka veiksmingumui atspindėti“.

RŽNP taikymo Komisija paskelbė 2023 m. rugsėjo mėn.<sup>42</sup> Dar per anksti vertinti, ar jomis sprendžiamos problemos, su kuriomis valstybės narės iki šiol susidūrė.

### **Į mūsų imtį įtrauktos valstybės narės ėmėsi veiksmų administraciniams gebėjimams didinti, tačiau vis dar susiduria su darbuotojų trūkumu**

**69** Savo gairėse dėl GAP Komisija nurodė, kad siekdamas užtikrinti veiksmingą įgyvendinimą, kad reformos ir investicijos būtų vykdomos taip, kaip planuota, valstybės narės turėtų efektyviai naudoti savo išteklius ir užtikrinti reikiamus administracinius gebėjimus<sup>43</sup>.

**70** Į mūsų imtį įtrauktos valstybės narės numatė įvairių priemonių, kuriomis būtų stiprinami EGADP įgyvendinimui reikalingi administraciniai gebėjimai. Tai, be kita ko, apėmė papildomų darbuotojų įdarbinimą, paramą veiklai ir administracinių procedūrų supaprastinimą. Tačiau vis dar kyla tam tikrų iššūkių:

- o į Ispanijos GAP įtrauktos konkrečios reformos, kuriomis siekiama modernizuoti šalies viešąjį administravimą stiprinant viešųjų pirkimų sistemą, tobulinant įdarbinimo procedūras ir sukuriant EGADP įgyvendinimo valdymo ir stebėsenos sistemą. Tačiau kai kurios priemonės įgyvendintos ne taip sparčiai, kaip tikėtasi. Tai, be kita ko, buvo reforma, kuria siekiama sustiprinti administracijos gebėjimą pritraukti ir išlaikyti darbuotojus. Ją Ispanijos parlamentas galutinai patvirtino 2023 m. gruodžio mėn. Be to, 2023 m. balandžio mėn. Ispanijos aukščiausiosios audito institucijos ataskaitoje atkreiptas dėmesys į EGADP įgyvendinimo sunkumus, susijusius tinkamu žmogiškųjų išteklių planavimu ir pakankamų išteklių užtikrinimu (ypač regionų lygmeniu)<sup>44</sup>;

---

<sup>42</sup> Komisijos pranešimas [C\(2023\) 6454 final](#) „Reikšmingos žalos nedarymo principo taikymo pagal Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės reglamentą techninės gairės“.

<sup>43</sup> Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Guidance to member states. Recovery and resilience plans“, [SWD\(2021\) 12 final](#), 1/2 dalis, p. 45.

<sup>44</sup> Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, N.1.515.

- o į Rumunijos GAP įtrauktos reformos, kuriomis siekiama pagerinti viešojo administravimo kokybę. Rumunija pasiekė tarpinę reikšmę, susijusią su GAP institucinės struktūros nustatymu ir atitinkamų įstaigų teisiniais įgaliojimais. Buvo pasiūlymų pertvarkyti EGADP koordinavimo įstaigą ir, be kita ko, padidinti darbuotojų, dalyvaujančių valdant EGADP lėšas, skaičių. Tačiau 2023 m. gegužės mėn. darbuotojų skaičiaus padidėjimas neatitiko EGADP koordinavimo įstaigos nustatyto skaičiaus, kurio reikia EGADP įgyvendinti;
- o Italija įgyvendino viešojo administravimo reformas, be kita ko, susijusias su įdarbinimo procedūromis, EGADP įgyvendinimo stebėsenos ir valdymo IT sistemos sukūrimu ir administracinių procedūrų supaprastinimu. Taip pat numatyta tarpinė reikšmė, susijusi su vietos valdžios institucijų administracinių gebėjimų stiprinimu<sup>45</sup>. Tačiau 2023 m. kovo mėn. Italijos aukščiausioji audito institucija atkreipė dėmesį į sunkumus, susijusius su didele darbuotojų kaita, ir pabrėžė, kad GAP įgyvendinimo procedūros yra sudėtingos, o daugelis institucijų vis dar neturi reikalingų darbuotojų<sup>46</sup>;
- o Slovakija įgyvendino reformą, kuria siekiama stiprinti administracinius gebėjimus vietos ir nacionaliniu lygmenimis. Tam reikėjo patvirtinti teisinį pagrindą, kuriuo įsteigiamos atitinkamos įstaigos ir apibrėžiamos jų funkcijos bei atsakomybė, ir išanalizuoti už GAP įgyvendinimą atsakingų padalinių organizacinę struktūrą. 2022 m. spalio mėn. Slovakijos audito institucija atkreipė dėmesį į trūkumus, susijusius su organizacine struktūra ir darbuotojų skaičiumi, taip pat į tai, kad nacionaliniu lygmeniu trūksta pakankamų gairių, visų pirma dėl tinkamos vidaus kontrolės užtikrinimo<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Taip pat žr. [2022 m. metines ataskaitas](#) dėl 2022 finansinių metų ES biudžeto vykdymo ir dėl 2022 finansiniais metais iš 9-ojo, 10-ojo ir 11-ojo Europos plėtros fondų (EPF) finansuojamos veiklos, 11.33 dalis ir 11.3 langelis.

<sup>46</sup> Corte dei Conti, [Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#).

<sup>47</sup> Nacionalinė įgyvendinimo ir koordinavimo institucija (NIKA), Auditų santrauka, atlikta pagal Reglamento (ES) 2021/241 22 straipsnio 2 dalies c punktą, ir Finansavimo susitarimo III priedas, 2022 m. spalio mėn.



## Valstybės narės ir Komisija sukūrė įgyvendinimo pažangos stebėsenos sistemas, tačiau tolesni veiksmai vėlavimo problemai spręsti nėra sistemingi

**71** Valstybės narės savo GAP turi nustatyti tvarką, pagal kurią šie planai būtų veiksmingai stebimi ir įgyvendinami, įskaitant numatomą tvarkaraštį, tarpines bei siektinas reikšmes ir susijusius rodiklius<sup>48</sup>. Kaip pažymėta mūsų specialiojoje ataskaitoje dėl EGADP veiksmingumo stebėsenos sistemos<sup>49</sup>, Komisijai ir valstybėms narėms per trumpą laiką pavyko sukurti EGADP IT sistemas ir valdymo bei kontrolės struktūras.

**72** Iš mūsų EGADP koordinavimo įstaigų apklausos matyti, kad kurdamos įgyvendinimo stebėsenos IT sistemas valstybės narės taikė skirtingus metodus. Daugeliu atvejų respondentai nurodė, kad IT sistemomis bet kuriuo metu galima stebėti pažangą siekiant tarpinių ir siektinų reikšmių tiek valstybės narės, tiek galutinių gavėjų lygmeniu. Tačiau iš keturių į imtį įtrauktų valstybių narių to nebuvo Rumunijoje ir Slovakijoje, nes jų stebėsenos sistemomis nebuvo galima pateikti tokio išsamaus suskirstymo. Be to, Rumunijos IT sistema naudojosi ne visos įgyvendinančiosios ministerijos, todėl joje pateikta informacija apie įgyvendinimą nebuvo išsamus. Taigi EGADP koordinavimo įstaiga ne visada turėjo savalaikę informaciją apie atitinkamų priemonių įgyvendinimo pažangą, o tai būtų leidę išspręsti vėlavimo problemas ir palengvinti lėšų įsisavinimą. Tuo metu, kai atlikome auditą, abi valstybės narės buvo pradėjusios kurti naujas stebėsenos sistemas.

**73** Be to, maždaug pusė mūsų apklausoje dalyvavusių respondentų nurodė, kad jų stebėsenos sistemos neapima išankstinio perspėjimo sistemos, pagal kurią iki tarpinių ar siektinų reikšmių įgyvendinimo termino jiems būtų pranešama apie susijusius vėlavimus arba įspėjama apie priemonių, susijusių su pirmiau pasiektomis tarpinėmis ar siektinomis reikšmėmis, atšaukimą. Išsamūs mūsų apklausos apie stebėsenos sistemas rezultatai pateikti [III priede](#).

