



Euroopa Liidu  
Nõukogu

Brüssel, 21. mai 2021  
(OR. en)

---

---

Institutsioonidevaheline  
dokument:  
2018/0196(COD)

---

---

6674/21  
ADD 3

FSTR 21  
REGIO 36  
FC 9  
SOC 122  
PECHE 75  
CADREFIN 122  
JAI 237  
SAN 119  
CODEC 295

## **NÕUKOGU PÕHJENDUSTE KAVAND**

Teema: Nõukogu esimese lugemise seisukoht eesmärgiga võtta vastu EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning nende fondide ja Varjupaiga- ja Rändefondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisade rahastamisvahendi finantsreeglid  
– Nõukogu põhjenduste kavand

---

## I. SISSEJUHATUS

1. Komisjon võttis 29. mail 2018 vastu ettepaneku ühissätete määruse kohta<sup>1</sup>. Esialgses ühissätete määruse ettepanekus nähti ette ühissätted seitsme jagatud eelarve täitmise korras rakendatava fondi kohta: Ühtekuuluvusfond, Euroopa Merendus- ja Kalandusfond, Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond+, Varjupaiga- ja Rändefond, piirihalduse ja viisade instrument ning Sisejulgeolekufond. 14. jaanuaril 2020 esitas komisjon koos õiglase ülemineku fondi (JTF) loomist käsitleva ettepanekuga mitu muudatusettepanekut ühissätete määruse muutmiseks,<sup>2</sup> et lisada õiglase ülemineku fond uue fondina ühissätete määruse üldnormide alla. Pärast COVID-19 pandeemia puhkemist ning osana muudetud mitmeaastasest finantsraamistikust 2021–2027 ja taastepaketist esitas komisjon 28. mail 2020 mitu muudatusettepanekut 2021.–2027. aasta ühtekuuluvuspoliitika õigusaktide paketi muutmiseks, sealhulgas täiendavad muudatused ühissätete määruse muutmiseks<sup>3</sup>.
2. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis oma arvamuse esialgse ühissätete määruse ettepaneku kohta vastu 17. oktoobril 2018<sup>4</sup> ning muudetud ettepanekute kohta 10. juunil 2020<sup>5</sup> ja 18. septembril 2020<sup>6</sup>.
3. Regioonide Komitee võttis oma arvamuse esialgse ühissätete määruse ettepaneku kohta vastu 5. detsembril 2018<sup>7</sup> ning muudetud ettepanekute kohta 14. oktoobril 2020<sup>8</sup>.
4. Euroopa Kontrollikoda võttis oma arvamuse ühissätete määruse kohta vastu 31. oktoobril 2018<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Dok 9511/18 + ADD 1.

<sup>2</sup> Dok 5259/20 + ADD 1.

<sup>3</sup> Dok 8399/20 + ADD 1.

<sup>4</sup> ELT C 62, 15.2.2019, lk 83.

<sup>5</sup> ELT C 311, 18.9.2020, lk 55.

<sup>6</sup> ELT C 429, 11.12.2020, lk 236.

<sup>7</sup> ELT C 86, 7.3.2019, lk 41.

<sup>8</sup> ELT C 440, 18.12.2020, lk 191.

<sup>9</sup> ELT C 17, 14.1.2019, lk 1.

5. Euroopa Parlament võttis oma seisukoha ühissätete määruse kohta vastu 27. märtsi 2019. aasta täiskogu istungil toimunud esimesel lugemisel.
6. Struktuurimeetmete töörühm vaatas ühissätete määruse ettepaneku läbi mitmel Bulgaaria, Austria, Rumeenia, Soome, Horvaatia, Saksamaa ja Portugali eesistumise ajal toimunud koosolekul.
7. Alaliste esindajate komitee kinnitas osalised läbirääkimisvolitused määruse eri osade (ühissätete määruse plokid) kohta ajavahemikul 2018. aasta detsembrist kuni 2019. aasta maini<sup>10</sup>. 22. juulil 2020 kinnitas alaliste esindajate komitee veel täiendavad osalised volitused läbirääkimiste pidamiseks Euroopa Parlamendiga ühissätete määrust käsitlevate komisjoni muudetud ettepanekute üle<sup>11</sup>. Lisaks ajakohastas alaliste esindajate komitee 5. oktoobril 2020 osalisi läbirääkimisvolitusi, et võtta arvesse Euroopa Ülemkogu 17., 18., 19., 20. ja 21. juuli 2020. aasta erakorralisel kohtumisel vastu võetud Euroopa Ülemkogu järeldusi mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 ja taastepaketi kohta<sup>12</sup>.
8. Nende volituste alusel pidasid eesistujariigid Rumeenia, Soome, Horvaatia, Saksamaa ja Portugal institutsioonidevahelisi läbirääkimisi, mis viidi lõpule 2021. aasta veebruaris.
9. Euroopa Parlamendi regionaalarengukomisjon kiitis institutsioonidevaheliste läbirääkimiste tulemused heaks 16. märtsil 2021. 18. märtsil 2021 saatis regionaalarengukomisjoni esimees nõukogu eesistujariigile kirja, milles märkis, et ta soovib täiskogul nõukogu seisukoha parlamendi teisel lugemisel ilma muudatusettepanekuteta heaks kiita pärast seda, kui see on õiguskeeleliselt viimistletud.
10. Eespool nimetatud kokkulepet arvesse võttes ja pärast õiguskeelelist viimistlemist võttis nõukogu [xxxx 2021] vastu oma esimese lugemise seisukoha vastavalt ELi toimimise lepingu artiklis 294 sätestatud seadusandlikule tavamenetlusele.

