



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 6.10.2011
SEK(2011) 1139 lõplik

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile

**Ettepanek:
EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,**

milles käsitletakse erisätteid Euroopa Regionaalarengu Fondi ja majanduskasvu ja tööhõivesse investeerimise eesmärgi kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1080/2006

ja

**Ettepanek:
EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS**

Ühtekuuluvusfondi kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1084/2006

ja

**Ettepanek:
EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,
milles käsitletakse erisätteid Euroopa Regionaalarengu Fondi toetuse kohta Euroopa territoriaalse koostöö eesmärgile**

{KOM(2011) 614 lõplik}
{SEK(2011) 1138 lõplik}

{COM(2011) 611 final}
{COM(2011) 612 final}

KOKKUVÕTE

Käesolev dokument on Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF), Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa territoriaalse koostöö eesmärki käsitlevaid sätteid kehtestavate määruste seadusandlike ettepanekute mõjuhinnang.

Tegemist on osaga mõjuhinnangute paketist, mis sisaldab ka mõjuhinnangut, mis käsitleb ühise strateegilise raamistikuga hõlmatud Euroopa Regionaalarengu Fondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ja Euroopa Kalandus- ja Merendusfondi, ning millega nähakse ette ühised sätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ühissätete määrus), ning Euroopa Sotsiaalfondi määruse mõjuhinnangut.

1. PROBLEEMI MÄÄRATLUS

Euroopa regionaalpoliitikal on oluline roll kohalike varade kaasamisel ja sisemise potentsiaali arendamise seadmisel tegevuse keskpunkti. Nagu rõhutati ELi eelarve läbivaatamisel, „tuleks ELi eelarvet kasutada selleks, et rahastada ELi avalikke hüvesid ning meetmeid, mida liikmesriigid ja piirkonnad ei saa ise rahastada või mille puhul ELi eelarvest rahastamine saab kindlustada paremad tulemused”.

Mõjuhinnangus keskendutakse üksnes kolmele valdkonnale, mille puhul kogemus on näidanud kohanduste vajalikkust.

1.1. Ettevõtete toetamine

Ettevõtete toetamine on ühtekuuluvuspoliitika raames andnud märkimisväärseid tulemusi. On tõendeid selle kohta, et aastatel 2000–2006 on tänu ühtekuuluvuspoliitika kaasabile loodud toetust saavate projektide raames vähemalt miljon uut töökohta. Siiski ei ole poliitikas seni veel piisavalt keskendutud VKEdele ja innovatsioonile.

VKEde puhul on eriti suur probleem juurdepääs rahastamisele investeringute turul. Suurte firmade toetamise olukord on teistsugune, sest juurdepääsu puudumine rahastamisele neile tavaliselt raskusi ei valmista. Empiirilised tõendid näitavad, et otsene abi VKEdele on tõhusam, samal ajal kui „erainvesteeringute väljatõrjumise miinused võivad suuremate ettevõtete jaoks plussid üles kaaluda”. Suurte ettevõtete tootlike investeringute rahastamine juhtudel, mil riiklik sekkumine pole vajalik, on kutsunud esile kriitika, et nii toetatakse ettevõtteid, kes seda tegelikult ei vaja ja seeläbi tõrjutakse erainvesteeringud lisaväärtuse tekitamise asemel välja.

Ettevõtete toetamise kese varieerub liikmesriigiti – mõnes keskendutakse eelkõige investeerimise toetamisele, mõnes asetatakse rõhk „pehmematele” meetmetele, näiteks innovatsioonile. Mõnes liikmesriigis on aga toetus, mis pole innovatsiooniga seotud, endiselt olulisel kohal. ERFi praegune kohaldamisala on piiritletud liiga üldsõnaliselt ja võimaldab ettevõtluse üldist toetamist kõikide sektorite ettevõtluse ergutamise eesmärgil, hoolimata sellest, kas vastavas sektoris esineb turutõrget ning olenemata sektori panusest majanduskasvu ja tööhõivesse.