**74** Pagal EGADP reglamentą<sup>50</sup> reikalaujama, kad valstybės narės du kartus per metus praneštų apie pažangą, kurią padarė įgyvendindamos savo GAP. Šios ataskaitos skirtos tam, kad būtų pateiktas išsamus visų planų įgyvendinimo pažangos įvertinimas ir

<sup>48</sup> EGADP reglamento 18 straipsnio 4 dalies p punktas ir 19 straipsnio 3 dalies h punktas.

<sup>49</sup> Specialioji ataskaita 26/2023 „Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės veiksmingumo stebėsenos sistema. Vertinama įgyvendinimo pažanga, tačiau to nepakanka veiksmingumui atspindėti“, 54–57 dalys.

<sup>50</sup> EGADP reglamento, 27 straipsnis.

Komisija galėtų nustatyti galimą riziką, kurios šalinimo klausimą reikėtų spręsti kartu su valstybėmis narėmis. Atlikę valstybių narių du kartus per metus teikiamų ataskaitų analizę nustatėme, kad ne visos jos sistemingai teikė išsamią informaciją apie vėlavimo siekiant tarpinių ir siektinų reikšmių priežastis. Daugeliu atvejų ši informacija apsiriboja bendrais aprašymais, kokių veiksmų buvo imtasi. Komisija taip pat pažymėjo, kad valstybių narių pažangos siekiant tarpinių ir siektinų reikšmių ataskaitos kartais buvo neteisingos.

**75** Dėl neišsamios ir netikslios informacijos ribojamos Komisijos galimybės laiku pašalinti pagrindines vėlavimo priežastis ir sumažinti dėl to kylančią riziką lėšų įsisavinimui. Nors Komisija palaiko reguliarius ryšius su valstybėmis narėmis, ji valstybių narių sistemingai neprašo pateikti informacijos apie veiksmus, kurių imtasi siekiant atsižvelgti vėlavimus ar problemas, su kuriomis susiduriama siekiant tarpinių ir siektinų reikšmių, nors Komisija įgyvendina EGADP pagal tiesioginio valdymo principą ir prisiima galutinę atsakomybę.

### **Dėl EGADP struktūros kyla rizika lėšų įsisavinimui ir priemonių įgyvendinimui iki 2026 m. rugpjūčio 31 d.**

**76** Vienas iš šio audito tikslų buvo ankstyvame etape per teisės aktais nustatytą laikotarpį nustatyti bet kokią riziką EGADP įgyvendinimui, taigi ir EGADP tikslų įgyvendinimui ilguoju laikotarpiu. Todėl analizavome, ar kokia nors rizika lėšų įsisavinimui kyla antroje įgyvendinimo laikotarpio pusėje. Savo analizėje ypatingą dėmesį skyrėme su priemonių užbaigimu susijusiai rizikai, nes jos yra vienas svarbiausių elementų siekiant EGADP tikslų. Taip pat vertinome, ar išmokėtos lėšos atspindi pažangą, padarytą siekiant tarpinių ir siektinų reikšmių.

### **Dėl nepasiektų tarpinių ir siektinų reikšmių skaičiaus ir pobūdžio kyla rizika lėšų įsisavinimui ir priemonių įgyvendinimui**

**77** Pagal EGADP reglamentą, nacionaliniuose GAP, be kita ko, nustatomos reformų ir investicijų, kurios turi būti užbaigtos ne vėliau kaip 2026 m. rugpjūčio 31 d., įgyvendinimo tarpinės reikšmės, siektinos reikšmės ir tvarkaraštis<sup>51</sup>. Be to, Tarybos įgyvendinimo sprendimuose kiekvienai valstybei narei nurodoma orientacinė kiekvienos tarpinės reikšmės ir siektinos reikšmės pasiekimo data.

---

<sup>51</sup> EGADP reglamento 18 straipsnis.

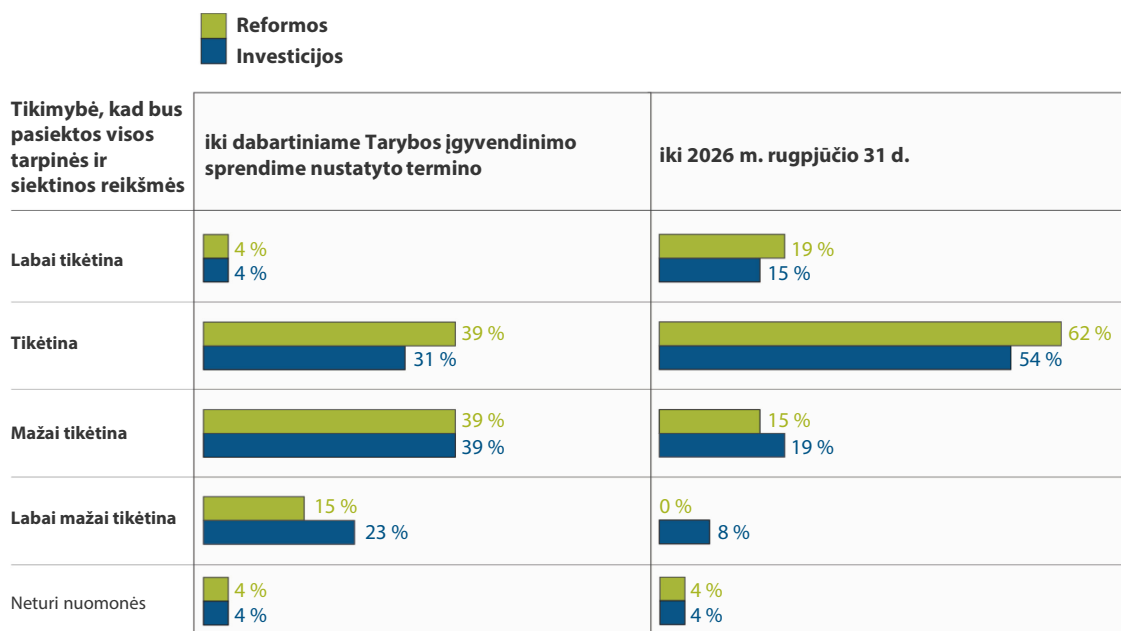
**Dėl didelio tarpinių ir siektinų reikšmių, kurios turi būti pasiektos antroje įgyvendinimo laikotarpio pusėje, skaičiaus kyla rizika lėšų įsisavinimui ir priemonių įgyvendinimui**

**78** Analizavome tarpinių ir siektinų reikšmių pasiskirstymą per tam tikrą laikotarpį, visų pirma tą dalį tarpinių ir siektinų reikšmių, kurios dar turi būti pasiektos antroje EGADP įgyvendinimo laikotarpio pusėje.

**79** Tarpinių ir siektinų reikšmių, kurias dar reikia pasiekti, skaičius per EGADP įgyvendinimo laikotarpį pasiskirstęs nevienodai. Iki 2023 m. pabaigos pateikti 73 mokėjimo prašymai apėmė 1 750 tarpinių ir siektinų reikšmių – vos apie 28 % iš 6 234 tarpinių ir siektinų reikšmių, numatytų pradinuose Tarybos įgyvendinimo sprendimuose. Sunkumai ir vėlavimai, su kuriais valstybės narės susidūrė, net EGADP įgyvendinimo pradžioje, siekdamos iki Tarybos įgyvendinimo sprendimuose nurodytų datų pasiekti tarpines ir siektinas reikšmes (žr. **27** dalį) reiškia, kad kyla rizika lėšų įsisavinimui ir priemonių įgyvendinimui taip, kaip planuota, ir tai susiję su numatomu kumuliaciniu šių vėlavimų poveikiu.

**80** Kad papildytume savo analizę, į apklausą įtraukėme klausimų apie tikimybę pasiekti tarpines ir siektinas reikšmes iki Tarybos įgyvendinimo sprendime nurodytos datos, o priemonės baigti įgyvendinti iki EGADP įgyvendinimo laikotarpio pabaigos (**8 diagrama**). Atkreipiame dėmesį į tai, kad tik dvi valstybės narės nurodė, kad iki Tarybos įgyvendinimo sprendime nurodytos datos greičiausiai pasieks visas investicijų tarpines ir siektinas reikšmes.

