



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 30. mai 2018
(OR. en)

Institutsioonidevahelised
dokumendid:
2018/0199 (COD)
2018/0197 (COD)
2018/0198 (COD)

9558/18
ADD 1

IA 154
FSTR 26
REGIO 34
FC 27
CADREFIN 54
RELEX 485
CODEC 907

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	30. mai 2018
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2018) 283 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE <i>Lisatud dokumendile:</i> Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta mis käsitleb mehhanismi õiguslike ja haldustakistuste kõrvaldamiseks piiriüleses kontekstis Euroopa Regionaalarengu Fondist ja välisrahastamisvahenditest toetatavat Euroopa Territoriaalse koostöö eesmärki (Interreg) käsitlevate erisätete kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2018) 283 final.

Lisatud: SWD(2018) 283 final



Strasbourg, 29.5.2018
SWD(2018) 283 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS

Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta

mis käsitleb mehhanismi õiguslike ja haldustakistuste kõrvaldamiseks piiriüleses kontekstis

Euroopa Regionaalarengu Fondist ja välisrahastamisvahenditest toetatavat Euroopa Territoriaalse koostöö eesmärki (Interreg) käsitlevate erisätete kohta

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

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

1. KOHALDAMISALA JA EESMÄRK

Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) ja Ühtekuuluvusfondi eesmärk on sätestatud aluslepingutes: majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus. See tähendab piirkondlike ja riiklike erinevuste vähendamist väga mitmesugustes valdkondades: innovatsioon, konkurentsivõime, töökohad, keskkond, transport, hariduse ja tervishoiu infrastruktuur ning kestlik linnaarendus.

Läbivaks prioriteediks on piiriülene koostöö Euroopa territoriaalse koostöö („EKT“ või „Interreg“) ja Euroopa piiriülese kohustuse raames.

Et võimaldada kooskõla teiste ELi poliitikavaldkondadega eelarve jagatud täitmise raames, reguleeritakse ERFi ja Ühtekuuluvusfondi elluviimise ja rakendamise eeskirju võimalikult suures ulatuses ühissätete määrusega. Selles on esitatud ühtsed sätted ELi tasandil eelarve jagatud täitmisega seitsme fondi jaoks:

- CF: Ühtekuuluvusfond
- EMKF: Euroopa Merendus- ja Kalandusfond
- ERF: Euroopa Regionaalarengu Fond
- ESF+: Euroopa Sotsiaalfond+
- AMIF: Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond
- ISF: Sisejulgeolekufond
- BMI: välispiiride rahastamisvahend

2. VARASEMATE PROGRAMMIDE KOGEMUSED

Poliitika strateegia, prioriteetide ja mõju seisukohast eristati järeelhindamises järgmiste teemade vahel.

- Suur lisaväärtus ja mõju: VKEde toetamine, aruka spetsialiseerumise strateegiad ja piirkondade jaoks majandusahelas ülespoole liikumise lihtsamaks muutmine, vähese CO₂-heittega majandus, kestlik linnaarendus ja piirkondlik koostöö
- Väiksem mõju: näiteks suurte ettevõtete toetamine ja lennujaamainvesteeringud (v.a äärepoolseimates piirkondades).

Lihtsustamine: halduskoormuse vähendamise vajadus. Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi järeelhindamisel leiti, et juhtimis-, kontrolli- ja auditisüsteemid on ülemäära keerulised. See põhjustas halduslikku ebakindlust ja viivitusi rakendamisel. Keerukus oli omane eelkõige EL 15 riikidele, kus rahastamine oli suhteliselt väiksem, mis osutas vajadusele proportsionaalsuse järele.

Vajadus paindlikkuse järele esilekerkivatele vajadustele reageerimiseks: Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi järeelhindamisel leiti, et programmitöö perioodi 2007–2013 üheks edulooks oli programmide kohandamine majanduskriisiga, ja et seda kogemust tasub tulevikus arvestada.

Rahastamisvahendite võimaluste ära kasutamine: Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi järelhindamisel leiti, et rahastamisvahendid saaksid olla tulemuslikumad mõne poliitikavaldkonna investeringute rahastamisel, kuid rakendamisel esineb viivitusi ja probleeme on nende kasutamise suurendamisega.