Seetõttu seisneb ERFi praeguse kohaldamisala peamine probleem selles, et ettevõtlustoe kohaldamisala on piiritletud liiga üldsõnaliselt ning firmadele osutatava abi tõhusust ja lisandväärtust tuleb suurendada.

1.2. Infrastruktuuri investeerimise toetamine

Peamine transpordiinfrastruktuuri rahastamise valdkonnas välja selgitatud probleem praeguses ühtekuuluvuspoliitikas on suutmatus tagada piisav keskendumine ELi prioriteetidele. Ehkki Ühtekuuluvusfondi abi on keskendatud TEN-T suunistes sõnastatud prioriteetidele, võivad tähelepanuta jääda need osad, mida sõnastamise ajal peeti suurimat Euroopa lisandväärtust tootvateks. Ühtekuuluvuspoliitika väljakutse on tõhusalt kaasa aidata välja selgitatud 30 miljardi euro suurusele investeerimisvajadusele TEN-T põhiinfrastruktuuri ühtekuuluvuspoliitika raames abi saavates riikides kuni aastani 2020.

Lisaks on TEN-T rahastamise puhul oluline erinevate ELi vahendite koordineerimise tõhustamine. Praegu on TEN-T programmi tegevuse keskpunkti seatud pehmed meetmed nagu näiteks teostatavusuuringud ning Ühtekuuluvusfondi abi on suunatud investeerimisele infrastruktuuri. Koordineerimise küsimus on muutunud eriti aktuaalseks seetõttu, et aluslepingus piiritletud Ühtekuuluvusfondist antav toetus katab TEN-T raames tehtud tegelikke investeeringuid, mida rahastatakse ka hiljuti kavandatud rahastamisvahendi „Euroopa ühendamine” kaudu.

1.3. Territoriaalne koostöö

Territoriaalse koostöö puhul avaldub Euroopa **territoriaalse koostöö** lisandväärtus tõsiasjas, et selle raames pakutakse võimalusi võtta ühismeetmeid riigi- ja piirkondade piire ületavate väljakutsete lahendamiseks:

- piiriülesed probleemid;
- heade tavade jagamine;
- koostöö mastaabisäästu ja kriitilise massi osas;
- juhtimise parandamise alane koostöö;
- koostöö ELi välispiiril nende teemade osas, mis on seotud turvalisuse ja stabiilsusega ning vastastikuselt kasulike suhetega.

Euroopa territoriaalse koostöö eesmärki rahastab ERF 8,7 miljardi euro suurusest eelarvest, mis moodustab 2,5 % ühtekuuluvuspoliitikale aastateks 2007–2013 eraldatud summast.

Vaatamata sellele, et Euroopa territoriaalse koostöö abil suudetakse eespool esitatud probleemid lahendada, vajavad praegused programmid veel täiustamist:

- laiaulatuslike sekkumisstrateegiade tõttu puudub strateegiline suunitlus, mistõttu on selgelt määratletava mõju saavutamine keeruline;
- puudub tõhus koordineerimine eesmärgiga leida kompromiss ELi õigusaktide ja kaasatud liikmesriikide õiguslike raamistike vahel.

1.4. ELi meetme põhjendus

ELi meede on põhjendatud nii aluslepingu artiklis 174 seatud eesmärkide kui ka subsidiaarsuspõhimõtte seisukohalt. Õigus tegutseda on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 3, mille kohaselt „[liit] edendab majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust ja liikmesriikide vahelist solidaarsust”, Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 175, milles nõutakse selgesõnaliselt, et EL rakendaks kõnealust poliitikat struktuurifondide abil ning artiklis 177, milles on sõnastatud Ühtekuuluvusfondi ülesanne.