## 8 diagrama. Tikimybė pasiekti tarpines ir siektinas reikšmes taip, kaip suplanuota



Šaltinis: Audito Rūmų atlikta EGADP koordinavimo įstaigų apklausa.

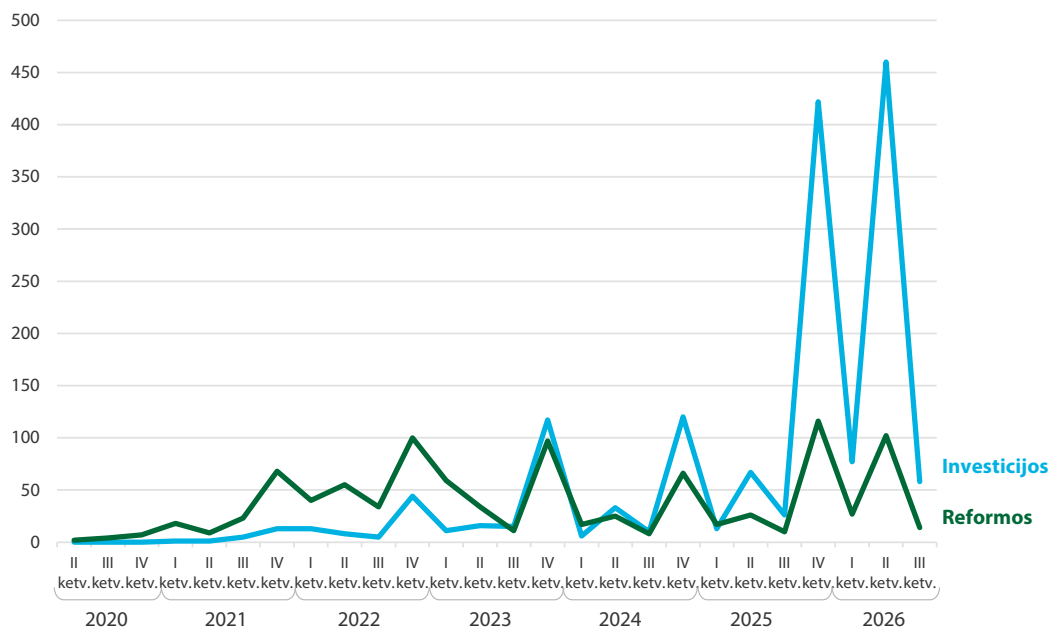
### Perėjus nuo reformų prie investicijų ir pasiekus galutinį įgyvendinimo etapą didėja vėlavimo rizika

**81** Į pradinius GAP buvo įtraukta 2 530 priemonių, iš kurių 1 541 buvo susijusi su investicijomis, o 989 – su reformomis. Dauguma valstybių narių nusprendė pirmiausia įgyvendinti reformas, nes dažnai jos buvo svarbios siekiant sudaryti palankesnes sąlygas efektyviam ir veiksmingam investicijų įgyvendinimui<sup>52</sup>, o investicijoms daugeliu atvejų, kaip patvirtino Komisija, tenka antra vieta<sup>53</sup> (žr. **9 diagramą**).

<sup>52</sup> Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Guidance to member states. Recovery and resilience plans“, *SWD(2021) 12 final*, 1/2 dalis, p. 15.

<sup>53</sup> Europos Komisija, „ES stiprinimas plataus užmojo reformomis ir investicijomis“ (*COM(2024) 82 final*), p. 4.

### 9 diagrama. Reformų ir investicijų, kurios turi būti užbaigtos atitinkamais ketvirčiais, skaičius 2020–2026 m.



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenų baze „Fenix“.

**82** Valstybės narės planavo 2026 m., per paskutinius aštuonis EGADP įgyvendinimo laikotarpio mėnesius, pasiekti tarpines ir siektinas reikšmes, susijusias su 39 % visų investicijų ir 14 % visų numatytų reformų. Atskirų valstybių narių analizė rodo, kad 16 iš jų tarpines ir siektinas reikšmes, susijusias su bent 30 % savo investicijų, planavo pasiekti tik 2026 m.: Ispanijoje jos sudarė 30 %, Italijoje – 62 %, o Lenkijoje – 70 % (žr. [IV priedą](#)).

**83** Investicijos, visų pirma į infrastruktūrą, savo pobūdžiu gali būti gana kompleksiškos ir paprastai jas labiau veikia vėlavimai dėl išorės aplinkybių, nes valstybės narės negali jų kontroliuoti. Todėl tikėtina, kad dėl investicijų sutelkimo į laikotarpio pabaigą dar labiau padidės vėlavimo ir lėšų įsisavinimo sulėtėjimo rizika. Pateikdama laikotarpio vidurio vertinimą Komisija pripažino, kad antroji EGADP įgyvendinimo pusė bus sudėtingesnė nei pirmoji, nes investicijos pasieks kritinį jų įgyvendinimo etapą<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Europos Komisija, [Statements by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni at the press conference on the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility](#), 2024 m. vasario 21 d.

**84** Be to, pažymime, kad EGADP įgyvendinimo pradžioje tarpinės ir siektinos reikšmės buvo susijusios su ankstyvaisiais įgyvendinimo etapais (pavyzdžiui, teisės aktų priėmimu, kvietimų teikti pasiūlymus ar konkursų skelbimu arba projektų atranka), o EGADP įgyvendinimo laikotarpio antroje pusėje tarpinės ir siektinos reikšmės savo pobūdžiu dažnai yra kompleksiškesnės ir sudėtingesnės, nes jos susijusios su galutiniais įgyvendinimo etapais (pavyzdžiui, su investicijų į infrastruktūrą ar reformų užbaigimu arba kartais net jų rezultatais).

**85** Dar svarbiau tai, kad antrosios EGADP įgyvendinimo laikotarpio pusės tarpinės ir siektinos reikšmės dažnai yra glaudžiau susijusios su priemonių užbaigimu ir tikslų pasiekimu. Todėl nepasiekus šių tarpinių ar siektinų reikšmių gali kilti rizika lėšų įsisavinimui ir atitinkamų priemonių užbaigimui. **2 lentelėje** pateikti kai kurių į imtį įtrauktų valstybių narių priemonių priešpaskutinių ir galutinių tarpinių ir (arba) siektinų reikšmių skirtumų pavyzdžiai.

**2 lentelė. Į imtį įtrauktų valstybių narių priešpaskutinių ir galutinių tarpinių ir (arba) siektinų reikšmių skirtumų pavyzdžiai**

| Valstybė narė | Priemonės aprašymas  | Priešpaskutinė tarpinė / siektina reikšmė   | Galutinė tarpinė / siektina reikšmė, įtraukta į paskutinį mokėjimo prašymą  |
|---------------|--|---|---|
| Italija       | Vandenilio gamyba apleistose vietovėse                               | <b>Atrinkti vandenilio gamybos</b> apleistose pramoninėse zonose <b>projektai</b> .<br>2023 m. I ketv.    | <b>Užbaigta bent 10 vandenilio gamybos</b> apleistose pramoninėse zonose <b>projektų</b> , kurių kiekvieno vidutinis pajėgumas yra bent 1–5 MW.<br>2026 m. II ketv. |
| Rumunija      | Integruotos potvynių rizikos mažinimo sistemos miško upių baseinuose | <b>Patvirtintas</b> apsaugos nuo potvynių modernizavimo darbų <b>projekto planas</b> .<br>2023 m. I ketv. | <b>Įgyvendintas</b> apsaugos nuo potvynių modernizavimo <b>projektas</b> .<br>2026 m. II ketv.  |

| Valstybė narė | Priemonės aprašymas   | Priešpaskutinė tarpinė / siektina reikšmė   | Galutinė tarpinė / siektina reikšmė, įtraukta į paskutinį mokėjimo prašymą   |
|---------------|---|---|--|
| Slovakija     | Slovakijos aukštojo mokslo institucijų veiklos rezultatų pagerėjimas. 5 reforma: kompetencijos pajėgumų švietimo ir mokslinių tyrimų srityje sutelkimas | <b>Universitetai pradėti jungti</b> į didesnius vienetus.<br>2021 m. IV ketv.   | <b>Mokslinių tyrimų padalinių sujungimo proceso užbaigimas</b><br>2026 m. II ketv.   |
| Ispanija      | Pastatų energinės rekonstrukcijos programa  | Gyvenamųjų būstų ir negyvenamųjų pastatų <b>renovacijos sutarčių skyrimas</b> siekiant vidutiniškai bent 30 % sumažinti pirminės energijos poreikį.<br>2023 m. IV ketv. | Gyvenamųjų būstų ir negyvenamųjų pastatų <b>renovacijos užbaigimas</b> siekiant vidutiniškai bent 30 % sumažinti pirminės energijos poreikį.<br>2026 m. II ketv. |

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Tarybos įgyvendinimo sprendimais.

