

**ET**

**ET**

**ET**



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 9.11.2010  
KOM(2010) 642 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA  
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE, REGIOONIDE KOMITEELE NING  
EUROOPA INVESTEERIMISPANGALE**

**Majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust käsitleva viienda aruande  
järelused: ühtekuuluvuspoliitika tulevik**

{SEK(2010) 1348 lõplik}

# KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE, REGIOONIDE KOMITEELE NING EUROOPA INVESTEERIMISPANGALE

## Majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust käsitleva viienda aruande järeldused: ühtekuuluvuspoliitika tulevik

### 1. SISSEJUHATUS

Euroopa ees seisab tohutu ülesanne. Ta peab väljuma sügavast kriisist ning vähendama tööpuudust ja vaesust ning samas üle minema vähese CO<sub>2</sub>-heitega majandusele. Selline auahne kava eeldab kiiret tegutsemist mitmel rindel ning see on ka põhjus, miks Euroopa Ülemkogu võttis vastu Euroopa 2020. aasta strateegia<sup>1</sup>. Selleks et edu saavutada, tuleb anda oma panus nii liidu, riigi, piirkonna kui ka kohalikul tasandil. Ühtekuuluvuspoliitika on praegusel keerulisel ajal jätkuvalt oluline: see aitab luua arukat, jätkusuutlikku ja kaasavat majanduskasvu ning toetab samas piirkondadevahelisi erinevusi vähendades liidu ja selle piirkondade harmoonilist arengut.

Ühtekuuluvuspoliitika on andnud märkimisväärse panuse majanduskasvu ja heaolu levikusse kõikjal ELis ning vähendanud majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ebavõrdsust. Majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust käsitlevas viiendas aruandes märgitakse, et poliitika abil on loodud uusi töökohti, suurendatud inimkapitali, ehitatud olulisi infrastruktuure ning tõhustatud keskkonnakaitset eelkõige vähem arenenud piirkondades. On selge, et ilma ühtekuuluvuspoliitikata oleksid erinevused suuremad. Siiski tähendab kriisi püsiv sotsiaalne mõju, üha kasvavatest ülemaailmsetest probleemidest tulenev innovatsioonivajadus ning kohustus kasutada avaliku sektori iga euro parimal viisil seda, et poliitika tuleks ümber kujundada.

ELi eelarve läbivaatamises<sup>2</sup> on osutatud vajadusele saavutada edusamme eelkõige järgmistes põhivaldkondades: ressursside koondamine Euroopa 2020. aasta eesmärkide saavutamiseks; liikmesriikide kohustus viia ellu poliitika tulemuslikkust tagavad reformid ning poliitika efektiivsuse tõstmine, pöörates enam tähelepanu tulemustele. Ühtekuuluvuspoliitika ja Euroopa 2020. aasta strateegia selge seostamine avab tõelise võimaluse pakkuda ELi vaesematele piirkondadele jätkuvalt abi teistega sammu pidamiseks, hõlbustada ELi poliitikavaldkondade vahelist koordineerimist ning täiustada ühtekuuluvuspoliitikat nii, et see oleks juhtiv majanduskasvu stimulaator kogu ELis ka kvalitatiivsel tasandil ja sellest oleks tuge ühiskondlike probleemidega tegelemisel (nt elanikkonna vananemine ja kliimamuutus).

Nende järeldustega avab komisjon avaliku konsultatsiooni ühtekuuluvuspoliitika tuleviku kohta. Konsultatsioonil keskendutakse mitmetele peamisi reformiideid käsitlevatele küsimustele.

Järgmistes peatükkides vaadeldakse järjekorras, kuidas muuta poliitikat tulemuslikumaks ja selle mõju suuremaks, et tugevdada Euroopa lisandväärtust (2. ptk), kuidas täiendada poliitika

---

<sup>1</sup> „Euroopa 2020. aastal: aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia” (KOM(2010)2020), 3.3.2010.

<sup>2</sup> „ELi eelarve läbivaatamine”, KOM(2010) 700, 19.10.2010.

juhtimist (3. pkt), kuidas poliitika rakendamise süsteemi täiustada ja lihtsustada (4. pkt) ning milline on poliitika struktuur (5. pkt).

## 2. ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA EUROOPA LISANDVÄÄRTUSE TUGEVDAMINE

Poliitikakujundajad, akadeemilised ringkonnad ja sidusrühmad on ühtekuuluvuspoliitika lisandväärtuse üle korduvalt aru pidanud. Mõned väidavad, et ühtekuuluvuspoliitika side ELi prioriteetidega on lõtv, et see jagab vahendeid poliitikavaldkondade vahel ebahühtlaselt ning selle mõju on raske hinnata. Kuigi aruandest nähtub, et ühtekuuluvuspoliitika on aidanud kaasa piirkondade majanduslikule ja sotsiaalsele arengule ning suurendanud inimeste heaolu, suhtub komisjon sellisesse kriitikasse väga tõsiselt.