Komisjon korraldas avaliku konsultatsiooni teemal „ELi fondid ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas“ (10. jaanuar 2018 kuni 9. märts 2018). Selle peamiseks järelduseks on vajadus lihtsustamise järele: sidusrühmad leidsid, et keerukad menetlused on ülekaalukalt suurim takistus edu saavutamisele, millele järgnevad karmid auditi- ja kontrollinõuded, paindlikkuse puudumine, raskused finantsilise kestlikkuse tagamisel ja makseviivitused.

Lisaks avaldasid vastajaid järgmistele punktidele tugevat toetust:

- ühtekuuluvuspoliitika kõikide piirkondade jaoks (ent jätkuvalt suunata tähelepanu vähem arenenud piirkondadele);
- innovatsioonipoliitika, sealhulgas aruka spetsialiseerumise strateegiad ja üldisemalt arukad investeringud;
- valdkondliku keskendamise jätkamine ja arendamine;
- keskendumine kohalikele probleemidele (eelkõige kestlik linnaarendus);
- piirkondadevaheline koostöö, nii piiriülene kui ka kogu Euroopat hõlmav.

3. POLIITIKAVALIKUD

Valikutes kirjeldatakse alternatiive eelarve vähendamisega toimetulekuks.

- Poliitikavariant 1: üldised kärped.
- Poliitikavariant 2: enam arenenud piirkondade toetuse vähendamine.
- Poliitikavariant 3: toetuse säilitamine põhivaldkondades (valdkondlik keskendamine) ja muude teemade käsitlemise vähendamine.

Eelistatud poliitikavariant on 3. variant järgmistel põhjustel:

- hoida fookus suurima ELi lisaväärtusega teemadel, mille puhul hindamine näitab, et tegevusel on olnud suurim mõju.
- Paljud suured väljakutsed (üleilmastumine, majanduse ümberkujunemine, üleminek vähese CO₂-heittega ja ringmajandusele, keskkonnaprobleemid, ränne ja vaesed linnaosad) mõjutavad üha enam piirkondi kogu ELis, sealhulgas ka enam arenenud piirkondades. ELi investeringud on vajalikud ja väljendavad solidaarsust.
- Kriitilise massi säilitamine – enam arenenud piirkondadesse tehtavad investeringud on ühe inimese kohta juba praegu väiksed.
- Valdav osa avalikus konsultatsioonis osalenud sidusrühmadest toetab ERFi kõigis piirkondades. See aitab ka teha ühtekuuluvuspoliitika fondid kõikides liikmesriikides paremini nähtavaks.

4. PRIORITEETSED EESMÄRGID, VALDKONDLIK KESKENDAMINE

Üksteist aastatel 2014–2020 kasutatud temaatilist eesmärki on olnud eeskujuks käesoleva määruse viiele selge poliitilise eesmärgile:

1. Arukam Euroopa – uuenduslik ja arukas tööstuslik ümberkujundamine.
2. Keskkonnahoidlikum, vähese CO₂-heitega Euroopa.
3. Paremini ühendatud Euroopa – liikuvus ja piirkondlike IKT-ühenduste tõhustamine.
4. Sotsiaalsem Euroopa – sotsiaalõiguste samba rakendamine.
5. Kodanikele lähemal olev Euroopa – linna- ja maapiirkondade ning rannikualade kestlik ja terviklik areng kohalike algatuste kaudu.

See lihtsustus võimaldab konkreetse eesmärgi erinevate tegevussuundade vahelisi koosmõjusid ja paindlikkust, kaotades kunstlikud erinevused erinevate, kuid samale eesmärgile suunatud poliitikavaldkondade vahel. See paneb ka aluse valdkondlikule keskendamisele.

