



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2011.10.6  
SEK(2011) 1139 galutinis

**KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS**

**POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITA**

*pridedamas prie dokumento*

**Pasiūlymas**

**EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTAS**

**dėl konkrečių su Europos regioninės plėtros fondu ir investicijų į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą tikslu susijusių nuostatų, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1080/2006**

**ir**

**Pasiūlymas**

**EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTAS**

**dėl Sanglaudos fondo, kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1084/2006**

**ir**

**Pasiūlymas**

**EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTAS**

**dėl konkrečių Europos regioninės plėtros fondo paramos Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslui nuostatų**

{KOM(2011) 614 galutinis}

{SEK(2011) 1138 galutinis}

{COM(2011) 611 final}

{COM(2011) 612 final}

## SANTRAUKA

Šis poveikio vertinimas susijęs su reglamentų, kuriais nustatomos Europos regioninės plėtros fondai (ERPF), Sanglaudos fondai (SF) ir Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslui taikomos nuostatos, pasiūlymu.

Šis poveikio vertinimas priklauso poveikio vertinimų paketui, kurį taip pat sudaro Reglamentas, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Sanglaudos fondai, Europos žemės ūkio fondai kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai, kurių veiklos gairės pateiktos Bendroje strateginėje programoje, bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai ir Sanglaudos fondai taikytinos bendrosios nuostatos, ir panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1083/2006 (toliau – Bendrų nuostatų reglamentas), poveikio vertinimas ir ESF reglamento poveikio vertinimas.

### 1. PROBLEMOS APIBŪDINIMAS

Europos regioninei politikai tenka svarbus vaidmuo sutelkiant vietos išteklius ir plėtojant vidinį potencialą. Tačiau ES biudžeto peržiūroje pabrėžta, kad „ES biudžetas turėtų būti naudojamas finansuoti ES viešosioms gėrybėms, veiklai, kurios valstybės narės ir regionai patys finansuoti negali arba kur juo užtikrinami geresni rezultatai“.

Poveikio vertinime daugiausia dėmesio skiriama trimis sritims, kuriose, kaip rodo patirtis, būtini pokyčiai.

#### 1.1. Parama įmonėms

Sanglaudos politikos parama įmonėms davė reikšmingų rezultatų. Iš turimų duomenų matyti, kad 2000–2006 m. sanglaudos politika remiami projektai padėjo sukurti mažiausiai vieną milijoną naujų darbo vietų, tačiau nepakankamai dėmesio buvo skiriama MVĮ ir inovacijoms.

MVĮ itin didelį susirūpinimą kelia galimybės gauti finansavimą investicijų rinkoje. Didelės įmonės su šia problema nesusiduria, nes joms paprastai nekyla sunkumų gauti finansavimą. Iš patirties matyti, kad tiesioginę paramą veiksmingiau skirti MVĮ, o „teikiant paramą didelėms įmonėms privatūs investuotojai gali būti išstumti ir ji duos mažiau naudos.“ Didelių įmonių pelningų investicijų finansavimas, kai buvo galima apsieiti be viešojo sektoriaus intervencijos, sulaukė kritikos, esą finansavimas teikiamas įmonėms, kurioms jo nereikia ir todėl vietoj papildomos naudos teikimo, tokia parama tik išstumiami privatūs investuotojai.

Valstybių narių nuomonės dėl paramos įmonėms skiriasi: kai kurios valstybės itin daug dėmesio skiria paramai investicijoms, kitos labiau orientuojasi į netiesioginio poveikio priemones, pvz., inovacijas. Dar kitose valstybėse narėse itin svarbus vaidmuo vis dar tenka su inovacijomis nesusietai paramai. Dabartinė ERPF aprėptis pernelyg plati, todėl bendro pobūdžio paramą verslumui skatinti gali gauti visų sektorių įmonės, neatsižvelgiant į tai, ar tam sektoriui būdingas rinkos nepakankamumas ir į to sektoriaus indėlį į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą.