Ühtekuuluvuspoliitika ümberkujundamine, mille käigus tuleb säilitada poliitika üldeesmärk, peaks seega olema otsustavalt suunatud tulemustele. Tulemuste saavutamiseks tuleb läbi viia reformid, vähendades samas bürokraatiat ja lihtsustades poliitika igapäevast juhtimist.

### 2.1. Strateegilise kavandamise tugevdamine

Ühtekuuluvuspoliitika on juba olulisel määral viidud kooskõlla Lissaboni strateegiaga, eelkõige rahaliste vahendite eraldamise osas. Sellist kooskõla takistab siiski lõhe kahe strateegilise protsessi juhtimise vahel. Tulevikus on võimalik ühtekuuluvuspoliitikat ja Euroopa 2020. aasta strateegiat paremini ühtlustada. Selleks on eelkõige vaja selgemat juhtimist Euroopa tasandil ning strateegilisemat läbirääkimis- ja järelevalveprotsessi.

ELi eelarve läbivaatamises tehti ettepanek ühtekuuluvuspoliitika strateegilise kavandamise uue lähenemisviisi kohta, mille eesmärk on ELi poliitikavaldkondade tihedam koostöö Euroopa 2020. aasta strateegia ja üldsuuniste eesmärkide saavutamiseks. Kõnealune lähenemisviis koosneks järgmisest:

- **ühine strateegiline raamistik**, milles Euroopa 2020. aasta sihid ja eesmärgid kirjutatakse lahti investeerimisprioriteetidena (võtab vastu komisjon). Raamistik hõlmaks Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ja Euroopa Kalandusfondi;
- **arengu- ja investeerimiskoostöö kokkulepe**, mis tugineb ühisele strateegilisele raamistikule ja milles sätestatakse investeerimisprioriteedid, riiklike ja ELi vahendite jaotus prioriteetsete valdkondade ja programmide vahel, kokkulepitud tingimused ning saavutatavad eesmärgid. Kokkulepe hõlmaks ühtekuuluvuspoliitikat. Selleks et edendada majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust ühtsel ja integreeritud viisil, oleks kasulik kokkuleppe laiendamine ka muudesse poliitikavaldkondadesse ja ELi rahastamisvahenditele. Kokkulepe sünniks liikmesriikide ja komisjoni vaheliste arutelude tulemusena riiklikes reformikavades esitatud arengustrateegia üle. Samuti kirjeldatakse selles ELi vahendite koordineerimist riigi tasandil; ja
- **rakenduskavad**, mis oleksid sarnaselt praegusega peamiseks juhtimisvahendiks ning mille abil muudetakse strateegilistes dokumentides esitatud konkreetseteks investeerimisprioriteetideks koos selgete ja mõõdetavate eesmärkidega. Rakenduskavad aitaks kaasa Euroopa 2020. aasta strateegia riiklike eesmärkide saavutamisele.

Edusammude jälgimiseks koostatavate **aastaruannete** tähtajad tuleks viia vastavusse Euroopa 2020. aasta strateegia juhtimistsükliga. Korrapärase **poliitiline arutelu** nõukogu

vastavates koosseisudes ning Euroopa Parlamendi komisjonides aitaks parandada ühtekuuluvuspoliitika läbipaistvust ja vastutust ning selle tulemuste hindamist.

ELi eelarve läbivaatamises on esitatud kolm ettepanekut, millel on oluline mõju ühtekuuluvuspoliitikale: keskendumine rahalistele vahenditele, tingimuste ja stiimulite süsteem ning tähelepanu pööramine tulemustele.

## 2.2. Tugevam temaatiline kontsentratsioon

Ühtekuuluvuspoliitika järelhindamistes on jõutud järeldusele, et kriitilise massi loomiseks ja käegakatsutava mõju saavutamiseks on vaja vahendeid senisest rohkem kontsentreerida.

Seega on tulevikus vaja tagada, et liikmesriigid ja piirkonnad **koondaksid ELi ja riiklikud vahendid** väikesele arvule prioriteetidele, mis vastavad nende ees seisvatele konkreetsetele ülesannetele. Seda on võimalik saavutada, kui ühtekuuluvuspoliitikat käsitlevates määrustes koostatakse temaatiliste prioriteetide loetelu, mis on seotud Euroopa 2020. aasta strateegia prioriteetide, üldsuuniste ja peamiste algatustega.