Tagamaks, et eelarve kärpimise kontekstis jääb kriitiline mass investeringuid alles, säilitatakse ERFi ja Ühtekuuluvusfondi käsitlevas määruses valdkondliku keskendamise nõue. Valdav osa (65–85%) vahenditest keskendatakse selliste poliitikaeesmärkide toetamisele, mille puhul hindamistõendid ja mõjuhindamine on näidanud suurimat lisaväärtust, samuti suurimat panust ELi prioriteetide järgimisse:

- Esimene poliitikaeesmärk: „arukam Euroopa majanduse uuendusliku ja aruka ümberkujundamise kaudu“;
- Teine poliitikaeesmärk: „keskkonnahoidlikum, vähese CO₂-heitega Euroopa puhtale energeetikale õiglase ülemineku, roheliste ja siniste investeringute, ringmajanduse, kliimamuutustega kohanemise ning riskiennetuse ja -juhtimise kaudu“.

Paindlikkuse võimaldamiseks kohaldatakse valdkondliku keskendamise kriteeriume riiklikul tasandil.

Riigid, mille kogurahvatulu on:	Miinimum esimese poliitikaeesmärgi puhul %	Miinimum teise poliitikaeesmärgi puhul %
alla 75%	35%	30%
75–100%	45%	30%
üle 100 %	60 %	<i>Esimene ja teine poliitikaeesmärk min 85 %</i>

5. KOOSKÕLA MUUDE ELI PRIORITEETIDE JA MUUDE ELI POLIITIKAVALDKONDADEGA

Eeltingimused säilivad, kuid **nn rakendamistingimustena**. Neid on vähem ja need on kindlalt keskendatud valdkondadele, mille puhul on ERFi ja Ühtekuuluvusfondi toetuse tõhususele kõige suurem mõju. Lisaks vaadatakse need programmiperioodi jooksul läbi.

Luuakse **suurem kooskõla Euroopa poolaasta protsessiga**. Programmitöö etapis teevad liikmesriigid kindlaks kahe eelneva aasta (2019 ja 2020) olulised riigipõhised soovitusel ja

lisavad need programmidesse. Seejärel arutavad komisjon ja liikmesriigid omavahel (ja seirekomisjoni kohtumistel) riigipõhiseid soovitusi iga-aastase poliitilise dialoogi raames.

Ühissätete määrusega luuakse **eelarve jagatud täitmisega seitsme asjaomase fondi** eeskirjade suurem ühtsus ja kooskõla.

Arvestades PE nr 1 seotud valdkondlikku keskendamist, on oluliseks küsimuseks kooskõla **programmiga „Euroopa Horisont“**. Programm „Euroopa horisont“ keskendub Euroopa tippteadmistele – tipptasemel teadusuuringute eelduseks olevate uute teadmiste loomisele ja kasutamisele, Euroopa Regionaalarengu Fond aga regioonidele – olemasoleva teadmise ja tehnoloogia levitamisele just sinna, kus seda vajatakse, et neid saaks arvesse piirkondlike aruka spetsialiseerumise strateegiate sõnastamisel ja kohalike innovatsioonisüsteemide kujundamisel.

Kuna Euroopa ühendamise rahastu keskendub eelkõige „põhivõrgule“, ERF ja Ühtekuuluvusfond aga toetavad ka „üldvõrku“, muu hulgas tagades sellele juurdepääsu piirkondadest ja väiksematest kohtadest ning transpordiühendused linnapiirkonnas, võimaldab see tagada kooskõla **Euroopa ühendamise rahastuga** ning suurendada koostöötet ja vastastikut täiendavust.

6. INTERREG JA EUROOPA PIIRIÜLESED MEHCHANISMID

Tuginedes eelmiste Interregi programmide edule teeme ettepaneku arendada järgmist:

- **piiriüleused programmid**, mis on seni olnud haldavad ja jaotavad fondid, peaksid muutuma asutusteks, kelle eesmärk on kogemuste vahetamine ja piiriülese tegevuse lihtsustamine ning kes asuvad strateegilise kavandamise keskmes.
- Lisada **koostöö väljaspool ELi**. See toimub esiteks äärepoolseimate piirkondade tegevussuuna raames ja teiseks ühinemiseelse abi rahastamisvahendi / Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi toetuse inkorporeerimise teel, et toetada liidu laienemist ja koostööd naaberriikidega.