Taigi, pagrindinė dabartinės ERPF aprėpties problema – pernelyg plačiai apibrėžta parama įmonėms ir būtinybė didinti paramos įmonėms veiksmingumą ir papildomą naudą.

## 1.2. Parama investicijoms į infrastruktūrą

Pagrindinė nustatyta problema, susijusi su transporto infrastruktūros finansavimo aprėptimi pagal dabartinę sanglaudos politiką, yra nesugebėjimas užtikrinti pakankamo susitelkimo ties ES prioritetais. Nors sanglaudos lėšos buvo telkiamos TEN-T gairėse nustatytiems prioritetams, tačiau nebūtinai tiems jų aspektams, kurie iš pat pradžių buvo nustatyti kaip duosiantys daugiausiai papildomos Europos naudos. Sanglaudos politikai teks sudėtingas uždavinys – iki 2020 m. sanglaudos šalyse veiksmingai prisidėti prie reikalingų 30 mlrd. EUR vertės investicijų į pagrindinę TEN-T infrastruktūrą.

Be to, svarbu gerinti skirtingų ES priemonių, kuriomis finansuojamas TEN-T, koordinavimą. Iki šiol TEN-T programa orientuotasi į netiesioginio poveikio priemones, pavyzdžiui, galimybių studijas, o Sanglaudos fondas daugiausia dėmesio skyrė investicijoms į infrastruktūrą. Koordinavimo problema tapo itin aktuali, nes Sutartyje apibrėžta Sanglaudos fondo aprėptis apima fizines investicijas į TEN-T, kuris taip pat bus remiamas pagal neseniai pasiūlytą Europos infrastruktūros tinklų priemonę.

## 1.3. Teritorinis bendradarbiavimas

Didžiausia papildoma **teritorinio bendradarbiavimo** Europos nauda – atveriamos galimybės imtis būtinų bendrų veiksmų klausimams, kurie vis dažniau yra tarpvalstybinio ar tarpregioninio pobūdžio, spręsti:

- tarpvalstybinės problemos;
- dalijimasis gerąja patirtimi;
- bendradarbiavimas siekiant masto ekonomijos ir kritinės masės;
- bendradarbiavimas, kuriuo siekiama gerinti valdyseną;
- bendradarbiavimas prie ES išorės sienų saugumo ir stabilumo klausimais ir abipusiai naudingų santykių užmezgimas.

Siekiant Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslo, parama teikiama iš ERPF, iš viso skiriant 8,7 mlrd. EUR biudžetą, t. y. 2,5 proc. visų 2007–2013 m. sanglaudos politikos asignavimų.

Nors šiuo metu Europos teritorinio bendradarbiavimo programomis galima pasinaudoti pirmiau išvardytiems klausimams spręsti, jas reikėtų tobulinti dėl šių priežasčių:

- dėl nepakankamo strateginio tikslumo priimamos plačios intervencijos strategijos, todėl sunku užtikrinti aiškiai nustatomą poveikį;
- trūksta veiksmingo koordinavimo, siekiant rasti ES reglamentais nustatytų reikalavimų ir susijusių valstybių narių teisinių sistemų kompromisą.

## 1.4. ES veiksmų pagrindimas

ES veiksmai pagrįsti Sutarties 174 straipsnyje nustatytais tikslais ir subsidiarumo principu. Teisė imtis veiksmų suteikta Europos Sąjungos sutarties 3 straipsniu, kuriame nurodyta, kad

„[Sąjunga] skatina ekonominę, socialinę ir teritorinę sanglaudą bei valstybių narių solidarumą“, Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 175 straipsniu, kuriame aiškiai nurodoma, kad Sąjunga šią politiką įgyvendina naudodama struktūrinius fondus, ir 177 straipsniu, kuriame apibrėžiamas Sanglaudos fondo vaidmuo.

