

Strasbūrā, 29.5.2018.
SWD(2018) 283 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikumi

EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA

par Eiropas Reģionālās attīstības fondu un Kohēzijas fondu

par mehānismu juridisku un administratīvu šķēršļu novēršanai pārrobežu kontekstā

**par īpašiem noteikumiem attiecībā uz Eiropas teritoriālās sadarbības mērķi (Interreg),
kas saņem atbalstu no Eiropas Reģionālās attīstības fonda un ārējās finansēšanas
instrumentiem**

{COM(2018) 372 final} - {SEC(2018) 268 final} - {SWD(2018) 282 final}

Ietekmes novērtējuma kopsavilkums

1. DARBĪBAS JOMA UN UZDEVUMS

Eiropas Reģionālās attīstības fonda (ERAF) un Kohēzijas fonda (KF) uzdevums ir noteikts Līgumos: ekonomiskā, sociālā un teritoriālā kohēzija. Tas nozīmē nevienlīdzību mazināšanu starp reģioniem un valstīm dažādās jomās: inovācija, konkurētspēja, nodarbinātība, vide, transports, izglītība, veselības aprūpes infrastruktūra un ilgtspējīga pilsētattīstība.

Transversāla prioritāte ir pārrobežu sadarbība, izmantojot Eiropas teritoriālo sadarbību ("ETS" vai "Interreg") un Eiropas pārrobežu saistību dokumentu.

Lai nodrošinātu saskanību ar citām dalītas pārvaldības ES rīcībpolitikām, noteikumi par ERAF un Kohēzijas fonda īstenošanu un izpildi pēc iespējas ir reglamentēti Kopīgo noteikumu regulā (KNR). Tajā ir izklāstīti kopīgi noteikumi septiņiem kopīgi pārvaldītiem fondiem ES līmenī:

- KF: Kohēzijas fonds
- EJZF: Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fonds
- ERAF: Eiropas Reģionālās attīstības fonds
- ESF+: Eiropas Sociālais fonds Plus
- AMIF: Patvēruma un migrācijas fonds
- IDF: Iekšējās drošības fonds
- BMI: Robežu pārvaldības instruments

2. IEPRIEKŠĒJĀS PROGRAMMĀS GŪTĀ PIEREDZE

Politikas stratēģijas, prioritāšu un ietekmes ziņā *ex post* novērtējums dažādās jomās bija atšķirīgs:

- ar augstu pievienoto vērtību un ietekmi: atbalsts MVU, pārdomātas specializācijas stratēģijas un palīdzības sniegšana reģioniem, lai tie varētu virzīties augšup pa ekonomikas ķēdes posmiem, mazoglekļa ekonomika, ilgtspējīga pilsētattīstība un reģionālā sadarbība;
- ar mazāku ietekmi, piemēram, atbalsts lieliem uzņēmumiem un investīcijas lidostās (izņemot tālākos reģionos).

Vienkāršošana: vajadzība samazināt administratīvo slogu: ERAF un Kohēzijas fonda *ex post* izvērtējumos tika konstatēts, ka pārvaldības, kontroles un revīzijas sistēmas ir pārāk sarežģītas. Tas rada administratīvu nenoteiktību un kavējumus īstenošanā. Augstā sarežģītība bija īpašs apgrūtinājums ES-15 valstīs, kam iedalīti relatīvi mazāks finansējums; šis fakts liecina par vajadzību ievērot samērīguma principu.

Vajadzība pēc elastīguma, lai reaģētu uz jaunām vajadzībām: ERAF un Kohēzijas fonda *ex post* izvērtējumos tika secināts, ka programmu pielāgošana ekonomikas krīzes laikā 2007.–2013. gada periodā bija ļoti gudra rīcība, tāpēc šī pieeja būtu jāizmanto arī turpmāk.

Finanšu instrumentu (FI) potenciāls: ERAF un Kohēzijas fonda *ex post* izvērtējumos konstatēja, ka dažās politikas jomās investīciju finansēšanai FI varētu izmantot efektīvāk, taču ir kavējumi īstenošanā un to plašāka izmantošana ir apgrūtināta.

Komisija no 2018. gada 10. janvāra līdz 9. martam noturēja sabiedrisko apspriešanu par tematu "ES fondi kohēzijas politikas jomā". Galvenie secinājumi ir, ka ir vajadzīga

vienkāršošana: ieinteresētās personas norādīja, ka galvenais šķērslis panākumiem ir sarežģītās procedūras, kam seko apjomīgās revīzijas un kontroles prasības, elastības trūkums, grūtības nodrošināt finansiālo ilgtspēju un maksājumu kavējumi.

Taču respondenti pauda stingru atbalstu šādiem aspektiem:

- kohēzijas politikas īstenošana visos reģionos (gan norādot, ka mazāk attīstītie reģioni joprojām jāpatur uzmanības centrā);
- politikas inovācija, ieskaitot pārdomātas specializācijas stratēģijas un pārdomātas investīcijas plašākā mērogā;
- tematiskās koncentrācijas turpināšana un attīstīšana;
- uzmanības pievēršana vietējām problēmām (jo īpaši ilgtspējīgas pilsētattīstības jomā);
- starpreģionāla sadarbība, gan pāri robežām, gan visā Eiropā.

3. RĪCĪBPOLITISKIE VARIANTI

Iespējamie varianti, kā samazināt budžetu:

- 1. variants: samazināt visās jomās;
- 2. variants: samazināt palīdzību attīstītākajiem reģioniem;
- 3. variants: saglabāt atbalstu galvenajās jomās (tematiskā koncentrācija) un samazināt pārējās jomās.

Vēlamais variants ir 3. variants, tostarp šādu iemeslu dēļ:

- lai turpinātu koncentrēties uz tematiem ar vislielāko ES pievienoto vērtību, par kuriem izvērtējumā secināts, ka politikai bijusi vislielākā ietekme;
- ar vairākiem no lielākajiem pārbaudījumiem (globalizācija un ekonomikas pārkārtošana, pāreja uz mazoglekļa un aprites ekonomiku, vidiskās problēmas, migrācija un nabadzīgi rajoni pilsētās) arvien vairāk saskaras daudzi reģioni visā ES, tostarp arī attīstītākie; ES investīcijas ir vajadzīgas un tās ir solidaritātes izpausme;
- jā saglabā kritiskā masa – investīcijas attīstītākajos reģionos, rēķinot pēc iedzīvotāju skaita, jau tā ir salīdzinoši nelielas;
- lielākā daļa ieinteresēto personu sabiedriskajā apspriešanā atbalstīja ERAF atbalsta sniegšanu visos reģionos. Šis scenārijs nodrošina arī labāku kohēzijas politikas fondu redzamību visās dalībvalstīs.

4. PRIORITĀRIE MĒRĶI, TEMATISKĀ KONCENTRĀCIJA

2014.–2020. gada periodā izmantotie vienpadsmit tematiskie mērķi šajā regulā ir noreducēti līdz pieciem skaidriem politikas mērķiem.

1. Viedāka Eiropa — inovatīvi un viedi rūpnieciskie pārkārtojumi.
2. Zaļāka Eiropa ar zemām oglekļa emisijām.
3. Ciešāk savienota Eiropa — mobilitāte un reģionālo IKT savienojamība.
4. Sociālāka Eiropa — Eiropas sociālo tiesību pīlāra īstenošana.
5. Iedzīvotājiem tuvāka Eiropa — pilsētu, lauku un piekrastes teritoriju ilgtspējīga un integrēta attīstība ar vietējo iniciatīvu palīdzību.

Šī vienkāršošana ļaus veidot sinerģiju un sniegs elastīgumu starp kāda mērķa dažādajiem virzieniem, kas nozīmē, ka vairs nebūs mākslīga dalījuma starp dažādām rīcībpolitikām, kas

palīdz sasniegt vienu un to pašu mērķi. Regulā ir arī izklāstīti tematiskās koncentrācijas pamatprincipi.

Ņemot vērā budžeta samazinājumus, lai arī turpmāk nodrošinātu investīciju kritisko masu, ERAF un Kohēzijas fonda regulā saglabātas tematiskās koncentrācijas prasības. Lielākā daļa (65 % līdz 85 %) līdzekļu tiks novirzīti to politikas mērķu sasniegšanai, par kuriem pierādījumi izvērtējumā un ietekmes novērtējums liecina, ka tiem ir vislielākā pievienotā vērtība, kā arī lielākais devums ES prioritātēs:

- PM Nr. 1 “Viedāka Eiropa, veicinot inovatīvas un viedas ekonomiskās pārmaiņas”;
- PM Nr. 2 “Zaļāka Eiropa ar zemām oglekļa emisijām, veicinot tīru un taisnīgu enerģētikas pārkārtošanu, “zaļas” un “zilās” investīcijas, aprites ekonomiku, pielāgošanos klimata pārmaiņām un risku novēršanu un pārvaldību”.

Lai nodrošinātu elastību, tematiskās koncentrācijas kritērijus piemēros valsts līmenī.

Valstis, kurās:	Min. % “PM Nr. 1”	Min. % “PM Nr. 2”
NKI ir mazāks par 75 %	35 %	30 %
NKI ir 75–100 %	45 %	30 %
NKI ir lielāks par 100 %	60 %	PM Nr. 1 + PM Nr. 2 = vismaz 85 %

5. SASKAŅOTĪBA AR ES PRIORITĀTĒM UN AR CITĀM ES RĪCĪBPOLITIKĀM

Joprojām piemēros *ex ante* nosacījumus, taču tagad tie būs “**veicinošie nosacījumi**”. Nosacījumu būs mazāk un tie būs stingri vērsti uz jomām, kam ir vislielākā ietekme uz ERAF un KF atbalsta rezultativitāti. Turklāt tie visa perioda laikā tiks pārskatīti.

Būs **lielāka saskaņotība ar Eiropas pusgada procesu**. Plānošanas posmā dalībvalstis apzinās attiecīgos konkrētai valstij adresētos ieteikumus, kas sniegti pēdējo divu gadu laikā (2019. un 2020. gadā), lai iekļautu tos savās programmās. Šie ieteikumi pēc tam tiks apspriesti starp Komisiju un dalībvalsti (un uzraudzības komitejas sanāksmēs) ikgadējā politikas dialoga ietvaros.

Kopīgo noteikumu regula nodrošinās lielāku 7 **dalītās pārvaldības fondu** noteikumu saskaņotību un konsekveni.

Ņemot vērā tematisko koncentrēšanos uz PM Nr. 1, svarīgs jautājums ir **saskaņotība ar programmu “Apvārsnis Eiropa”**. Programmas “Apvārsnis Eiropa” uzmanības centrā ir “Eiropas izcilība” (jaunu zināšanu ieguve un izmantošana, progresīva pētniecība), savukārt ERAF koncentrējas uz “reģionālo nozīmīgumu” (esošo zināšanu un tehnoloģiju izplatīšana vietās, kur tas vajadzīgs, integrējot tās vietējā līmenī ar pārdomātas specializācijas stratēģijām, vietējo inovācijas sistēmu veidošana).

Lai nodrošinātu konsekveni ar **Eiropas infrastruktūras savienošanas instrumentu (EISI)**, paredzēta uzlabota sinerģija un papildināmība: EISI koncentrēsies uz “pamattīklu”, savukārt ERAF un Kohēzijas fonds atbalstīs arī “visaptverošo tīklu”, piemēram, nodrošinās piekļuvi vietējā un reģionālā līmenī, kā arī transporta savienojumus pilsētu teritorijās.

6. INTERREG UN EIROPAS PĀRROBEŽU MEHĀNISMI

Turpinot iepriekšējo *Interreg* programmu sekmīgo darbību, ir ierosinātas šādas izmaiņas:

- **pārrobežu programmas**, tā vietā lai galvenokārt nodarbotos ar finansējuma pārvaldīšanu un sadali, turpmāk varētu darboties kā pieredzes apmaiņas iestādes, sekmējot pārrobežu darbības un kļūstot par stratēģiskās plānošanas centru;
- **sadarbība ārpus ES**: tā tiks īstenota, pirmkārt, ar attālāko reģionu sadaļu un, otrkārt, ieklaus esošo IPA/EKI finansējumu, lai atbalstītu paplašināšanos un sadarbību ar kaimiņvalstīm.

Interreg arī turpmāk varēs balstīt uz visiem prioritārajiem mērķiem (attiecīgā gadījumā), un, lai gan to finansēs no ERAF, tas būs reglamentēts atsevišķā ETS regulā, kurā būs noteikti *Interreg* specifiski noteikumi.

Daudzos gadījumos pārrobežu šķēršļus (it īpaši attiecībā uz veselības aprūpes pakalpojumiem, darba tirgus regulējumu, vietējo sabiedrisko transportu un darījumdarbības attīstību) rada atšķirīgas administratīvās prakses un valstu tiesiskais regulējums. Šos administratīvos šķēršļus programmām ir grūti novērst – ir vajadzīgi augstāka līmeņa struktūru lēmumi.

Komisija ierosina palīdzēt rast risinājumus **ar standarta juridisku instrumentu, kas ļaus vienas dalībvalsts noteikumus piemērot kaimiņos esošā dalībvalstī**. Tā kā darbība ir brīvprātīga un fakultatīva un par tās izmantošanu (vai neizmantošanu) lemj attiecīgās dalībvalstis, tā ir saskaņā ar subsidiaritātes un proporcionalitātes principu. Tai arī nebūs finansiālas ietekmes uz ES budžetu.

Instruments piedāvā divas iespējas: Eiropas pārrobežu saistības dokuments (ar kuru atļauj atkāpties no parastajiem noteikumiem) vai Eiropas pārrobežu deklarācija (parakstītāji oficiāli apņemas izdarīt grozījumus parastajos noteikumos). Mehānisms attieksies uz kopīgiem projektiem par jebkuru infrastruktūras elementu, kam ir ietekme pārrobežu reģionā, vai vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu, ko sniedz pārrobežu reģionā.

7. VIENKĀRŠOTA IZPILDES SISTĒMA

Ir pierādījumi, ka ERAF un Kohēzijas fonda administrēšana rada ievērojamas administratīvās izmaksas, nesēnā pētījumā¹ tika aplēsts, ka ERAF tās veido vidēji 3 % no programmas izmaksām, bet Kohēzijas fondam – 2,2 %. Administratīvais slogs atbalsta saņēmējiem (tostarp MVU) ir augstāks.

Lielākā daļa pasākumu ERAF un Kohēzijas fonda vienkāršošanas pasākumu būs noteikti KNR. Daudzus no tiem šobrīd ir grūti izteikt skaitļos, taču pētījumā ir aplēsts, ka:

- plašāka **vienkāršotu izmaksu iespēju** (vai maksājumu atkarībā no nosacījumiem) izmantošana attiecībā uz ERAF un Kohēzijas fonda finansējumu varētu ievērojami samazināt kopējās administratīvās izmaksas – par 20–25 %, ja šīs iespējas tiktu piemērotas vispārēji;
- **samērīgāka kontroles un revīzijas pieeja** būtiski samazinātu verifikāciju skaitu, kā arī revīzijas slogu t. s. zema riska programmām. Tādējādi ERAF un Kohēzijas fonda kopējās administratīvās izmaksas samazinātos par 2–3 %, bet zema riska programmās – vēl lielākā apmērā.

¹ Spatial Foresight & t33, *New assessment of administrative costs and burden in ESI Funds*, provizorisks rezultāti.

Vēl citi vienkāršošanas pasākumi:

- ar vienkāršiem noteikumiem ir izklāstītas dažādu fondu – un finanšu instrumentu un dotāciju – kombinēšanas iespējas;
- vairs nebūs īpašu noteikumu investīcijām, kas rada ieņēmumus;
- nebūs liela projekta procesa (tā vietā stratēģiskajiem projektiem sekos līdzī uzraudzības komiteja);
- finansējums tiks vienkāršots, piemēram, izmantojot izcilības zīmoga pieeju;
- finanšu instrumenti jau no paša sākuma būs labāk integrēti plānošanas un īstenošanas procesā jau no paša sākuma un attiecīgi tiks racionalizēts *ex ante* novērtējums – ir ierosināts paredzēt elastīguma iespēju dotāciju kombinēšanai ar finanšu instrumentiem;
- ir precizēti attiecināmības noteikumi un ir vienkāršoti noteikumi par pārvaldības izmaksām un maksām, taču nolūkā veicināt efektīvu pārvaldību tie joprojām balstīsies veikumā;
- nebūs vēl papildus atsevišķi jāziņo par finanšu instrumentiem, jo tie jau ir iekļauti tajā pašā ziņošanas sistēmā, tāpat kā visi pārējie finansējuma veidi.