2. EESMÄRGID

Üldeesmärk on sõnastatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 176, mille kohaselt on Euroopa Regionaalarengu Fond loodud selleks, et „olla abiks põhiliste regionaalsete ebavõrdsuste korvamisel liidu piires, võttes osa arengus mahajäävate regioonide arengulisest ja struktuurilisest kohandamisest ning taandarenguga tööstuspiirkondade ümberkorraldamisest”. Vastavalt aluslepingu artiklile 177 on Ühtekuuluvusfondi eesmärk rahastada „keskkonnaprojekte ning üleeuroopaliste võrkude projekte transpordiinfrastruktuuri valdkonnas”.

Käesoleva mõjuhindangu kohaldamisala arvestades tuleb **konkreetsete eesmärkide** abil tagada, et ERFi ja Ühtekuuluvusfondi raha kulutatakse:

- tulemuslikult;
- tõhusal viisil;
- viisil, mis pakub kõrget Euroopa lisaväärtust.

Rakenduslikud eesmärgid on seotud arutusel olnud konkreetsete küsimustega ning on järgmised.

- Ettevõtluse toetamine selleks, et tagada ettevõtete investeerimistugi eesmärgiga panustada jätkusuutlikku majanduskasvu ja tööhõivesse ning kindlustada, et uuendustegevuse toetamine aitab kaasa kohaliku ja piirkondliku potentsiaali arendamisele.
- Investeerimine infrastruktuuri, et tagada piisav keskendumine Euroopa prioriteetidele.
- Territoriaalne koostöö, et tagada piisav keskendumine Euroopa prioriteetidele, võimaldades liikmesriikidele ja piirkondadele piisavalt paindlikkust temaatiliste eesmärkide valimiseks.

3. POLIITIKAVALIKUD

Mõjuhindangus sisalduvad erinevad valikud kohaldamisala küsimusega tegelemiseks kooskõlas määratletud eesmärkidega. Valikud kajastavad alternatiive praeguse korra mõõdukatest kohandustest põhjalikema muudatusteni.

3.1.1. Valik 1 – poliitika muutmata jätmise

- ERFi kohaldamisala on jätkuvalt lai ning suunatud tootlikule investeerimisele ja sisemise potentsiaali arendamisele.
- Otsest abi antakse peamiselt, kuid mitte eranditult VKEdele.

3.1.2. Valik 2 – sihtotstarbelisem abi suurtele ettevõtetele ning keskendumine teadus- ja arendustegevusele, innovatsioonile ning võtmetehnoloogiatele

- Üldise tootliku investeerimise toetamine eesmärgiga luua ja kindlustada töökohti on suunatud vaid VKEdele.
- Sisemise potentsiaali arendamise toetamine nii suurte kui väikeste firmade puhul piirkondliku ja kohaliku arengu ning teadus- ja arendustegevuse toetamise abil.

3.1.3. Valik 3 – suurtele firmadele toetusi ei anta; ainult laenuid ja omakapitalirahastust VKEdele

- Igasuguseid tootlikke investeeringuid toetatakse mitterahaliselt innovatiivsete rahastamisvahendite abil.

3.2. ERFist ja Ühtekuuluvusfondist antavate infrastruktuuritoetuste ulatus

3.2.1. Valik nr 1 – senise olukorra säilitamine

- ERF ja Ühtekuuluvusfond jätkavad oluliste infrastruktuuride rahastamist kõikides ELi piirkondades nii, et rahastamine suunatakse vähemarenenud piirkondadesse. Ühtekuuluvusfondi rahaline abi on kättesaadav vaid vaestes liikmesriikides.
- Vähemarenenud piirkondades keskendutakse nii üleeuroopalist huvi pakkuvatele prioriteetsetele projektidele, mis on sõnastatud uues TEN-T raamistikus, kui ka teisejärgulistele infrastruktuuridele.
- Lisaks rahastatakse TEN-T programmi kaudu ka edaspidi kõrge ELi lisandväärtusega infrastruktuuriprojekte arenenud piirkondades, eriti pehmete sekkumiste (nt teostatavusuuringute jne) abil.
- Investeeringud infrastruktuuri kaetakse riiklike rakenduskavadega ning asjaomased prioriteedid on seatud riiklikul tasandil.