## 2. TIKSLAI

**Bendrasis tikslas** apibrėžtas SESV 176 straipsnyje, pagal kurį „Europos regioninės plėtros fondo paskirtis – padėti ištaisyti pagrindinius Sąjungos regionų pusiausvyros sutrikimus prisidedant prie atsiliekančių regionų plėtros bei struktūrinio prisitaikymo ir nuosmukį patiriančių pramoninių regionų pertvarkos.“ Sutarties 177 straipsnyje nustatyta, kad Sanglaudos fondas „teikia finansinę paramą aplinkos apsaugos ir transeuropinių tinklų projektams transporto infrastruktūros srityje.“

Atsižvelgiant į šio poveikio vertinimo aprėptį, **konkretūs tikslai** yra užtikrinti, kad ERPF ir Sanglaudos fondo lėšos būtų panaudojamos:

- veiksmingai;
- našiai;
- sukuriant kuo daugiau papildomos Europos naudos.

**Veiklos tikslai** yra susiję su atskirais aptariamais klausimais ir yra tokie:

- parama įmonėms, siekiant užtikrinti, kad įmonėms teikiama parama investicijoms prisidėtų prie tvaraus augimo ir užimtumo, o parama inovacijoms padėtų plėtoti vietas ir regiono potencialą;
- investicijos į infrastruktūrą, siekiant užtikrinti pakankamą paramos sutelkimą į Europos prioritetus;
- teritorinis bendradarbiavimas, siekiant užtikrinti pakankamą susitelkimą ties Europos prioritetais, o valstybėms narėms ir regionams – galimybę lanksčiai rinktis teminius tikslus.

## 3. POLITIKOS VARIANTAI

Atsižvelgiant į nustatytus tikslus, poveikio vertinime išdėstyti skirtingi politikos scenarijų variantai aprėpties problemai spręsti ir pateikiamos alternatyvos nežymiai arba iš esmės keisti galiojančias nuostatas.

### 3.1.1. 1 variantas. „Politika nekeičiama“

- ERPF aprėptis ir toliau yra plačiai apibrėžta ir sutelkta į pelningas investicijas bei vidinio potencialo plėtojimą.
- Tiesioginė parama pirmiausia teikiama MVĮ, tačiau ne vien.

### **3.1.2. 2 variantas. „Tikslingesnė parama didelėms įmonėms, orientuojantis į MTTP, inovacijas ir didelio poveikio technologijas“**

- Parama bendro pobūdžio pelningoms investicijoms, kuriomis siekiama išsaugoti ir kurti darbo vietas, teikiama tik MVĮ.
- Vidinio potencialo plėtojimui skirta parama teikiama ir didelėms, ir mažoms įmonėms, remiant regionų ir vietos plėtrą bei mokslinius tyrimus ir inovacijas.

### **3.1.3. 3 variantas. „Neskirti dotacijų didelėms įmonėms, o MVĮ teikti tik paskolas ir nuosavo kapitalo finansavimą“**

- Visos pelningos investicijos remiamos teikiant ne dotacijų formos paramą ir naudojantis novatoriškomis finansavimo priemonėmis.

## **3.2. ERPF ir Sanglaudos fondo paramos infrastruktūrai aprėptis**

### **3.2.1. 1 variantas. „Status quo“**

- ERPF ir Sanglaudos fondas toliau finansuoja pagrindinę infrastruktūrą visuose ES regionuose, lėšas sutelkdami į mažiau išsivysčiusius regionus. Sanglaudos fondo lėšų skiriama tik skurdesnėms valstybėms narėms.
- Mažiau išsivysčiusiuose regionuose susitelkiama tiek į Europos svarbos prioritetinius projektus, kaip apibrėžta naujame TEN-T pagrindų dokumente, tiek į antrinę infrastruktūrą.
- Be to, pagal TEN-T programą ir toliau finansuojami didelę papildomą ES naudą turintys infrastruktūros projektai išsivysčiusiuose regionuose, daugiausia dėmesio skiriant netiesioginio poveikio priemonėms, pavyzdžiui, galimybių studijoms ir pan.
- Investicijos į infrastruktūrą įtraukiamos į nacionalines veiksmų programas ir jų prioritetai nustatomi nacionaliniu lygmeniu.