## Išmokėtos lėšos nebūtinai atspindi susijusių tarpinių ir siektinų reikšmių skaičių ir svarbą

**86** Apskritai, išmokėtos lėšos turėtų atspindėti pažangą, padarytą siekiant tarpinių ir siektinų reikšmių<sup>55</sup>. Visi mokėjimai, einantys po pradinio išankstinio finansavimo mokėjimo, grindžiami į atitinkamą mokėjimo prašymą įtrauktomis pasiektomis tarpinėmis ir siektinomis reikšmėmis. Kiekvieno mokėjimo suma ir jai gauti privalomos pasiekti tarpinės ir siektinos reikšmės nustatytos Tarybos įgyvendinimo sprendimuose.

<sup>55</sup> Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Guidance to member states. Recovery and resilience plans“, SWD(2021) 12 final, 1/2 dalis, p. 35.





































































































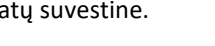











**87** Mokėjimų profiliai yra derybų su atitinkama valstybe nare rezultatas. Tačiau juose nebūtinai atsispindi tarpinių ir siektinų reikšmių kiekis ir svarba<sup>56</sup>. Iki 2023 m. pabaigos Komisija buvo išmokėjusi 37 % visų EGADP asignavimų (dotacijų ir paskolų) už patenkinamą 19 % visų tarpinių ir siektinų reikšmių įgyvendinimą, įskaitant jau patvirtintas išankstinio finansavimo sumas (žr. [10 diagramą](#)).

---

<sup>56</sup> [Specialioji ataskaita 21/2022](#) „Komisijos atliktas nacionalinių ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų vertinimas“, 73 dalis.



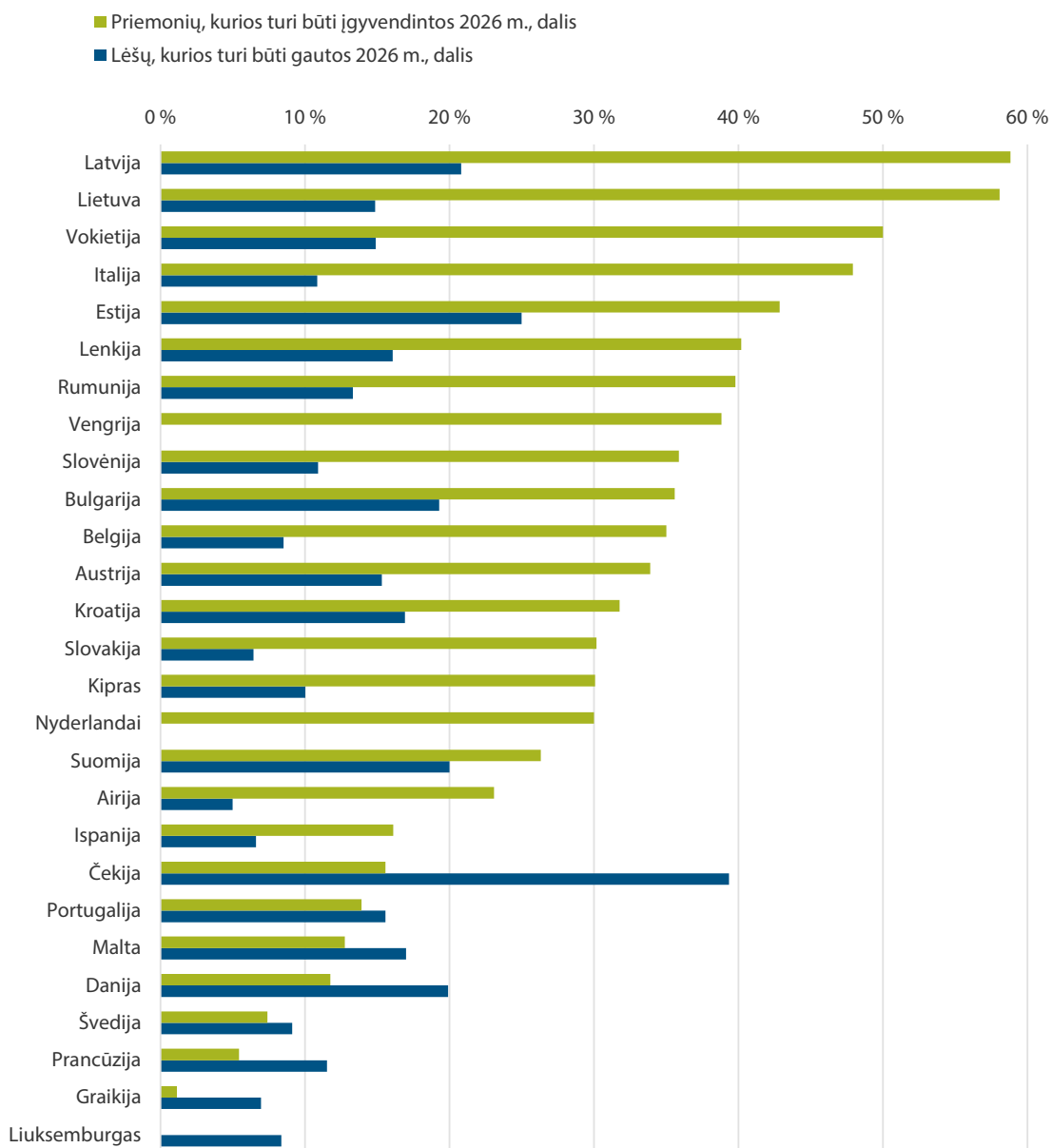
10 diagrama. EGADP išmokos už patenkinamai pasiektas tarpines ir siektinas reikšmes (iki 2023 m. pabaigos)

|               | Išmokėto finansavimo dalis   | Patenkinamai pasiektų tarpinių ir siektinų reikšmių dalis                                | Bendras tarpinių ir siektinų reikšmių skaičius   | Iki 2023 m. IV ketv. patenkinamai pasiektos tarpinės ir siektinos reikšmės               |
|---------------|--|--|--|--|
| Prancūzija    |  59 %   |  53 %   |  175   |  93   |
| Portugalija   |  48 %   |  28 %   |  341   |  96   |
| Ispanija      |  46 %   |  29 %   |  416   |  121  |
| Italija       |  46 %   |  34 %   |  525   |  178  |
| Graikija      |  40 %   |  26 %   |  331   |  87   |
| Kroatija      |  38 %   |  28 %   |  371   |  104  |
| <b>ES 27</b>  |  37 %   |  19 %   |  2 159 |  679  |
| Slovakija     |  33 %   |  30 %   |  196   |  58   |
| Liuksemburgas |  32 %  |  41 %  |  63   |  26  |
| Estija        |  30 % |  23 % |  124 |  29 |
| Lietuva       |  29 % |  16 % |  191 |  31 |
| Slovėnija     |  24 % |  31 % |  209 |  64 |
| Austrija      |  23 % |  26 % |  171 |  44 |
| Danija        |  22 % |  32 % |  77  |  25 |
| Bulgarija     |  22 % |  6 %  |  346 |  22 |
| Rumunija      |  21 % |  14 % |  507 |  70 |
| Malta         |  19 % |  14 % |  138 |  19 |
| Vokietija     |  17 % |  28 % |  129 |  36 |
| Čekija        |  15 % |  15 % |  244 |  37 |
| Latvija       |  12 % |  4 %  |  214 |  9  |
| Kipras        |  8 %  |  5 %  |  271 |  14 |
| Belgija       |  0 %  |  0 %  |  210 |  0  |
| Suomija       |  0 %  |  0 %  |  140 |  0  |
| Vengrija      |  0 %  |  0 %  |  270 |  0  |
| Airija        |  0 %  |  0 %  |  109 |  0  |
| Nyderlandai   |  0 %  |  0 %  |  127 |  0  |
| Lenkija       |  0 %  |  0 %  |  283 |  0  |
|               |  0 %  |  0 %  |  56  |  0  |

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis veiklos susitarimais ir Komisijos ekonomikos gavavimo ir atsparumo didinimo rezultatų suvestine.