Olenevalt liidu rahaliste vahendite suurusest peavad riigid ja piirkonnad keskenduma rohkematele või vähematele prioriteetidele. Seega peavad liikmesriigid ja piirkonnad, kes saavad vähem rahalisi vahendeid, jagama kogu saadud summa kahe või kolme prioriteedi vahel, samas kui need, kes saavad rohkem rahalist toetust, võivad valida ka rohkem prioriteete. Teatavad prioriteetid oleksid kohustuslikud.

Samal ajal ei tohiks temaatiline kontsentreerimine takistada liikmesriike eksperimenteerimast ning toetamast innovatiivseid projekte. Lisaks võib kaaluda vahendite sihtotstarbelist reserveerimist konkreetsete sihtrühmade või eksperimentaalsete lähenemisviiside jaoks (nt kohalik areng) üldiste toetuste vormis.

## 2.3. Suutlikkuse tõstmine tingimuste ja stiimulite kaudu

Finants- ja majanduskriis on sundinud komisjoni esitama ettepanekuid meetmete kohta, mis aitaksid parandada liidu majanduse juhtimist<sup>3</sup>. Tugev makromajanduspoliitika, soodus mikromajanduslik keskkond ja tõhus institutsionaalne raamistik on töökohtade loomise, kasvu stimuleerimise, sotsiaalse tõrjutuse vähendamise ja struktuurimuudatuste tegemise eeltingimus.

Ühtekuuluvuspoliitika puhul peab see veelgi enam paika, sest poliitika tulemused sõltuvad suuresti majanduskeskkonnast, milles see toimib. Seega on võimalik tihendada ühtekuuluvuspoliitika ja liidu majanduspoliitilise raamistiku vahelist seotust.

Esiteks võetakse majanduse juhtimise uue süsteemi toetuseks kasutusele uued tingimusi käsitlevad eeskirjad, millega luuakse stiimulid reformide teostamiseks. Liikmesriigid peavad läbi viima uuendused, mis on vajalikud rahaliste vahendite tõhusaks kasutamiseks ühtekuuluvuspoliitikaga otseselt seotud valdkondades, nt keskkonnakaitstes, turvalise paindlikkuse alal, hariduses või teaduse ja innovatsiooni valdkonnas.

---

<sup>3</sup> Majanduspoliitika parem koordineerimine aitab suurendada stabiilsust, elavdada majanduskasvu ja luua enam töökohti – ELi majandusjuhtimise tõhustamise hoovad, KOM(2010) 367.

Iga temaatilise prioriteedi kohta kehtestatakse ühises strateegilises raamistikus põhimõtted, mida sekkumise puhul järgida. Neid põhimõtteid peab saama kohandada vastavalt riigi ja piirkonna oludele. Nende põhieesmärk on aidata riikidel ja piirkondadel toime tulla probleemidega, mis varasema kogemuse põhjal on poliitika rakendamisel kõige sagedamini esile kerkinud. Kõnealused põhimõtted võivad olla seotud näiteks konkreetsete ELi õigusaktide ülevõtmisega, ELi strateegiliste projektide rahastamisega või administratiivse, institutsionaalse ja hindamissuutlikkusega.

Selle põhjal lepatakse iga liikmesriigi ja/või piirkonnaga (sõltuvalt institutsioonilisest raamistikust) programmitsükli alguses kokku ja pannakse programmidokumentidesse (nt arengu- ja investeerimiskoostöö kokkulepped, rakenduskavad) kirja konkreetsed siduvad tingimused valdkondades, mis on ühtekuuluvuspoliitikaga otseselt seotud. Tingimused kooskõlastatakse kõigi asjaomaste ELi poliitikavaldkondadega. Kõnealuste tingimuste täitmine võiks olla eeldus ühtekuuluvuspoliitika vahendite eraldamiseks nii programmiperioodi alguses kui ka järelevalve käigus, millega komisjon hindab kokkulepitud reformide läbiviimises tehtud edusamme.

Institutsioonilise reformi edu on elutähtis selleks, et toetada struktuurilist kohandamist, edendada majanduskasvu ja töökohtade loomist ning vähendada sotsiaalset tõrjutust; eelkõige tuleb selleks vähendada ettevõtete regulatiivset ja halduskoormust ja parandada avalike teenuste kvaliteeti. Nagu praegugi, täiendab neid meetmeid ühtekuuluvuspoliitika alusel antav toetus administratiivse ja institutsioonilise suutlikkuse suurendamiseks ning juhtimise tõhustamiseks. See peaks olema kättesaadav igale liikmesriigile ja piirkonnale.