### **3.2.2. 2 variantas. „Didesnis dėmesys ties Europos prioritetams teikiant investicijas į pagrindinę infrastruktūrą mažiau išsivysčiusiuose regionuose ir Europos infrastruktūros tinklų priemonei labiau išsivysčiusiuose regionuose“**

- Sanglaudos fondas finansuoja investicijas į infrastruktūrą Europos strateginių prioritetų srityse. Fondo lėšos skiriamos tik skurdesnėms valstybėms narėms.
- ERPF parama kryptingai teikiama nacionalinės ir (arba) regioninės svarbos projektams.
- Investicijos į pagrindinę infrastruktūrą įtrauktos į nacionalines programas, o investicijų suderinimas su ES prioritetais užtikrinamas nustatčius privalomą strateginių investicijų projektų, kuriuos reikia įgyvendinti iki 2020 m., sąrašą; jame išvardyti projektai atrinkti ir aptarti su valstybėmis narėmis bei įtraukti į partnerystės sutartis. Lėšos šiems projektams bus specialiai rezervuotos.

- Strateginio planavimo *ex ante* sąlygos padės labiau susitelkti ties strateginėmis investicijomis į tvarųjį transportą.
- Pirmenybė teikiama nacionalinės ir regioninės svarbos investicijoms, atsižvelgiant į jų indėlį į tvarumą ir tinklų kūrimą.
- Europos infrastruktūros tinklų priemonė papildo sanglaudos politikos investicijas į fizinę infrastruktūrą, ne tik į netiesioginio poveikio investicijas. Pagal Europos infrastruktūros tinklų priemonę finansuojami didelę papildomą ES naudą teikiantys infrastruktūros projektai. Iš finansinio Sanglaudos fondo asignavimo Europos infrastruktūros tinklų priemonei rezervuota 10 mlrd. EUR.

### **3.2.3. 3 variantas. „Didesnis Sanglaudos fondo dėmesys nacionalinei infrastruktūrai“**

- Iš Sanglaudos fondo finansuojamos investicijos į infrastruktūrą Europos strateginių prioritetų srityse, susijusiose su pagrindiniu ir visa apimančiu TEN-T.
- ERPF parama kryptingai orientuojama į nacionalinės ir (arba) regioninės svarbos projektus.
- Kaip ir pagal 2 variantą, didelės investicijos į infrastruktūrą yra įtrauktos į nacionalines programas.
- Pagal Europos infrastruktūros tinklų priemonę investicijos teikiamos tik labiau išsivysčiusioms valstybėms narėms ir finansuojami didelę papildomą ES naudą teikiantys infrastruktūros projektai.
- Sanglaudos fondo lėšomis finansuojami projektai mažiau išsivysčiusiose valstybėse narėse, taip papildant Europos infrastruktūros tinklų priemonės aprėptį. Iš Sanglaudos fondo Europos infrastruktūros tinklų priemonei nepervedami 10 mlrd. EUR.

## **3.3. Teritorinis bendradarbiavimas**

### **3.3.1. 1 variantas. „Politika nekeičiama“**

- Bendradarbiavimo programų prioritetai ir toliau yra plačiai apibrėžti.
- Bendradarbiavimo programos ir konvergencijos arba konkurencingumo tikslų programos oficialiai nėra susietos.

### **3.3.2. 2 variantas. „Lėšų telkimas pagal temas ir glaudesnė sąsaja su kitomis programomis“**

- Sumažinamas teminių tikslų, kuriuos galima rinktis tarpvalstybinio ir tarptautinio bendradarbiavimo tikslais, skaičius.
- Bendradarbiavimo aspektai įtraukiami į bendrą strateginę programą.

### **3.3.3. 3 variantas. „Bendradarbiavimo veiklos įtraukimas į regionines programas“**

- Nebėra atskirų teritorinio bendradarbiavimo programų.
- Bendradarbiavimo veikla vykdoma kaip galiojančių regioninių programų, kuriose numatyta galimybė imtis bendradarbiavimo veiksmų, dalis.