3.2.2. Valik 2 – erilist tähelepanu pööratakse Euroopa prioriteetidele olulistesse infrastruktuuridesse investeerimisel vähemarenenud piirkondades ning rahastamisvahendit "Euroopa ühendamine" kasutatakse rohkemarenenud piirkondades

- Ühtekuuluvusfondist rahastatakse investeeringuid infrastruktuuri strateegiliste Euroopa prioriteetide valdkonnas. Abi on kättesaadav vaid vaestes liikmesriikides.
- ERF suunab abi riiklikul ja/või piirkondlikul tasandil huvipakkuvatele projektidele.
- Investeeringuid olulistesse infrastruktuuridesse kaetakse riiklike programmide abil ning investeeringute ühtlustamine ELi prioriteetidega tagatakse kohustuslike strateegiliste investeerimisprojektide abil, mis tuleb ellu viia kuni aastani 2020, välja valida ja läbi arutada koostöös liikmesriikidega ning partnerluslepingutesse lisada. Kõnealuste projektide sihtotstarbeline rahastamine on tagatud.
- Strateegilise planeerimise valdkonna eeltingimused aitavad säästva transpordi valdkonna strateegilistele investeeringutele keskendumisel.
- Riikliku ja piirkondliku tähtsusega investeeringud on eelistatud vastavalt nende panusele jätkusuutlikkusse ning võrgustikku.
- Sihtotstarbeline rahastamisvahend „Euroopa ühendamine” täiendab ühtekuuluvuspoliitika investeerimist füüsilisse infrastruktuuri, mitte vaid „pehmeid” investeeringuid. „Euroopa ühendamise” vahendi kaudu rahastatakse kõrge ELi lisaväärtusega infrastruktuuriprojekte. Ühtekuuluvusfondile antavast rahaeraldise eraldataks selle sees 10 miljardit eurot vahendile „Euroopa ühendamine”.

3.2.3. Valik 3 – tähelepanu all on riiklikud infrastruktuurid Ühtekuuluvusfondi rahastamisel

- Ühtekuuluvusfond rahastab infrastruktuuri investeeringuid strateegiliste Euroopa prioriteetide valdkonnas ulatusliku TEN-T põhiinfrastruktuuri raames.
- ERF suunab abi riiklikul ja/või piirkondlikul tasandil huvipakkuvatele projektidele.
- Nagu valiku 2 all, kaetakse olulised infrastruktuuri investeeringud riiklike programmidega.
- Rahastamisvahend „Euroopa ühendamine” suunab investeeringud vaid rohkemarenenud liikmesriikidesse ning rahastaks kõrge ELi lisandväärtusega infrastruktuuriprojekte.
- Ühtekuuluvusfond rahastab projekte vähemarenenud liikmesriikides ning seega täiendab geograafiliselt vahendit „Euroopa ühendamine”. 10 miljardi euro suurust ülekannet Ühtekuuluvusfondist „Euroopa ühendamise” vahendile ei tehta.

3.3. Territoriaalne koostöö

3.3.1. Valik 1 – poliitika muutmata jätmine

- Koostööprogrammide prioriteetid oleks jätkuvalt üldsõnalised.
- Koostööprogrammide ja lähenemise/konkurentsivõime programmide vahel ei looda ametlikku seost.

3.3.2. Valik 2 – temaatiline suunitlus ja tugevam seos teiste programmidega

- Teemaatilised eesmärgid, mille seast piiriülese ja riikidevahelise koostöö puhul valida, on arvuliselt piiratud.
- Koostööaspektid moodustavad lahutamatu osa üldisest strateegilisest raamistikust.

3.3.3. Valik 3 – koostöö integreerimine piirkondlikesse programmidesse

- Lõpetatakse eraldiseisvate territoriaalse koostöö programmide tegevus.
- Koostööalane tegevus toimub olemasoleva piirkondlike programmide raamistikus, mis hõlmab ka koostöövõimalusi.