Teiseks on stabiilsuse ja majanduskasvu paktiga seotud finantssanktsioonide ja -stiimulite kohaldamine seni piirdunud Ühtekuuluvusfondiga. Komisjon on teinud ettepaneku laiendada seda täiendava hoovana kogu ELi eelarvele, et tagada peamistest makromajanduslikest tingimustest kinnipidamine kooskõlas pakti korrigeerivate sätetega. Juhul kui pakti eeskirjadest kinni ei peeta, tuleks peatada või tühistada osa juba saadud või tulevastest assigneeringutest ELi eelarvest, tehes seda nii, et see ei mõjuta ELi rahalise toe lõppkasutajaid. Tühistatud vahendid jääksid ELi eelarvesse alles.

ELi majanduse juhtimise laiemas kontekstis tuleks ümber korraldada **täiendavuspõhimõtte** kontrollimine ning siduda see ELi majandusjärelevalve protsessiga näitajate alusel, mida liikmesriigid igal aastal komisjonile esitavates stabiilsus- ja lähenemisprogrammides juba kasutavad.

**Kaasrahastamine** on üks ühtekuuluvuspoliitika aluspõhimõtetest, mis tagab vastutuse võtmise kohapeal. Kaasrahastamise tasemed tuleks läbi vaadata ning võib-olla eristada, et võtta paremini arvesse arengutaset, ELi lisandväärtust, meetmete tüüpi ja abi saajaid.

Lõpetuseks tuleks uurida ka muid ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkust suurendavaid vahendeid. Näiteks võiks luua ELi tasandil **tulemusreservi**, et innustada tööd Euroopa 2020. aasta eesmärkide ja sellega seotud riiklike sihtide saavutamiseks: väike osa ühtekuuluvuspoliitika eelarvest tuleks kõrvale panna ning eraldada vahekokkuvõtete tegemise ajal neile liikmesriikidele ja piirkondadele, kelle programmid on võrreldes alguspunktiga 2020. aasta eesmärkide saavutamises kõige kaugemale jõudnud. Peale selle on käimasoleva perioodi kogemus näidanud, et komisjon vajab ressursse **katsetamise ja võrgustike loomise** otsetoetamiseks kooskõlas varasemate programmiperioodide uuendusmeetmetega.

## 2.4. Hindamise, toimivuse ja tulemuste parandamine

Kvaliteetsemad ja paremini toimivad järelevalve- ja hindamissüsteemid on strateegilisema ja tulemustele suunatud ühtekuuluvuspoliitika saavutamisel olulise tähtsusega. Sellist üleminekut peaksid toetama mitmed muutused.

Esiteks tuleb tulemustele suunatud lähenemisviisi puhul määrata eelnevalt kindlaks selged ja **mõõdetavad eesmärgid ning tulemusnäitajad**. Näitajad peavad olema üheselt mõistetavad, statistiliselt tõestatud, tõepoolest asjakohased ja otseselt seotud sekkumispoliitikaga ning need tuleb kiiresti koguda ja avaldada. Näitajad ja eesmärgid lepitakse kokku programmidokumentide üle peetavate arutelude käigus ning nad täiendavad mõningaid fondispetsiifilisi põhinäitajaid, mis kehtivad kõikide Euroopa 2020. aasta raamistikuga seotud rakenduskavade kohta. Lisaks on **näitajaid** ja kokkulepitud eesmärkide saavutamiseks tehtud edusamme käsitleva täpse teabe õigeaegne ja täielik edastamine olulise tähtsusega aastaaruannete seisukohast.

Teiseks peaksid **eelhindamised** keskenduma programmi kavandamise parandamisele, et eesmärkide saavutamise vahendeid ja stiimuleid saaks rakendamise käigus jälgida ja hinnata.

Kolmandaks tuleks hindamisel kasutada rangemaid meetodeid, mis on kooskõlas rahvusvaheliste standarditega, sh **mõju hindamist**. Võimaluse korral tuleks mõju hindamine kavandada varasesse etappi, et tagada asjakohaste andmete kogumine ja levitamine. Lisaks peaks saama kohustuslikuks iga programmi **jooksev hindamine**, mis suurendaks läbipaistvust ELi tasandil, tõhustaks hindamisstrateegiat ning tõstaks hindamiste üldist kvaliteeti. Hindamisi võib kavandada ka ajaks, kui komisjon on teatud hulga rahalisi vahendeid kinnitanud.

Lisaks võiksid liikmesriigid koostada aruande, milles analüüsitakse programmiperioodil läbi viidud jooksvate hindamiste tulemusi ning mille eesmärk on programmi toimimise igakülgne kokkuvõtlik hindamine.