Interregi kõik prioriteetsed eesmärgid säilivad (kui see on asjakohane) ja kuigi seda rahastatakse ERFist, kohaldatakse selle suhtes ETK määrust, milles sätestatakse erieeskirjad Interregi konteksti jaoks.

Paljudel juhtudel tulenevad piiriüleused tõkked (eelkõige seoses tervishoiuteenustega, töösuhete reguleerimisega, kohaliku ühistranspordiga ja ettevõtluse arendamisega) erinevustest haldustavade ja riikide õigusraamistike vahel. Selliseid haldustõkkeid on keeruline üksnes programmide abil kõrvaldada, sest need nõuavad otsuseid väljaspool programmistruktuure.

Komisjon teeb ettepaneku lihtsustada lahendusi **standardse õigusliku vahendiga, mis võimaldab kasutada ühe liikmesriigi eeskirju selle naaberriigis**. Kuna see on vabatahtlik ja seda kasutatakse (või ei kasutata) asjaomaste liikmesriikide algatusel, järgib see subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet. See ei põhjusta ka ELi eelarve kulusid.

Vahend pakub kaht valikuvõimalust: Euroopa piiriülene kohustus (mis võimaldab erandit tavapäraest eeskirjadest) või Euroopa piiriülene avaldus (allakirjutatud kohustuvad ametlikult muutma tavapäraseid eeskirju). See mehhanism hõlmab taristumeetmete

ühisprojekte, millel on mõju piiriülelele regioonile, või piiriüleses regioonis osutatavaid üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid.

7. LIHTSAM TOETUSSÜSTEEM

On tõendeid Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondiga seotud märkimisväärsete halduskulude kohta, mille suuruseks hinnati hiljutises uuringus¹ Euroopa Regionaalarengu Fondil 3 % ja Ühtekuuluvusfondil 2,2 % programmi keskmistest kuludest. Toetusesaajate (sh VKEde) halduskoormus on suurem.

Enamik ERFi ja Ühtekuuluvusfondi lihtsustavaid meetmeid sätestatakse ühissätete määruses. Paljusid lihtustusi ühissätete määruses on raske rahaliselt ette hinnata, kuid uuringus tehti järgmised prognoosid:

- **Lihtsustatud kuluvõimaluste** (või tingimuslike maksete) suurem kasutamine Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi puhul võiks halduskulude kogusummat märkimisväärselt vähendada – isegi 20–25 %, kui neid võimalusi kohaldada üldiselt.
- **Proportsionaalsem lähenemisviis kontrollile ja auditile** tähendaks „madala riskiga“ programmide kontrollimise ja auditikoormuse olulist vähenemist. See vähendaks ERFi ja Ühtekuuluvusfondi üldisi halduskulusid 2–3 % ning palju suuremal määral sellest mõjutatud programmide kulusid.

Täiendavad lihtsustused hõlmavad:

- erinevate fondide – ning rahastamisvahendite ja toetuste – kombineerimine on kodifitseeritud lihtsatesse eeskirjadesse;
- enam ei ole erieeskirju tulusate investeringute kohta;
- ei ole suurt projektiprotsessi (selle asemel jälgib strateegilisi projekte seirekomisjon);
- rahastamist lihtsustatakse, näiteks kvaliteedimärgise lähenemisviisi kaudu;
- rahastamisvahendid kaasatakse algusest peale paremini programmitöösse ja rakendamisprotsessi ning vastavalt on ühtlustatud ka eelhindamist – tehakse ettepanek kohaldada paindlikkust toetuste kombineerimisel rahastamisvahenditega;
- toetuskõlblikkuse eeskirju on muudetud selgemaks, lihtsustatud on halduskulude ja -tasude eeskirju, säilitades samal ajal nende tulemuspõhisuse, et stimuleerida tõhusat juhtimist;
- ei tule täiendavat eraldi aruandlust rahastamisvahendite kohta, sest need on kaasatud samasse aruandlussüsteemi kui kõik muudki rahastamisvormid.

¹ Spatial Foresight & t33, New assessment of administrative costs and burden in ESI Funds, preliminary results.