## **4. VARIANTŲ PALYGINIMAS**

### **ERPF finansuojamos paramos įmonėms aprėptis**

Pasirinkus 1 variantą („Politika nekeičiama“), dėl gana plačios intervencijos aprėpties valstybės narės galėtų pakankamai lanksčiai pasirinkti intervencijos sritis, kurios geriausiai atitinka jų poreikius, o didžiausia paramos dalis būtų skiriama MVĮ ir MTTP. Tačiau didelėms įmonėms toliau būtų skiriama parama investicijoms ir kiltų pavojus, kad viešasis finansavimas išstums privačias investicijas.

Pagal 2 variantą didelėms įmonėms būtų teikiamos tik konkrečios investicijos, skirtos remti vidinio regiono potencialo plėtojimą, visų pirma inovacijas, naujas technologijas ir mokslinius tyrimus, bendradarbiavimą ir bendras didelių įmonių, MVĮ ir kitų institucijų iniciatyvas. Be to, pasirinkus šį variantą svarbesnį vaidmenį būtų galima skirti ne dotacijų forma pagrįstoms priemonėms, visų pirma susijusioms su parama investicijoms, kurios paprastai siejamos su mažesne rizika ir didesniais nepadengtais nuostoliais nei investicijos į inovacijas, ir didesnės rizikos veikla. Šios priemonės sumažins nepadengtuosius nuostolius, tačiau sumažės ir valstybių narių lankstumas.

Pagal 3 variantą panaikinus dotacijomis pagrįstą paramą didelėms įmonėms, padidėtų finansavimo veiksmingumas ir poveikis. Tačiau būtų suvaržyta svarbiausiems ES tikslams pasiekti būtina inovacijų ir mokslinių tyrimų veikla, nes negrąžintina parama yra veiksmingesnė novatoriškiems MTTP projektams, kurie nėra komerciškai įdomūs rinkai. Be to, gali būti, kad vietoj negrąžintinos paramos didelėms įmonėms ėmus teikti grąžintiną paramą, padidėtų vadovaujančiųjų institucijų administracinės išlaidos.

Siekiant didinti paramos veiksmingumą ir jos indėlį į vietos ir regioninį potencialą, ekonomikos augimą ir užimtumą, priimtinausias 2 variantas.

### **ERPF ir Sanglaudos fondo paramos infrastruktūrai aprėptis**

Pasirinkus 1 variantą („Politika nekeičiama“) toliau būtų gaunama infrastruktūrai skirta ES finansavimo teikiama nauda. Tačiau dėmesys Europos tinklų kūrimo prioritetams būtų nepakankamas, o investicijos į infrastruktūrą turtingesniuose regionuose sumažintų veiksmingumą. Nederinant sanglaudos politikos ir Europos infrastruktūros tinklų priemonės, ES parama infrastruktūrai ir toliau būtų suskaidyta.

Pagal 2 variantą labiau orientuojantis į Europos prioritetus ir Europos infrastruktūros tinklų priemonę, Sanglaudos fonde rezervavus 10 mlrd. EUR, būtų galima labiau susitelkti ties ES prioritetiniais projektais. Kita vertus, pasirinkus šį variantą sumažėtų valstybių narių ir regionų lankstumas.

Pagal 3 variantą investicijas į infrastruktūrą ir toliau būtų galima telkti konvergencijos tikslo siekiančiuose regionuose, kuriems labiausiai reikalinga bazinė infrastruktūra. Esminis šio varianto privalumas – galimybė sanglaudos šalims visiškai lanksčiai įgyvendinti regioninius ir nacionalinius prioritetus minėtuose regionuose, o pagrindinis trūkumas – nepakankamas Sanglaudos fondo paramos sutelkimas pagrindiniams TEN-T projektams.

Atsižvelgiant į papildomą ES naudą ir Europos infrastruktūros tinklų priemonės ir Sanglaudos fondo veiklos koordinavimą, priimtinausias 2 variantas.

### **Teritorinis bendradarbiavimas**

Pagal 1 variantą („Politika nekeičiama“) Europos teritorinio bendradarbiavimo programoms suteikiamas didesnis lankstumas renkantis politikos sritis, kuriose norima imtis veiksmų. Tačiau nesutelkiamas strateginis dėmesys ir nėra aiškios tikėtinų šios programos rezultatų apibrėžties. Be to, pasirinkus šį variantą būtų sudėtinga užtikrinti jo ir kitų ES programų papildomumą.

2 variantas glaudžiau susietų bendradarbiavimo programas ir strategiją „Europa 2020“. Programų intervencijos logika pagerėtų, nes programų tikslai būtų nustatomi atsižvelgiant į tikėtinų našumo rodiklių ir rezultatų apibrėžtį. Be to, sustiprėtų sąveika su regioninėmis veiksmų programomis. Kita vertus, pasirinkus šį variantą programos būtų rengiamos ne taip lanksčiai.

Pagal 3 variantą įtraukus ES lygmens aspektus sustiprėtų regioninių programų sinergija ir poveikis. Tačiau pagal šį variantą būtų bendradarbiaujama tik vykdant tam tikrus projektus ir nebūtų skatinamas ilgalaikis tarpvalstybinėms ar tarptautinėms teritorijoms skirtos integruotos strategijos plėtojimas. Be to, kiltų pavojus, kad programavimo metu nebus atsižvelgiama į ES lygmens aspektus. Be paramos struktūros būtų sudėtinga rengti bendrus projektus.

Atsižvelgiant į didesnę dėmesį Europos prioritetams, aiškiai programų intervencijos logikai ir didesnei papildomai naudai, priimtinausias 2 variantas.

### **5. STEBĖSENA IR VERTINIMAS**

Sanglaudos politikos stebėsenos ir vertinimo sistemos taps tobulesnės nei dabar, bus labiau orientuojamasi į rezultatus ir derėjimą su strategija „Europa 2020“. Tiksliau tai reikš, kad:

- programose bus aiškiai išdėstyti siekiami pokyčiai, kaip jais prisidedama prie strategijos „Europa 2020“ tikslų, ir kaip išteklių naudojimas tam tikroms intervencijoms (veiklos našumas) paskatins pokyčius (rezultatai). Tai bus išreikšta našumo ir rezultatų rodikliais. Prireikus bus naudojami su strategijos „Europa 2020“ tikslais suderintų bendrų rodiklių rinkinys;
- kad būtų aiškiai matyti pažanga, padaryta įgyvendinant strategijos „Europa 2020“ prioritetus, kiekvienoje programoje bus išdėstytas veiklos rezultatų planas, nustatantis kiekybinius kiekvienos prioritetinės krypties orientyrus, pagrįstus tam tikru skaičiumi konkrečios programos rodiklių;



- šiuos veiklos rezultatų plano orientyrus siūlys valstybė narė ir dėl jų sutars Komisija bei valstybės narės;
- orientyrų suvestinė, metodika ir pagrindiniai principai bus išdėstyti partnerystės sutartyje.

Remiantis programų rodiklių rinkiniu reguliariai bus vykdoma veiksmų programų rezultatų stebėseną. Metinėse įgyvendinimo ataskaitose bus lyginami tikslai ir veiklos našumas ir nagrinėjama, kodėl tikslai nebuvo pasiekti arba buvo viršyti. Siekdami, kad programos būtų deramai įgyvendinamos, stebėsenos komitetai svarstys, ar reikalingi pokyčiai arba kitos iniciatyvos. Rezultatai taip pat bus stebimi ir pranešami, kai tik gaunami duomenys, ir aptariami stebėsenos komiteto ir metinės peržiūros posėdžiuose.

Numatyta, kad siekiant išnagrinėti veiklos rezultatų plane apibrėžtų orientyrų įgyvendinimo pažangą, bus vykdomos dvi oficialios peržiūros. Pirmąją minėtų orientyrų įgyvendinimo pažangos peržiūrą Komisija atliks 2017 m., remdamasi metinėse įgyvendinimo ataskaitose pateiktais lėšų įsisavinimo ir veiklos našumo rodikliais. Antroji peržiūra bus atlikta 2019 m.