## 2.5. Uute rahastamisahendite kasutamise toetamine

ELi eelarve läbivaatamises rõhutatakse ELi eelarve kasutamisest saadava mõju võimendamist. 2007.–2013. programmiperioodil on välja töötatud investeringute finantseerimise uued vormid, mis tavapärase toetuspõhise finantseerimise asemel kombineerivad toetusi ja laene. Komisjon soovib, et liikmesriigid ja piirkonnad kasutaksid selliseid vahendeid edaspidi laiemalt.

Finantsvahendid aitavad luua ringlevaid rahastamisviise, mis pikema aja jooksul muudavad need jätkusuutlikumaks. Lisaks võimaldab see Euroopal suurendada investeerimisvahendeid eelkõige majanduslanguse tingimustes. See avab uusi turge avaliku ja erasektori partnerluse eri vormidele ning kaasab rahvusvaheliste finantsinstitutsioonide eksperdid.

Selleks et täiustada ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas kasutatavaid finantskorraldusvahendeid, tuleks kaaluda järgmisi meetmeid:

- muuta regulatiivses raamistikus **selgemaks ja eristada üksteisest eeskirjad**, mis käsitlevad toetuspõhist rahastamist ja tagastatavat abi, eelkõige kulutuste abikõlblikkuse ja auditite osas;

- kanaliseerida **ettevõtete üldine finantstoetus** peamiselt finantskorraldusvahendite kaudu ning kasutada tagastamatut abi suunatud toetusskeemide (innovatsioon, keskkonnainvesteeringud jne) kaasrahastamiseks;
- **laiendada finantskorraldusvahendite kohaldamisala ja ulatust.** Kohaldamisala tuleks laiendada uutele tegevustele (nt säästev linnatransport, teadus- ja arendustegevus, energeetika, kohalik areng, elukestev õpe või liikuvusmeetmed, kliimamuutus ja keskkond, IKT ja lairibavõrgud ja -teenused); ning ulatuse laiendamiseks tuleks intressitoetused kombineerida laenukapitali või muude tagastatava abi vormidega.

- Kuidas lähendada Euroopa 2020. aasta strateegiat ja ühtekuuluvuspoliitikat ELi, riigi ja piirkonna tasandil?
- Kas arengu- ja investeerimiskoostöö kokkuleppe kohaldamisala peaks ulatuma väljaspoole ühtekuuluvuspoliitikat? Kui jah, siis millisel määral?
- Kuidas saavutada tugevam temaatiline kontsentreerumine Euroopa 2020. aasta prioriteetidele?
- Kuidas saavad tingimuste seadmine, stiimulid ja tulemuspõhine juhtimine muuta ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikumaks?
- Kuidas muuta ühtekuuluvuspoliitika rohkem tulemustele suunatuks? Millised oleksid kohustuslikud prioriteedid?

### 3. JUHTIMISE TUGEVDAMINE

#### 3.1. Lisagem kolmas mõõde: territoriaalne ühtekuuluvus

Lissaboni lepingus on territoriaalne ühtekuuluvus lisatud majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse eesmärkide hulka. Seega tuleb seda eesmärki uutes programmides arvesse võtta ning pöörata tähelepanu eelkõige linnade rollile, funktsionaalsele geograafiale, konkreetsete geograafiliste või demograafiliste probleemidega piirkondadele ja makropiirkondlikele strateegiatele.

Linnapiirkonnad võivad olla majanduskasvu tõukejõuks ning loovuse ja innovatsiooni keskusteks. Kasvu edenemise ja uute töökohtade loomise eelduseks on selliste tegurite nagu ettevõtete, kõrgkoolide ja teadlaste kriitilise massi olemasolu. Linnade probleemid, olgu need seotud keskkonnaseisundi halvenemise või sotsiaalse tõrjutusega, vajavad konkreetseid vastuseid ning asjaomase valitsustasandi otsust sekkumist. Seega tuleks välja töötada kaugeleulatuv **linnade arengukava**, milles linnaprobleemide lahendamiseks ettenähtud rahastamisvahendid oleksid selgemini määratletud ning kus linnavõimudel oleks rohkem sõnaõigust linnade arengustrateegiate kavandamises ja rakendamises. Programmidokumentides tuleks selgelt kindlaks määrata linnadega seotud meetmed, vahendid nende rahastamiseks ning asjaomased linnad.

Tulevikus tuleks kaaluda, kas ühtekuuluvuspoliitika regulatiivses struktuuris peaks olema rohkem ruumi rakenduskavade **paindlikumaks** organiseerimiseks, et võtta paremini arvesse arenguprotsesside iseloomu ja geograafiat. Sellisel juhul saaks programme lisaks riigi ja piirkonna tasandile kavandada ja juhtida ka näiteks linnade rühma või jõgede vesikondade ja merepiirkondade tasandil.