**88** Be to, kelios valstybės narės 2026 m. turės užbaigti daugiau kaip 50 % savo priemonių, o dauguma jų šiam tikslui gaus mažiau nei 20 % viso joms skirto finansavimo (žr. [11 diagramą](#)).

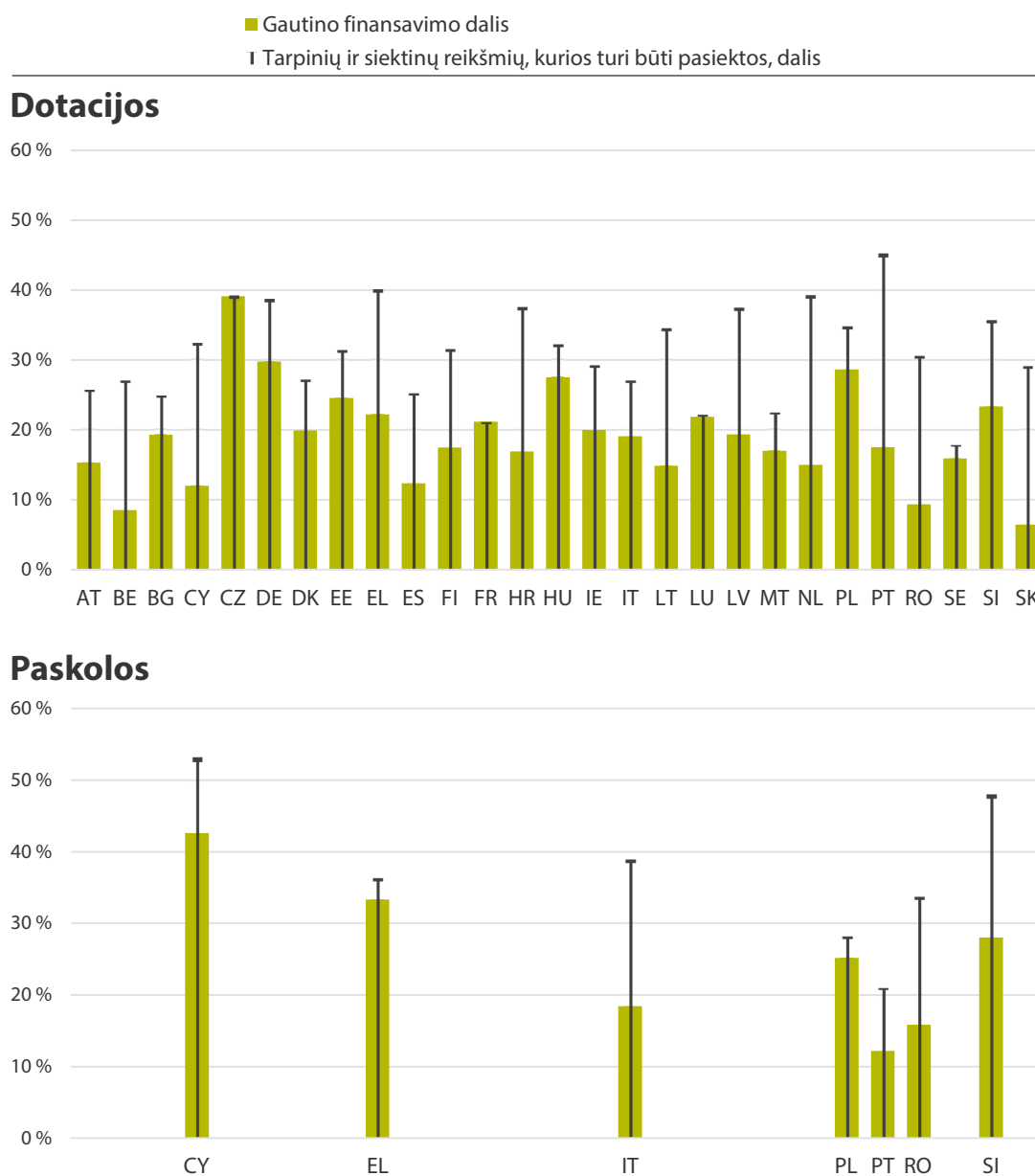
### 11 diagrama. Priemonių, susijusių su siekiamomis tarpinėmis ir siektinomis reikšmėmis, dalis, palyginti su 2026 m. gautinų lėšų dalimi



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis duomenų baze „Fenix“.

**89** Be to, gautų išmokų ir pasiektų tarpinių bei siektinų reikšmių santykis valstybėse narėse labai skiriasi (žr. 86 dalį). Pavyzdžiui, dviem paskutiniams Portugalijos mokėjimo prašymams tenka 18 % visų šaliai skirtų EGADP lėšų, tačiau joms gauti reikės pasiekti 45 % visų į jos GAP įtrauktų tarpinių ir siektinų reikšmių. Šis santykis panašus, pavyzdžiui, Nyderlanduose (15 % finansavimo ir 39 % tarpinių ir siektinų reikšmių), Slovakijoje (6 % ir 29 %), Rumunijoje (9 % ir 31 %) ir Kroatijoje (17 % ir 38 %) (žr. 12 diagramą).

## 12 diagrama. Priešpaskutinio ir galutinio mokėjimo prašymų analizė



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Tarybos įgyvendinimo sprendimais.

**90** Kadangi EGADP sumanyta taip, kad išmokos nebūtinai atspindi pasiektų tarpinių ir siektinų reikšmių kiekį ir svarbą, gali kilti rizika, kad didelė EGADP finansavimo dalis valstybėms narėms bus išmokėta dar neįgyvendinus atitinkamų priemonių. Pagal EGADP reglamentą, GAP, be kita ko, nustatomas reformų ir investicijų, kurios turi būti užbaigtos ne vėliau kaip 2026 m. rugpjūčio 31 d., įgyvendinimo tvarkaraštis<sup>57</sup>. Tačiau atkreipiame dėmesį į tai, kad EGADP reglamente nenumatyta galimybė susigrąžinti lėšas, susijusias su jau pasiektomis tarpinėmis ir siektinomis reikšmėmis, jei priemonės nėra įgyvendintos. Tai kelia riziką siekiamiems EGADP tikslams, taigi ir ES finansiniams interesams tuo atveju, kai valstybės narės sutartų priemonių neįgyvendina.

---

<sup>57</sup> EGADP reglamento 18 straipsnio 4 dalies i punktas.

## Išvados ir rekomendacijos

**91** Darome išvadą, kad ankstyvaisiais Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės (EGADP) įgyvendinimo etapais dėl išankstinio finansavimo buvo palengvintas lėšų išmokėjimas. Tačiau vėliau lėšas įsisavinti buvo vėluojama dėl įvairių priežasčių. Nustatėme, kad, nors Komisija ir valstybės narės į šiuos vėlavimus reagavo, tebekyla rizika lėšų įsisavinimui ir priemonių užbaigimui antroje EGADP įgyvendinimo pusėje.

**92** Teisės aktuose nustatytas iki 13 % išankstinis finansavimas buvo pagrįstas atsižvelgiant į krizę, kurios metu buvo sukurta EGADP, leidusi greitai išmokėti lėšas daugumai valstybių narių (žr. **18** ir **19** dalis). Tačiau nustatėme, kad, nepaisant to, kad siekiant atsigausti po krizės labai svarbu greitai įsisavinti EGADP lėšas, tai padaryti buvo iš esmės vėluojama pirmoje EGADP įgyvendinimo laikotarpio pusėje. Iki 2023 m. gruodžio mėn. Komisijai pateiktų mokėjimo prašymų skaičius buvo gerokai mažesnis, nei planuota veiklos susitarimuose. Tačiau valstybių narių vėlavimai skyrėsi pagal pateiktų mokėjimo prašymų skaičių, prašomą finansavimą, pasiektas tarpines bei siektinas reikšmes ir vėlavimo trukmę (žr. **21–27** dalis).