4. VALIKUVÕIMALUSTE VÕRDLUS

ERFist antava ettevõtlustoe ulatus

Poliitika muutmata jätmise valiku puhul võimaldab sekkumise suhteliselt suur ulatus liikmesriikidele piisavat paindlikkust, et valida sellised sekkumisvaldkonnad, mis kõige enam nende probleemidele vastavad; enamik toetustest läheb VKEdele ning teadusuuringutele, tehnoloogiaarendusele ja innovaatikale. Siiski jääb alles suurte firmade investeerimise toetamine, mis võib viia erainvesteeringute väljatõrjumiseni riikliku rahastamise tõttu.

2. valiku puhul oleks toetus suurtele ettevõtetele piiratud konkreetsete investeeringutega, mis on ette nähtud piirkonna sisemise potentsiaali arendamise toetamiseks, eelkõige innovatsiooni, uute tehnoloogiate ja teadusuuringute vallas. Lisaks võimaldab 2. valik tähtsustada mitterahaliste vahendite rolli, eriti seoses investeerimise toetamisega, mida tavaliselt seostatakse väiksema riskiga ning mis toob kaasa suurenenud tühikulu võrreldes investeerimisega innovatsiooni ja riskantsete tegevustega. Nimetatud meetmed vähendaksid tühikulu, kuid vähendaksid ka liikmesriikide paindlikkust.

3. valiku puhul suurendab toetuspõhiste vahendite keelamine suurtele firmadele rahastamise tõhusust ja loob võimendavat mõju. Siiski võib huvi ELi üldeesmärkide saavutamiseks vajalike innovatiivsete ja uurimistegevuste suhtes olla väike, sest tagastamatu abi on innovatiivsete, teadus- ja arendustegevusele pühendatud turukaugete projektide jaoks tõhusam. Üleminek suurtele ettevõtetele pakutavalt tagastamatult abilt tagasi makstavatele abivormidele võib viia ka korraldusasutuste halduskulude märkimisväärse tõusuni.

Võttes arvesse abi tõhusust ning selle panust kohalikku ja piirkondlikku potentsiaali ning majanduskasvu ja tööhõivesse, on eelistatud valik 2.

ERFist ja Ühtekuuluvusfondist antavate infrastruktuuritoetuste ulatus

Poliitika muutmata jätmise korral jätkub ELi infrastruktuuri rahastamisest saadav kasu. Siiski jääks suunitlus Euroopa võrgustiku prioriteetidele mitteoptimaalseks ning investeeringud rikkamate piirkondade infrastruktuuridesse viiksid tõhususkadudeni. Ühtekuuluvuspoliitika ja „Euroopa ühendamise” vahelise koordineerimiseta oleks ELi poolne infrastruktuuride rahastamine jätkuvalt killustunud.

Valiku 2 kohaselt võimaldaks tähelepanu pööramine Euroopa prioriteetidele, „Euroopa ühendamise” vahendile ning Ühtekuuluvusfondist 10 miljardi euro sihtotstarbeline eraldamine keskendumist ELi prioriteetsetele projektidele. Siiski vähendab see valik liikmesriikide ja piirkondade paindlikkust.

3. valik võimaldaks infrastruktuuriinvesteeringute jätmist ühtekuuluvuspiirkondadesse, kus investeerimine põhiinfrastruktuuri on kõige vajalikum. Nimetatud valiku peamine eelis on see, et ühtekuuluvusriikidele võimaldatakse nimetatud piirkondades täielik paindlikkus piirkondlike ja riiklike prioriteetide osas. Puuduseks on aga Ühtekuuluvusfondi ebapiisav keskendumine TEN-T põhiprojektidele.

ELi lisaväärtuse ning „Euroopa ühendamise” rahastamisvahendi ja Ühtekuuluvusfondi vahelise koostöö põhjal eelistatakse valikut 2.