Aruanne on näidanud, et mõnel juhul võivad **geograafilised ja demograafilised tingimused** arenguprobleeme süvendada. Eelkõige kehtib see äärepoolseimate, aga ka põhjapoolseimate piirkondade puhul, kus rahvastiku tihedus on väga madal, ning saarte, piiriüleste ja mägipiirkondade puhul, nagu on märgitud ka Lissaboni lepingus. On vaja välja töötada sihtotstarbelised sätted, mis võtavad neid eritingimusi arvesse, kuid ei too kaasa vahendite ja programmide tarbetut kordamist. Territoriaalne ühtekuuluvus tähendab ka tegelemist linna- ja maapiirkondade vahelise ühendusega, et tagada juurdepääs sobiva hinnaga kvaliteetsetele infrastruktuuridele ja teenustele, ning probleemide lahendamist piirkondades, kus sotsiaalselt tõrjutud elanikkonnarühmade kontsentratsioon on suur.

Lisaks peaks uute **makropiirkondlike strateegiate** edasine täiustamine tuginema olemasolevate strateegiate põhjalikule läbivaatamisele ning vahendite kättesaadavusele. Makropiirkondlikud strateegiad peaksid olema laiapõhjalised integreeritud instrumendid, mis keskenduvad põhiprobleemidele ning mida toetavad tugevdatud riikidevahelised meetmed, kuigi põhiosa rahalistest vahenditest peaks tulema ühtekuuluvuspoliitika alusel kaasahastatavatest riiklikest ja piirkondlikest programmidest ning muudest riiklikest allikatest.

### 3.2. Koostöö tugevdamine

Euroopa 2020. aasta strateegia tõhus rakendamine eeldab juhtimissüsteemi, mis hõlmab muutustes osalejaid liikmesriikides ning mis liidab ühte ELi, riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi haldussüsteemid.

Selleks et kõiki asjaosalisi täielikult kaasa haarata, tuleb nii poliitilisse dialoogi kui ka ühtekuuluvuspoliitika rakendamisse kaasata rohkem kohalike ja piirkondlike sidusrühmade, sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna esindajaid. Seda arvesse võttes tuleb jätkuvalt toetada avaliku ja erasektori (sh sotsiaalmajanduslike partnerite ja valitsusväliste organisatsioonide) dialoogi

Eespool öeldu taustal tuleks ühtekuuluvuspoliitika raames tugevdada **kohaliku arengu** osakaalu, toetades näiteks aktiivset kaasamist, edendades sotsiaalset innovatsiooni, töötades välja innovatsioonistrateegiaid või koostades kavasid mahajäänud piirkondade taaselustamiseks. Nimetatud meetmed peaksid olema hoolikalt kooskõlastatud samalaadsete meetmetega, mida rahastatakse maaelu arengu ja merenduspoliitika raames.

- Kuidas saab ühtekuuluvuspoliitika raames võtta paremini arvesse linnapiirkondade ja geograafiliste eripäradega piirkondade võtmerolli arenguprotsessis ning makropiirkondlike strateegiate esilekerkimist?
- Kuidas täiustada koostööpõhimõtet ning parandada kohalike ja piirkondlike sidusrühmade, sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna kaasamist?

## 4. TÕHUS JA LIHTNE RAKENDUSSÜSTEEM

Kuigi on veel vara teha lõplikke järeldusi ühtekuuluvuspoliitika rakendussüsteemi tõhususe kohta 2007.–2013. aasta programmiperioodil, on liikmesriigid võtnud sõna eeskirjade liiga sagedase ja radikaalse muutmise vastu, mis võib rakendamist takistada. Siiski on hulk sihtotstarbelisi muudatusi väärt kaalumist.

#### **4.1. Finantsjuhtimine**

Kooskõlas hiljutise ettepanekuga finantsmääruse läbivaatamise kohta<sup>4</sup> esitab ühtekuuluvuspoliitika programmide korraldusamet igal aastal juhtimisaruande koos raamatupidamise aastaaruande ja sõltumatu audiitori arvamusega. See peaks tugevdama rahandusaasta jooksul ELi eelarvest kaasrahastatud kulutuste vastutusliini.

Iga-aastase juhtimisaruande alusel teeb komisjon ettepaneku ühtekuuluvuspoliitika raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse perioodilisuse kohta. See tõhustaks kinnitusprotsessi ning annaks võimaluse programmide korrapäraseks osaliseks lõpetamiseks.

Komisjon peab kaaluma, kas riiklikele asutustele summade hüvitamata jätmine seni, kuni ELi vastav toetussumma on abi saajatele välja makstud, kiirendaks toetuste maksmist abivajajatele ning õhutaks riiklikku kontrolli tõhustama.