**93** Prie vėlavimų prisidėjo keli veiksniai, įskaitant tokius išorės veiksnius, kaip kainų padidėjimas ir tiekimo sutrikimai, taip pat priemonėms įgyvendinti reikalingas laikas (ypač novatoriškų ar didelių infrastruktūros projektų atveju) – jis nebuvo pakankamai įvertintas tuo metu, kai buvo atrenkama, kurias priemones įtraukti į gaivinimo ir atsparumo didinimo planus. Jis pailgėjo ir dėl tam tikrų EGADP įgyvendinimo taisyklių ir skirtingų aiškinimų, kaip jas taikyti (žr. **28–52** dalis).

**94** Be to, beveik pusė EGADP lėšų, išmokėtų 15 valstybių narių, pateikusių atitinkamą informaciją, dar nepasiekė galutinių gavėjų, o kitos septynios lėšas gavusios valstybės narės išsamios ir nuoseklios informacijos apie tai, kur šiuo metu yra lėšos, nepateikė. Galiausiai, termino „galutinis gavėjas“ apibrėžtį galima aiškinti įvairiai ir ji buvo skirtingai taikoma panašioms priemonėms (žr. **53–56** dalis).

### **1 rekomendacija. Užtikrinti, kad būtų nuosekliai taikoma „galutinio gavėjo“ apibrėžtis**

---

Komisija turėtų užtikrinti, kad valstybės narės vienodai suprastų, ką apima sąvoka „galutinis gavėjas“, ir ją nuosekliai taikytų.

**Tikslinė įgyvendinimo data: 2024 m.**

**95** Komisija ir valstybės narės ėmėsi priemonių, kad palengvintų lėšų įsisavinimą, tačiau rizika išlieka. Dėl gaivinimo ir atsparumo didinimo planų pakeitimų, kuriais suteikiama galimybė išspręsti įgyvendinimo metu nustatytas problemas, neturėtų mažėti bendras gaivinimo ir atsparumo didinimo planų užmojis. Dar neaišku, koku mastu šie pakeitimai turės įtakos lėšų įsisavinimui (žr. [57–63](#) dalis).

**96** Praėjus dvejiems metams nuo EGADP įgyvendinimo laikotarpio pradžios Komisija paskelbė metodiką, pagal kurią vertinama, ar patenkinamai pasiektos tarpinės ir siektinos reikšmės. Tačiau tebėra neaiškumų dėl mokėjimų sumažinimo neįgyvendinus tam tikrų tarpinių ar siektinų reikšmių, nes metodiką galima aiškinti įvairiai. Reikšmingos žalos nedarymo principo taikymo gairės buvo pateiktos laiku, tačiau nacionalinėms institucijoms buvo sudėtinga jį taikyti dėl šio principo kompleksinio pobūdžio ir naujumo (žr. [64–68](#) dalis).

**97** Valstybės narės taip pat ėmėsi veiksmų savo administraciniams gebėjimams stiprinti: visų pirma jos įdarbino papildomų darbuotojų, tačiau pašalino ne visas problemas (žr. [69](#) ir [70](#) dalis). Komisija ir valstybės narės sukūrė EGADP įgyvendinimo stebėsenos sistemas, tačiau pateikta informacija kartais buvo neišsami. Nors Komisija palaiko reguliarius ryšius su valstybėmis narėmis, ji sistemingai neprašo jų pateikti informacijos apie veiksmus, kurių imtasi siekiant atsižvelgti vėlavimus, nors Komisija įgyvendina EGADP pagal tiesioginio valdymo principą ir prisiima galutinę atsakomybę (žr. [71–75](#) dalis).

## **2 rekomendacija. Valstybėms narėms teikti papildomas gaires ir paramą**

---

Prireikus Komisija turėtų teikti papildomą paramą ir gaires, kad pašalintų visus likusius neaiškumus tose srityse, kurias nurodė valstybės narės.

**Tikslinė įgyvendinimo data: 2024 m.**

**98** Tikėtina, kad antroje EGADP įgyvendinimo laikotarpio pusėje dėl siekiamų tarpinių ir siektinų reikšmių skaičiaus ir pobūdžio, taip pat dėl perėjimo nuo reformų prie investicijų gali kilti papildomų iššūkių laiku įsisavinti lėšas. Atsižvelgdami į vėlavimus, su kuriais jau susidurta iki 2023 m. pabaigos, manome, kad esama rizikos, jog ne visos suplanuotos priemonės bus užbaigtos per EGADP įgyvendinimo laikotarpį (žr. [78–85](#) dalis).

### 3 rekomendacija. Stebėti ir mažinti riziką, kad priemonės nebus užbaigtos, ir su tuo susijusias finansines pasekmes

---

Bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, Komisija turėtų:

- a) nustatyti priemones, dėl kurių kyla didžiausia rizika, kad jos nebus užbaigtos iki 2026 m. rugpjūčio 31 d.;
- b) sistemingai vykdyti tolesnę šių priemonių stebėseną ir susitarti dėl veiksmų, kaip išspręsti vėlavimo problemą;
- c) sumažinti neužbaigtų priemonių finansavimo riziką.

**Tikslinė įgyvendinimo data: 2024 m.**

**99** Taip pat nustatėme, kad valstybių narių gautų lėšų suma nebūtinai atspindi pasiektų tarpinių ir siektinų reikšmių skaičių ir svarbą. Be to, finansavimo ir pasiektų tarpinių bei siektinų reikšmių santykis valstybėse narėse skiriasi. Todėl didelė lėšų dalis gali būti išmokėta priemonėms, kurios gali būti neužbaigtos. Dėl to kyla rizika, nes EGADP reglamente nenumatyta galimybė susigrąžinti lėšas, jei priemonės neužbaigtos (žr. [86–90](#) dalis).

#### **4 rekomendacija. Tobulinti būsimų priemonių, kurios grindžiamos su išlaidomis nesusijusiu finansavimu, rengimą, siekiant pagerinti lėšų įsisavinimą**

---

Rengdama su išlaidomis nesusijusiu finansavimu grindžiamas priemones, Komisija turėtų:

- a) užtikrinti glaudų išmokų ir pažangos, padarytos siekiant tikslų, ryšį;
- b) numatyti galimybę susigrąžinti lėšas, jei priemonės nėra užbaigtos.

**Tikslinė įgyvendinimo data: rengiant su išlaidomis nesusijusiu finansavimu grindžiamas priemones.**

Šią ataskaitą priėmė IV kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Mihailo Kozlovo, Liuksemburge 2024 m. liepos 4 d.