Territoriaalne koostöö

Poliitika muutmata jätmise valiku korral on Euroopa territoriaalse koostöö programmidel suurem paindlikkus nende poliitikavaldkondade suhtes, millega nad sooviksid tegeleda. Siiski kaasneb selle valikuga üldine strateegilise fookuse puudus ning programmi eeldatavate väljundite ebaselge määratlemine. Lisaks osutub kõnealuse programmi puhul raskeks täiendavuse tagamine teiste ELi programmidega.

2. valik viiks koostööprogrammid paremini kooskõlla Euroopa 2020. aasta strateegiaga. See valik viiks ka programmide täiustunud sekkumisloogikani, mis tuleneb programmi eesmärkide vastavusse viimisest eeldatavate väljundite ja tulemuste määratlusega. Lisaks tõhustuks piirkondlike rakenduskavade koostoime. Sellele vaatamata võib kõnealune valik viia vähem paindliku programmikujunduseni.

3. valikuga kaasneksid tugevnenud koostoime ning kasu piirkondliku programmi jaoks ELi dimensiooni lisamise kaudu. Sellele vaatamata võimaldaks 3. valik koostööd vaid konkreetsete projektide puhul ega edendaks integreeritud strateegia pikaajalist arendamist piiriülese või riikidevahelise territooriumi jaoks. Samuti võib tekkida oht, et programmi koostamisel jäetakse ELi dimensioon tähelepanuta. Ühiseid projekte oleks tugistruktuurita keerulisem arendada.

Lähtudes paremast keskendumisest Euroopa prioriteetidele, programmide selge sekkumisloogika arendamisest ning paranenud lisaväärtusest eelistatakse valikut 2.

5. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Ühtekuuluvuspoliitika järelevalve ja hindamise süsteeme tugevdatakse võrreldes praeguse olukorraga, keskendudes paremini tulemustele ja kooskõlale Euroopa 2020. aasta strateegiaga. Konkreetsemalt tähendaks see, et:

- programmides oleksid selgelt sõnastatud soovitud muudatused ning viisid, kuidas panustatakse Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide täitmisel ja kuidas ressursside kulutamine teatavatele sekkumistele (väljunditele) aitab muutumisele kaasa (tulemused). See väljenduks tootlus- ja tulemusnäitajates. EU2020 eesmärkidega kooskõlastatud ühisnäitajate kogumit kasutatakse juhul, kui see on asjakohane.
- Iga programm hõlmaks tulemuste raamistikku, millega kinnitatakse iga prioriteetse suuna jaoks kvantifitseeritud vahe-eesmärgid, mis luuakse teatava arvu programminäitajate põhjal selleks, et esitada selge ülevaade edusammudest liikumisel Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide täitmise poole.
- Need tulemuste raamistiku vahe-eesmärgid kavandatakse liikmesriigi poolt ning kooskõlastatakse komisjoni ja liikmesriikide vahel.
- Partnerlusleping sisaldaks vahe-eesmärkide kokkuvõtet, metoodikat ja võtmeprintsipi.

Rakenduskavade tulemuslikkust kontrollitakse regulaarselt programminäitajate kogumi põhjal. Rakendamise aastaaruannetes sisalduksid aruanded saavutatud väljundite kohta võrdluses eesmärkidega koos eesmärkide saavutamise või saavutamata jätmise põhjuste analüüsiga. Järelevalvekomiteed kajastaksid vajadust mis tahes muudatuste või teiste algatuste järele, mis tagaksid, et programm liigub õiges suunas. Samuti toimub tulemuste järelevalve ja aruandlus siis, kui andmed muutuvad kättesaadavaks ning nende üle arutletakse järelevalvekomitees ja iga-aastastel läbivaatamise koosolekutel.

Nähakse ette tulemuste raamistikus määratletud vahe-eesmärkide suunas võetavate edusammude läbivaatamine kahe ametliku läbivaatamispunkti abil. 2017. aastal teeb komisjon esimese läbivaatamise kokkulepitud vahe-eesmärkide saavutamise kohta süvenemise ja väljunditega seotud rakendamise aastaaruannete põhjal. Teine läbivaatamine toimub aastal 2019.