---

<sup>10</sup> Dok 11149/19 (ühissätete määrust käsitlevate osaliste volituste konsolideeritud versioon).

<sup>11</sup> Dok 9428/20.

<sup>12</sup> Dok 10879/20.

## II. EESMÄRK (artiklid 1–9)

11. Kooskõlas muu hulgas ELi toimimise lepingu artiklitega 174, 175, 177 ja 322 on ühissätete määrus katusmäärus mitme jagatud eelarve täitmise korras rakendatava fondi jaoks, mille eesmärk on toetada liikmesriike, et tugevdada nende majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust, vähendades erinevusi piirkondade arengutasemes ning kõige ebasoodsamas olukorras olevate piirkondade ja saarte mahajäämust. Kehtestatakse ELi toimimise lepingu artiklil 177 põhinevad ühissätted, et hõlmata ERFi, ESF+, Ühtekuuluvusfondi, JTFi ja EMKVF-i poliitikat käsitlevad normid.
12. Lisaks kehtestatakse jagatud eelarve täitmise raames rakendatavate liidu fondide kooskõlastatud ja ühtlustatud rakendamise edasiarendamiseks kõigi ühissätete määrusega hõlmatud fondide jaoks ELi toimimise lepingu artiklil 322 põhinevad finantsreeglid ning nõukogu esimese lugemise seisukohas täpsustatakse selgelt asjaomaste sätete kohaldamisala.
13. Ühissätete määrusega toetatakse järgmisi poliitikaeesmärke:
  - a) konkurentsivõimelisem ja arukam Euroopa majanduse uuendusliku ja aruka ümberkujundamise ja piirkondliku IKT-ühenduvuse edendamise kaudu;
  - b) keskkonnahoidlikum, vähese CO<sub>2</sub>-heitega majanduselt CO<sub>2</sub>-neutraalsele majandusele üleminev ja vastupanuvõimeline Euroopa puhtale energeetikale õiglase ülemineku, roheliste ja siniste investeeringute, ringmajanduse, kliimamuutuste leevendamise ja nendega kohanemise ning riskiennetuse ja -juhtimise ning kestliku linnalise liikuvuskeskkonna edendamise kaudu;
  - c) paremini ühendatud Euroopa liikuvuse tõhustamise kaudu;
  - d) sotsiaalsem ja kaasavam Euroopa Euroopa sotsiaalõiguste samba rakendamise kaudu;
  - e) kodanikele lähemal olev Euroopa igat liiki territooriumide kestliku ja tervikliku arengu ning kohalike algatuste soodustamise kaudu.

### **III. NÕUKOGU ESIMESE LUGEMISE SEISUKOHA ANALÜÜS**

#### **a) Strateegiline lähenemisviis ja programmitöö (artiklid 7–37)**

14. Partnerlusleping, mille iga liikmesriik koostab, on kokkuvõtlik ja strateegiline dokument, mille alusel komisjon ja asjaomane liikmesriik peavad läbirääkimisi ERFi, ESF+, Ühtekuuluvusfondi, JTFi ja EMKVF-i programmide ülesehituse üle.
15. Programmide ettevalmistamise ja rakendamise eest vastutavad liikmesriigid sobival territoriaalsel tasandil kooskõlas asjaomase liikmesriigi institutsioonilise, õigus- ja finantsraamistikuga ning nende poolt selleks otstarbeks määratud asutused. Samuti võtavad nad rakendamise käigus nõuetekohaselt arvesse partnerluse põhimõtet.
16. Tõhustatud on horisontaalseid põhimõtteid, muu hulgas eesmärgiga tagada rahastamise kestlikkus, toetada ELi kliima- ja keskkonnanäesmärke, lõimida kahju mittetekitamise ja energiatõhususe esikohale seadmise põhimõtte ning tugevdada seost riiklike energia- ja kliimakavadega. Programmides märgitakse iga liikmesriigi kliimaalase panuse eesmärk protsendina liikmesriigi ERFi ja Ühtekuuluvusfondi kogueraldisest.
17. Selleks, et anda liikmesriikidele nende jagatud eelarve täitmise korras hallatavate eraldiste rakendamisel piisav paindlikkus, võimaldab nõukogu esimese lugemise seisukoht paigutada ümber teatavad rahastuse määrad fondide vahel ning jagatud eelarve täitmise korras ja otse ja kaudselt hallatavate vahendite vahel. Lisaks on igal liikmesriigil teatavatel määruses sätestatud tingimustel paindlikkus panustada programmi „InvestEU“.
18. Selleks et tagada vajalikud eeltingimused fondidest antava liidu toetuse tulemuslikuks ja tõhusaks kasutamiseks, kehtestatakse piiratud loend rakendamistingimustest ning kokkuvõtlikud ja ammendavad objektiivsed kriteeriumid nende hindamiseks ning kõnealused tingimused ja kriteeriumid täpsustatakse selgelt nii määruse artiklite kui ka lisade asjakohastes sätetes.

19. Nõukogu esimese lugemise seisukohaga jätkatakse sarnast lähenemisviisi, mis on võetud olemasolevate mehhanismide suhtes, millega seotakse liidu rahastamispoliitika liidu majanduse juhtimisega ajavahemikul 2014–2020, ning võimaldatakse komisjonil ajavahemikul 2021–2027 teha nõukogule ettepanek peatada osa asjaomase liikmesriigi programmile või programmidele ette nähtud kulukohustustest või maksetest või kõik asjaomased kulukohustused või maksed, kui liikmesriik ei võta majanduse juhtimise protsessis tulemuslikke meetmeid. ESF+ ja Interregi programmid jäetakse nende mehhanismide kohaldamisalast välja.
20. Selleks et veelgi tugevdada seost ühtekuuluvuspoliitika ja Euroopa poolaasta vahel, viivad liikmesriigid 2024. aastal esimest korda läbi iga ERFist, ESF+-ist, Ühtekuuluvusfondist ja JTFist toetatava programmi vahehindamise. Läbivaatamise eesmärk on tagada programmide täielik kohandamine nende tulemuslikkuse alusel. Tööhõivesse ja majanduskasvu investeerimise eesmärgi alla kuuluvate programmide puhul säilitatakse summa, mis vastab 50 %-le 2026. ja 2027. aastaks iga programmi kohta eraldatud vahenditest igas liikmesriigis (edaspidi „paindlikkuse summa“), ning see eraldatakse programmile lõplikult alles pärast seda, kui komisjon on vahehindamise järel vastu võtnud otsuse.
21. Kaasseadusandjad otsustasid samuti anda komisjonile õiguse võtta vastu ajutisi meetmeid, et hõlbustada fondide kasutamist reageerimiseks erandlikele või ebatavalistele asjaoludele. Komisjon saab vajaliku õigusraamistiku, et võtta vastu meetmed, mis on neid asjaolusid arvestades kõige asjakohasemad, säilitades samal ajal fondide eesmärgid.
22. Halduskoormuse vähendamiseks võimaldab nõukogu esimese lugemise seisukoht rakendada liikmesriigi algatusel programmi rakendamisega seotud tehnilist abi, kasutades programmi rakendamise edukusel põhinevat ühtset määra. Kui aga eelistatakse järjepidevust perioodiga 2014–2020, antakse nõukogu esimese lugemise seisukohaga liikmesriigile võimalus saada jätkuvalt hüvitist rahastamiskõlblike kulude eest, mis toetusesaaja on tegelikult kandnud ja mida on makstud tehnilise abi meetmete rakendamisel.

**b) Seire, hindamine, teabevahetus ja nähtavus (artiklid 38–50)**

23. Liikmesriigid moodustavad programmide tulemuslikkuse seireks seirekomisjonid, kuhu kuuluvad ka asjaomaste partnerite esindajad. ERFi, ESF+ ja Ühtekuuluvusfondi iga-aastased rakendamisarued asendatakse iga-aastase tulemuslikkuse hindamisega, mis põhineb liikmesriigi esitatud uusimal teabel ja uusimatel andmetel programmi rakendamise kohta.
24. Teadlikkuse suurendamine liidu rahastamise tulemuste kohta ning sellest üldsuse teavitamine jääb liikmesriikide programmi haldavate asutuste, toetusesaajate ja sidusrühmade ülesandeks. Nõukogu esimese lugemise seisukohas peetakse kohapeal liidu meetmete nähtavuse tagamisel oluliseks läbipaistvust, teabevahetust ja nähtavuse suurendamise alast tegevust.

**c) Fondidest saadav rahaline toetus (artiklid 51–68)**

25. Nõukogu seisukoht aitab lihtsustada fondide kasutamist ja vähendada veariski. Selleks määratletakse nii liikmesriikidele antava liidu toetuse vormid kui ka liikmesriikide poolt toetusesaajatele antava toetuse vormid. Korraldusasutused saavad anda toetusi rahastamisvormi kaudu, mis ei ole kuludega seotud. Toetusesaajatele antavate toetuste puhul peaksid liikmesriigid rohkem kasutama lihtsustatud kuluvõimalusi.
26. Õigusselguse tagamiseks täpsustatakse nõukogu esimese lugemise seisukohas fondide poolt kõnealuse määruse alusel toetatavate tegevuste kulude ja kulutuste rahastamiskõlblikkuse periood ning piiratakse toetuse andmist lõpetatud tegevustele.

**d) Juhtimine ja kontroll (artiklid 69–85)**

27. Nõukogu esimese lugemise seisukohas antakse liikmesriikidele võimalus omal algatusel määrata koordineeriv organ komisjoniga suhtlemiseks ja komisjonile teabe esitamiseks ning programmi haldavate asutuste tegevuste koordineerimiseks asjaomases liikmesriigis.
28. Nõukogu esimese lugemise seisukohaga tagatakse ka asjakohane tasakaal fondide tulemusliku ja tõhusa rakendamise ning seotud halduskulude ja -koormuse vahel juhtimiskontrollide ja auditite täpsema sageduse, ulatuse ja katvuse kaudu. Sellega seoses tagatakse nõukogu seisukohaga, et juhtimiskontrollid on proportsionaalsed eelnevalt hinnatud riskidega ning auditid on proportsionaalsed liidu eelarvele avalduva riski tasemega.

**e) Finantsjuhtimine ja finantsraamistik (artiklid 86–112)**

29. Nõukogu esimese lugemise seisukohas esitatakse proportsionaalsed meetmed, mida tuleb rakendada liikmesriikide ja komisjoni tasandil, et kaitsta liidu finantshuve ja eelarvet.
30. ELi toimimise lepingus sätestatud majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse eesmärkide edendamiseks toetatakse tööhõivesse ja majanduskasvu investeerimise eesmärgi raames kõiki piirkondi, eraldades selle eesmärgi kohased vahendid ERFist ja ESF+-ist jaotamispõhimõtete kohaselt, mille aluseks on peamiselt sisemajanduse koguprodukt (SKP) elaniku kohta. Liikmesriigid, mille kogurahvatulu elaniku kohta on alla 90 % liidu keskmisest, saavad kõnealuse eesmärgi raames toetust ka Ühtekuuluvusfondist.
31. Euroopa territoriaalse koostöö eesmärgi (Interreg) vahendid eraldatakse liikmesriikidele jaotamismetoodika alusel, milles võetakse eelkõige arvesse piirialade rahvastikutihedust.
32. Komisjon kehtestab tööhõivesse ja majanduskasvu investeerimise eesmärgi kohase iga-aastase ERFi, ESF+, Ühtekuuluvusfondi ja JTFi eraldiste jaotuse liikmesriikide kaupa koos rahastamiskõlblike piirkondade loeteluga, samuti Euroopa territoriaalse koostöö eesmärgi (Interreg) kohased eraldised.



33. Nõukogu esimese lugemise seisukohaga kehtestatakse ka ühtekuuluvuspoliitika valdkonna kaasrahastamise ülemmäärad iga piirkonnakategooria jaoks, kui see on kohaldatav, et tagada kaasrahastamise põhimõtte järgimine riigi avaliku või erasektori toetuse asjakohase taseme kaudu.

**f) Muud sätted (artiklid 112–119)**

34. Selleks et tagada järjepidevus toetuse andmisel asjaomases poliitikavaldkonnas, kehtestatakse nõukogu esimese lugemise seisukohaga etappideks jaotamise sätted ajavahemike 2014–2020 ja 2021–2027 vahel.

**IV. KOKKUVÕTE**

35. Nõukogu esimese lugemise seisukoht väljendab nõukogu ja Euroopa Parlamendi vahel peetud läbirääkimiste tulemusel ja komisjoni toetusel saavutatud kompromissi.

36. Nõukogu usub, et tema esimese lugemise seisukoha tekst on tasakaalustatud ja täidab kõik ühissätete määruse eesmärgid.