*Audito Rūmų vardu*

*Pirmininkas*  
Tony Murphy

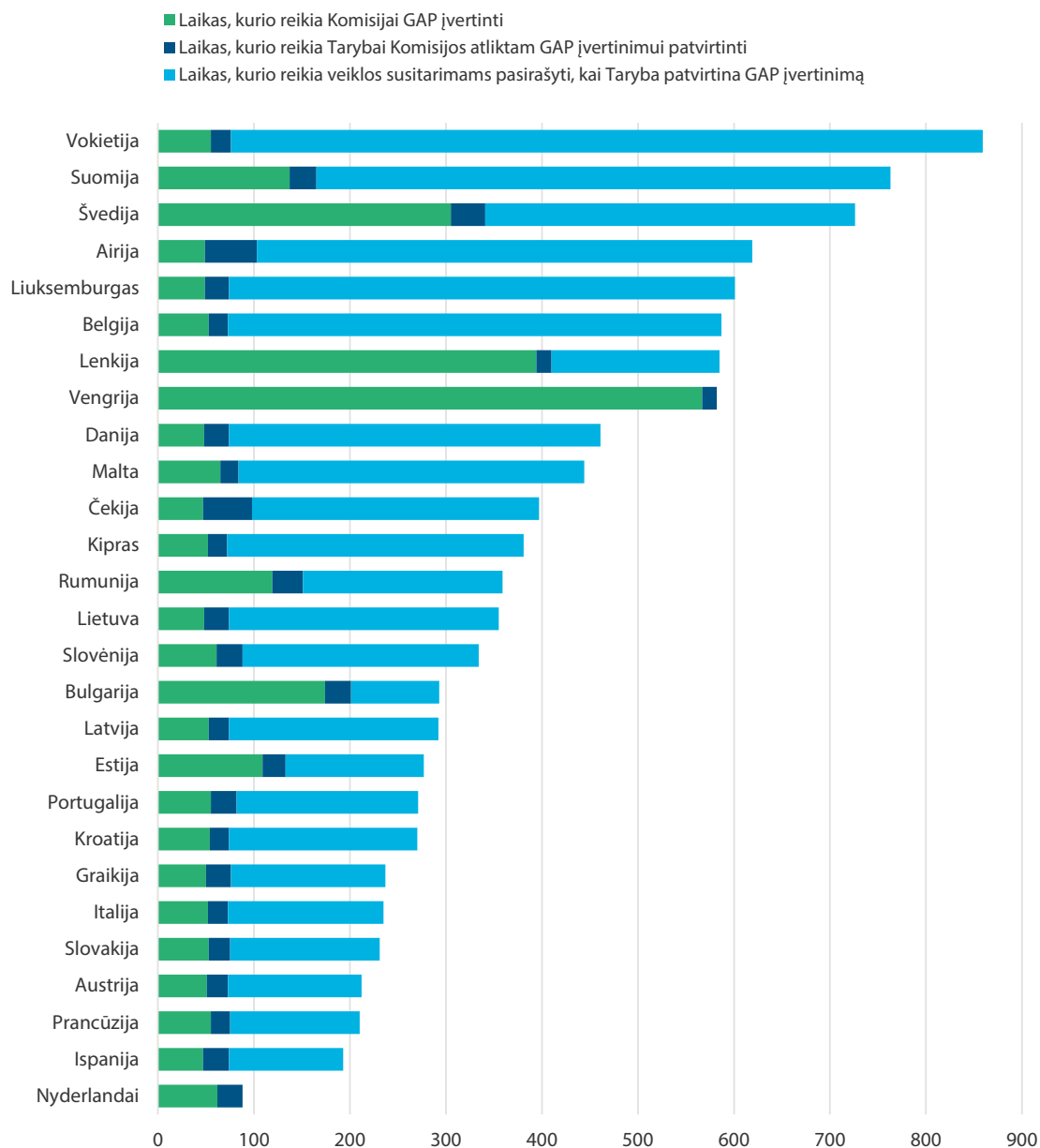


## Priedai

### I priedas. Pagrindinė informacija apie Audito Rūmų valstybėms narėms skirtas apklausas

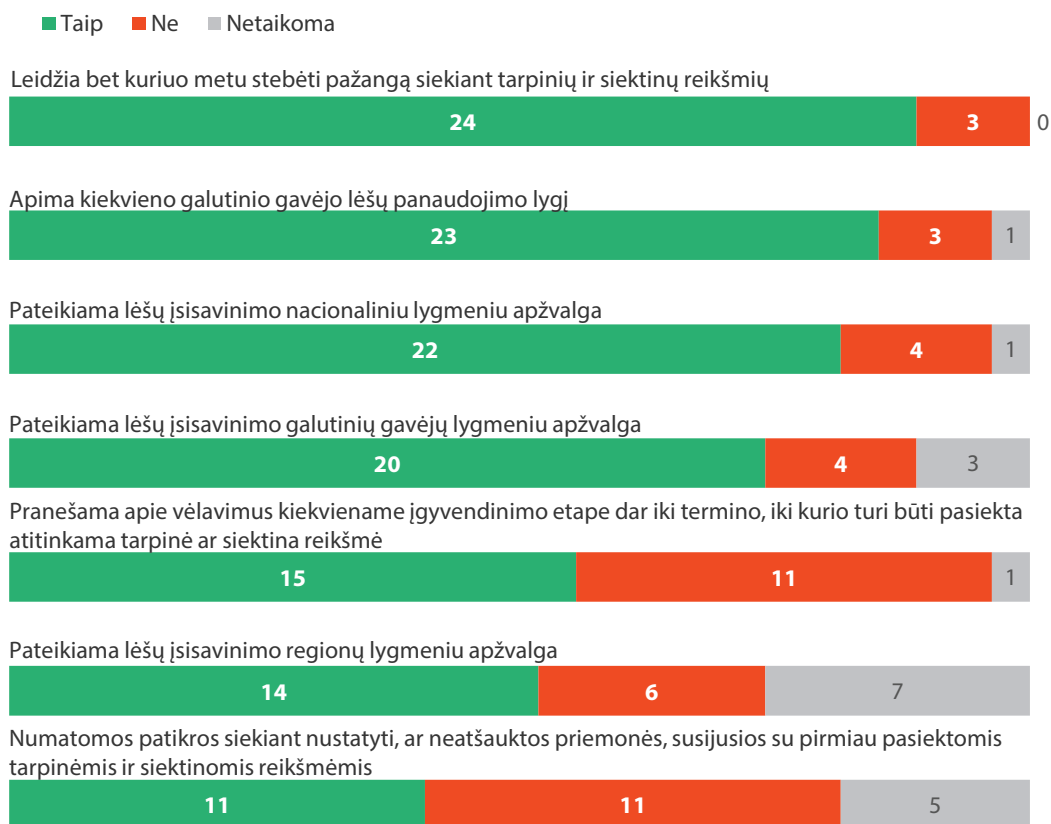
| Adresatai                   | Tema                 | Imtis  | Laikotarpis                     | Atsakymo lygis |
|-----------------------------|----------------------|--|---------------------------------|----------------|
| EGADP koordinavimo įstaigos | Bendras įsisavinimas | 27 valstybės narės   | 2023 m. balandžio–birželio mėn. | 96 %           |
| EGADP įgyvendinimo įstaigos |                      | 20 valstybių narių, dėl kurių gavome atitinkamą kontaktinę informaciją |                                 | 61 %           |
| Audito institucijos         |                      | 27 valstybės narės   |                                 | 70 %           |