Lisaks uurib komisjon võimalust siduda ELi eelarvest rakenduskavadele või nende osadele (olenevalt meetme tüübist) tehtavad väljamaksed tulemuspõhiste elementidega.

Peale selle tuleks jätkuvalt toetada 2007.–2013. aasta programmiperioodil kasutusele võetud lihtsustatud hüvitusmeetodeid (näiteks ühikuhindade standardiseeritud astmik ja toetuste ühekordsed väljamaksed) ning suurendada seega nende mõju. See oleks veel üks võimalus tulemuspõhise lähenemisviisi juurde siirdumiseks.

#### **4.2. Halduskoormuse vähendamine**

Tuleks säilitada 2007.–2013. aasta programmiperioodi üldpõhimõtte, mille kohaselt abikõlblikkuse eeskirjad määratakse kindlaks riigi tasandil. Sellegipoolest tuleks vastu võtta põhipunkte (nt üldkulud) käsitlevad ühised eeskirjad, mis hõlmavad ELi eri fonde. Kulutuste abikõlblikkuse eeskirjade ühtlustamine poliitikavaldkondade, rahastamisvahendite ja fondide vahel lihtsustaks toetusesaajatel fondide kasutamist ning riiklikel asutustel fondide haldamist, vähendades ühtlasi vigade tekkimise ohtu ning andes vajaduse korral võimaluse eristuste tegemiseks, et võtta arvesse poliitika, rahastamisvahendi ja toetusesaajate eripärasid.

Kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega tuleks kaaluda, kuidas muuta kontrollimeetmed kulutasuvamaks ja riskipõhisemaks, et tõsta sellega nende tulemuslikkust ja tõhusust, tagades samal ajal seonduvate riskide katmise mõistliku hinnaga, võttes arvesse usaldusväärse finantshalduse põhimõtet.

#### **4.3. Finantsdistsipliin**

Kulukohustustest vabastamise põhimõtte eesmärk on tagada projektide rakendamine mõistliku ajavahemiku jooksul ning julgustada finantsdistsipliinist kinnipidamist. Sellegipoolest võib see muuta liikmesriikide ja piirkondade käitumist, kuna keskendub pigem vahendite kiirele kui tulemuslikule kasutamisele. Lisaks takistab kulukohustustest vabastamise põhimõtte kohaldamist hulk erandeid. Seega on vaja saavutada tasakaal investeeringute kvaliteedi tagamise ning ladusa ja kiire rakendamise vahel. Üks võimalus on

---

<sup>4</sup> Ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust, KOM(2010) 260.

kohaldada N+2 põhimõtet kõikide programmide suhtes (välja arvatud esimesel aastal) ning jätta kõrvale vabastused ja erandid.

#### 4.4. Finantskontroll

Haldus- ja kontrollisüsteemid tuleks muuta kindlamaks, kuid ühtlasi peaksid ka liikmesriigid tegema rohkem jõupingutusi kvaliteedikontrolli tagamiseks. See annaks Euroopa Parlamendile, komisjonile ja liikmesriikidele võimaluse pöörata rohkem tähelepanu poliitika tulemustele ja mõjule.

Esimene ettepanek on läbi vaadata süsteemide eelhindamise menetlus, võttes arvesse 2007.-2013. aasta programmide eelneva vastavushindamise kogemusi, et vältida probleeme haldus- ja kontrollisüsteemides. Menetlust tuleks ratsionaliseerida, jättes samas alles selle head küljed. Selleks tuleks hinnata peamist vastutavat korraldusasutust, viia läbi akrediteerimine ning vaadata üle komisjoni osalus selles protsessis.

Teine ettepanek käsitleb kindluse tagamist vastutuse koondamise teel. Akrediteeritud asutusel lasuks ainuvastutus rakenduskava nõuetekohase haldamise ja kontrolli eest.

- Kuidas lihtsustada auditeerimisprotsessi ning paremini ühendada liikmesriikide ja komisjoni läbiviidavad auditid, säilitades samas kaasrahastatud kulutuste kõrge kindlustaseme?
- Kuidas saab proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamine leevendada juhtimise ja kontrolliga seotud halduskoormust? Kas territoriaalse koostöö programmide jaoks tuleks kasutusele võtta spetsiaalsed lihtsustamismeetmed?
- Kuidas leida abikõlblikkuse eeskirju välja töötades õige tasakaal kõiki fonde hõlmavate ühiste eeskirjade ja fondide eripärade tunnustamise vahel?
- Kuidas tagada finantsdistsipliin ning olla samas piisavalt paindlik keerukate programmide ja projektide kavandamisel ja rakendamisel?

## 5. ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA STRUKTUUR

Ühtekuuluvuspoliitika eesmärk on edendada liidu ja selle piirkondade harmoonilist arengut ning vähendada piirkondlike erinevusi (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 174). Lisaks toetab ta Euroopa 2020. aasta strateegia kasvumudelit, sh vajadust reageerida liikmesriikide ja piirkondade ees seisvatele ühiskondlikele ja tööhõivealastele probleemidele. Poliitikaga toetatakse sellist arengut igas piirkonnas selgepiirilise investeerimisstrateegia kaudu, mis edendab konkurentsivõime suurendamist, tööhõive laiendamist, sotsiaalse kaasatuse tugevdamist ning keskkonnakaitset. Poliitika mitmetasandiline juhtimissüsteem aitab muuta Euroopa Liitu tema kodanike jaoks nähtavamaks.

Ühtekuuluvuspoliitika raames võivad toetust saada kõik piirkonnad ja liikmesriigid ning neil kõikidel on võimalus kohandada oma strateegia vastavalt konkreetsetele tuguvustele ja nõrkustele.

Nagu tänagi, sõltub piirkondade toetamine nende majandusliku arengu tasemest (möödetuna SKT-na elaniku kohta) ning vähem ja rohkem arenenud piirkondade vahel tehakse selget vahet. Selleks et pehendada üleminekut ühest kategooriast teise ning tagada sarnase

majandusarengu tasemega piirkondade võrdne kohtlemine, tuleks esitada küsimus, kas lihtsam süsteem, millesse lisatakse uus vahekategooria, võiks praegust toetuste järkjärgulise kasutuselevõtu ja kaotamise süsteemi asendada. Kõnealune kategooria hõlmaks ka piirkondi, mis praegu on abikõlblikud lähenemise eesmärgi raames, kuid mille SKT on viimaste andmete kohaselt rohkem kui 75 % liidu keskmisest.

Samal ajal tuleks kooskõlas ELi eelarve läbivaatamisega ühtekuuluvuspoliitika tulevase struktuuri huvides kaaluda, kuidas suunata Euroopa Sotsiaalfond ümber 2020. aasta eesmärkide tagamisele ning kuidas saavutada suurem nähtavus ning rahastamise mahtude ennustatavus. Peale selle on oluline uurida, kuidas saaks fond teenida Euroopa tööhõivestrateegia eesmärgi ning kaasa aidata ulatusliku Euroopa tööhõivealgatuse rakendamisele, milleks tehti ettepanek ELi eelarve läbivaatamises.

Ühtekuuluvuspoliitika keskendub jätkuvalt majandus- ja tööhõivepoliitika koosduunide rakendamisele.

Ühtekuuluvusfond annab jätkuvalt abi liikmesriikidele, mille kogurahvatulu elaniku kohta on väiksem kui 90 % liidu keskmisest.

Lisaks jätkab ühtekuuluvuspoliitika edaspidigi koostöö territoriaalse mõõtme (piiriülene, riikidevaheline ja piirkondadevaheline koostöö) edendamist.

Siinhulgas vaadataks läbi ja lihtsustataks piiriülese koostöö senist korraldust (k.a ühinemiseelse abi rahastamisvahend, Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrument ja Euroopa Arengufondi piiriülene koostöö ELi välispiiridel) ning riikidevahelise tegevuse seniseid tavasid, mida toetatakse ERF-ist ja ESF-st.

- Kuidas tagada, et ühtekuuluvuspoliitika struktuur võtaks arvesse iga fondi eripära ja eriti vajadust suurema nähtavuse ja ESFi rahastamise mahtude ennustatavuse järele ning kindlustada, et see keskenduks Euroopa 2020. aasta eesmärkide saavutamisele?
- Milline peaks olema vahekategooria nende piirkondade jaoks, kes ei ole majandusliku järelejäädumise protsessi veel lõpule viinud?

## 6. EDASISED SAMMUD

Viiendas ühtekuuluvusaruandes on esitatud komisjoni mõned põhiideed poliitika reformimiseks, mis on välja koorunud 2007. aastal neljanda aruandega algatatud pikkadest aruteludest. Lähemate kuude jooksul need ideed täpsustatakse ja koondatakse kokku.

Komisjon kutsub kõiki sidusrühmi üles vastama käesolevas teatises esitatud küsimustele. Märkuseid võib esitada kuni 31. jaanuarini 2011 järgmisel aadressil:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/index_en.htm).

Saadud vastuseid võetakse arvesse õigusaktide ettepanekute eelnõudes, mis esitatakse kohe pärast uue mitmeaastase finantsraamistiku vastuvõtmist 2011. aastal.

Viiendal ühtekuuluvusfoorumil, mis peetakse Brüsselis 31. jaanuarist kuni 1. veebruarini 2011, on võimalik neid ideid arutada.