## II priedas. Procedūriniai veiksmai ir jiems atlikti reikalingas laikas (dienomis)



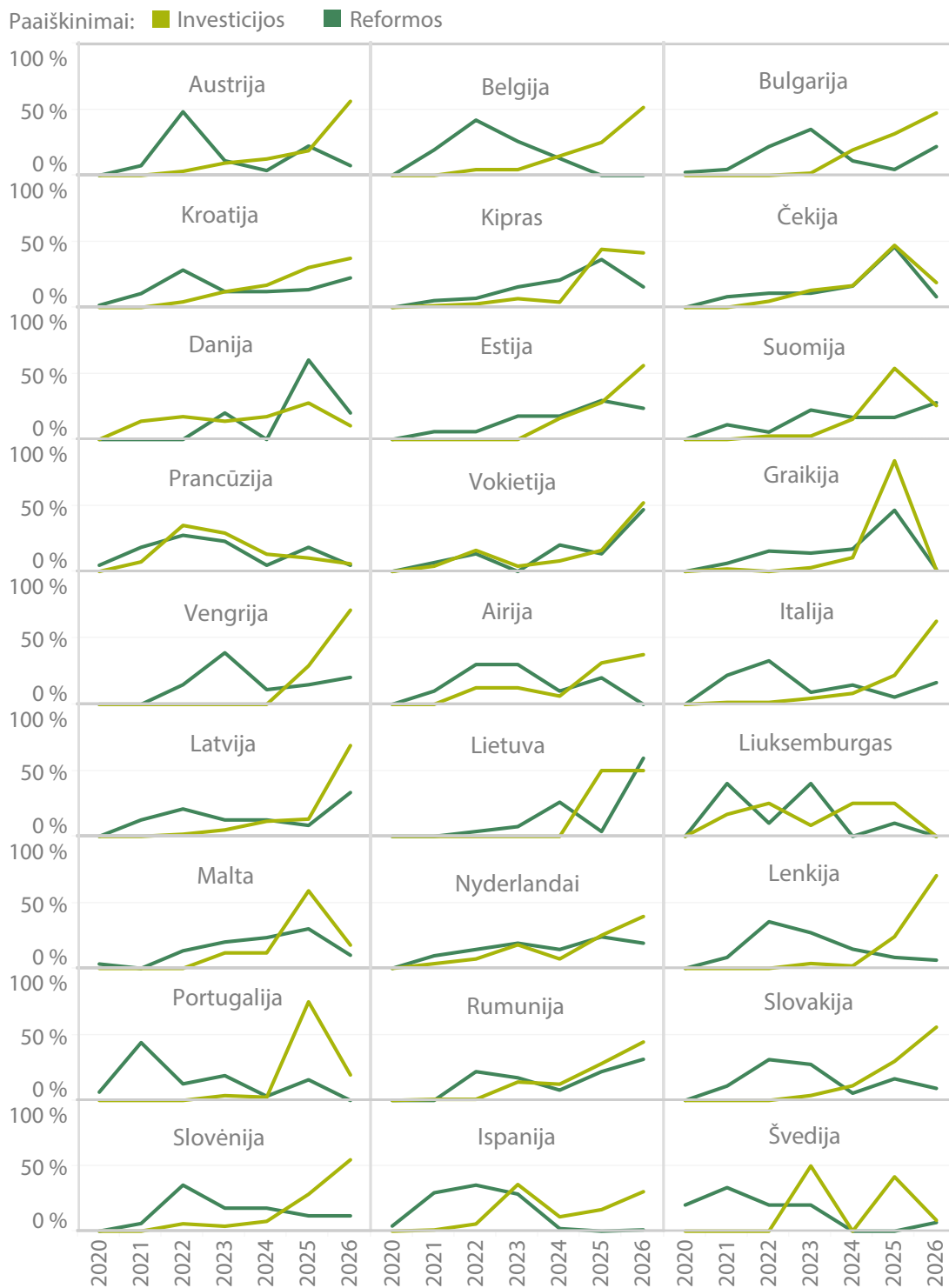
Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos ekonomikos gavavimo ir atsparumo didinimo rezultatų suvestine.

### III priedas. Nacionalinių IT stebėsenos sistemų funkcijos, skirtos EGADP lėšų įsisavinimui nacionaliniu lygmeniu stebėti



Šaltinis: Audito Rūmų atlikta EGADP koordinavimo įstaigų apklausa.

## IV priedas. Reformų ir investicijų, kurios turi būti užbaigtos per metus, procentinė dalis pagal valstybes nares



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis duomenų baze „Fenix“.

# Santrumpos

**EGADP:** Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė

**GAP:** ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planas

**RŽNP:** reikšmingos žalos nedarymo principas

# Terminų žodynelis

**Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planas:** dokumentas, kuriame išdėstytos valstybės narės reformos ir investicijos, kurias planuojama įgyvendinti pagal Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę.

**Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė:** ES finansinės paramos mechanizmas, kuriuo siekiama švelninti COVID-19 pandemijos ekonominį ir socialinį poveikį, skatinti ekonomikos atsigavimą ir įveikti iššūkius, kylančius siekiant žalesnės ir labiau skaitmenizuotos ateities.

**Europos semestras:** metinis ciklas, kuriuo suteikiamas pagrindas koordinuoti ES valstybių narių ekonominę politiką ir vykdyti pažangos stebėseną.

**Galutinis gavėjas:** fizinis ar juridinis asmuo, gaunantis EGADP lėšas į valstybės narės ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planą įtrauktai priemonei įgyvendinti.

**Investicija:** veiklai, projektui ar kitam veiksmui, patenkančiam į Reglamento taikymo sritį, skirtos išlaidos, kurios, tikimasi, duos naudingų rezultatų visuomenei, ekonomikai ir (arba) aplinkai.

**Lėšų įsisavinimas:** EGADP lėšų dalis, kurią valstybės narės gavo iš Komisijos už patenkinamai pasiektas tarpines ir siektinas reikšmes.

**Reforma:** veikla ar procesas, kurių metu daromi pokyčiai ir patobulinimai, turintys didelį ilgalaikį poveikį rinkos ar politikos veikimui, institucijos ar administracijos veikimui ar struktūrai arba pažangai siekiant atitinkamų politikos tikslų, pavyzdžiui, ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo, atsparumo ir dvejetainės pertvarkos.

**Reikšmingos žalos nedarymo principas:** principas, pagal kurį investicinės priemonės turėtų nedaryti labai žalingo poveikio aplinkai.

**Rezultatas:** užbaigus projektą ar programą iš karto pasireiškiantis poveikis, pavyzdžiui, geresnis kursų dalyvių įsidarbinamumas ar geresnis susisiekimas nutiesus naują kelią.

**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.

**Siektina reikšmė:** kiekybinis valstybės narės pažangos, padarytos įgyvendinant reformą ar investiciją, matas.

**Stebėseną:** sistemingas pažangos, padarytos siekiant tikslo, iš dalies naudojant rodiklius, stebėjimas ir tikrinimas.

**Tarpinė reikšmė:** kokybinis pažangos, padarytos įgyvendinant reformą ar investiciją, matas.

**Veiklos susitarimas:** Komisijos ir valstybės narės susitarimas dėl ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plano įgyvendinimo techninių aspektų.

**Veiksmingumas:** mastas, kuriuo vykdant veiklą pasiekiami užsibrėžtų tikslų.

**Veiksmingumas:** matmuo, kuriuo vertinama, koku mastu buvo pasiekti ES finansuojamo veiksmo, projekto ar programos tikslai ir ar lėšos panaudotos racionaliai.

## Komisijos atsakymai

<https://www.eca.europa.eu/lt/publications/sr-2024-13>

## Chronologija

<https://www.eca.europa.eu/lt/publications/sr-2024-13>



## 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 didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų nario Mihailo Kozlovo vadovaujama IV audito kolegija „Rinkų reguliavimas ir konkurencinga ekonomika“. Auditui vadovavo Audito Rūmų narė Ivana Maletić, jai padėjo kabineto vadovė Sandra Diering ir kabineto atašė Tea Vlanić, pagrindinis vadybininkas Juan Ignacio Gonzalez Bastero, užduoties vadovas Giorgos Tsikkos, auditoriai Felipe Andres Miguez, Sorana Rotta ir Valentina-Adriana Visan. Kalbinę pagalbą teikė Michael Pyper. Diagramas parengti padėjo Alexandra-Elena Mazilu.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Vlanić



Juan Ignacio Gonzales  
Bastero



Giorgos Tsikkos



Sorana Rotta



Valentina-Adriana Visan



Michael Pyper

# AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2024

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. 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, kurių tapatybę galima nustatyti, 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.

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.

|      |                        |                |                    |                   |
|------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-2492-9 | ISSN 1977-5725 | doi:10.2865/638759 | QJ-AB-24-013-LT-Q |
| PDF  | ISBN 978-92-849-2523-0 | ISSN 1977-5725 | doi:10.2865/830158 | QJ-AB-24-013-LT-N |

Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė (EGADP), kurios lėšos sudaro 724 milijardus eurų, buvo sukurta kaip atsakas į COVID-19 pandemiją.

Atlikome EGADP lėšų įsisavinimo auditą ir padarėme išvadą, kad jas įsisavinti vėluojama.

Nors Komisija ir valstybės narės ėmėsi veiksmų šiems vėlavimams pašalinti, išlieka rizika, kad priemonės nebus įgyvendintos, todėl nebus pasiekti EGADP tikslai.

Nustatėme, kad EGADP reglamente nenumatyta galimybė susigrąžinti lėšas, jei priemonės nebus įgyvendintos, ir kad išmokos valstybėms narėms nebūtinai atspindi pasiektų tarpinių ir siektinų reikšmių kiekį ir svarbą.

Be kita ko, rekomenduojame, kad prireikus Komisija pateiktų papildomų gairių, vykdytų neįgyvendintų priemonių stebėseną ir stiprintų būsimų panašių su lėšų įsisavinimu susijusių priemonių modelį.

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

Užklauso: [eca.europa.eu/lt/contact](https://eca.europa.eu/lt/contact)

Interneto svetainė: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors