



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 23.11.2011  
SEK(2011) 1400 lõplik

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**

**MÕJUHINNANGU KOKKUVÕTE**

*Lisatud dokumendile*

**EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS**

**programmi "Loov Euroopa" loomise kohta**

{KOM(2011) 785 lõplik}

{SEK(2011) 1399 lõplik}

## 1. SISSEJUHATUS

Käesolev dokument täiendab kolme eraldi mõjuhindangut, milles uuritakse võimalusi anda kultuuri- ja loomesektoritele tulevikus ELi rahalist toetust. Dokumendis esitatakse kolme mõjuhindangu peamised järeldused ja kirjeldatakse eelistatud valikuvarianti ning lisaks ka rakendus- ja järelevalvemehhanisme. Täismahus üksikasjad on esitatud konkreetsetes mõjuhindangutes. Mõjuhindangutes tehakse järeldus, et pakutud võimalustest parim oleks audiovisuaalsektori (praegused programmid „MEDIA” ja „MEDIA Mundus”) ning kultuuri- ja loomesektorite (praegune programm „Kultuur”) vahelise sünergia tekitamine programmi „Loov Euroopa” raames. Komisjoni mitmeaastases finantsraamistikus kavandatu kohaselt määratakse programmile seitsmeks aastaks eelarve 1,6 miljardit eurot (püsivhindades).

Mõjuhindangu aruanded on praeguste programmide vahehindamistega alanud kaheaastase ettevalmistusprotsessi tulemus. Arvestades vajadust parandada ja lihtsustada abi andmist, uuriti protsessi raames ka nende kahe erineva valdkonna vahelise suurema koostoime saavutamise võimalust programmide liitmise teel. Mõjuhindangud toetuvad olulisel määral programmide „Kultuur” ja „MEDIA” vahehindamiste leidudele ning kultuuri- ja loomesektorite edaspidist rahastamist käsitlevatele veebiaruteludele ja avalikele koosolekutele. Lisaks võetakse neis arvesse tagasisidet komisjoni rohelinele raamatule „Kultuuri- ja loomemajanduse potentsiaali rakendamine”,<sup>1</sup> viimastel aastatel komisjoni tellimusel teostatud uuringuid ning lisaks ka soovitusi, mis asjatundjad tegid lähtuvalt kultuuri avatud koordineerimise meetodist ning aastatel 2008–2010 valdkonnaga toimunud struktureeritud dialoogist. Mõjuhindangutes kasutati probleemi määratlemiseks, eesmärkide sõnastamiseks ning variantide analüüsimiseks ja võrdlemiseks ka välisekspertide arvamusi. Komisjoni talituste töödokumentide projekte arutati programmide „Kultuur” ja „MEDIA” vastavates talitustevahelistes tööriühmades.

Praegune ELi toetus kultuuri- ja loomesektoritele käib eraldi programmide, nimelt programmide „Kultuur”, „MEDIA” (mis hõlmab alates 2010. aasta lõpust programmi „MEDIA” raames loodud fondi „Production Guarantee Fund”) ja „MEDIA Mundus” kaudu. Koostatud on eraldi mõjuhindangud nõuetekohaste järelemeetmete hindamiseks kultuuri- ja loomesektoritele antavate ELi rahaliste vahendite puhul pärast 2013. aastat. Eesmärkide ja tegevussuundade sarnasuse tõttu käsitletakse praeguseid programme „MEDIA” ja „MEDIA Mundus” ühtses mõjuhindangus. Programmi „MEDIA” raames loodud fondi „Production Guarantee Fund” käsitletakse eraldi, kuna küsimuse keerukus ja laiem rakendusala väärtsid eraldi mõjuhindangut.

## 2. EUROOPA LIIDU SEKKUMISE PÕHJENDUS

Põhjendus ELi sekkumiseks kõnealustes valdkondades leidub õiguslikus aluses ja saavutatavas ELi lisaväärtuses.

### *Õiguslik alus*

ELi tegevus kultuuri- ja loomesektorite valdkonnas põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitel 167 („Kultuur”) ja 173 („Tööstus”). ELi õigust tegutseda meenutatakse ka Euroopa

---

<sup>1</sup> Komisjoni roheline raamat kultuuri- ja loomemajanduse potentsiaali rakendamise kohta, KOM(2010) 183; komisjoni talituste töödokument „Kultuuri- ja loomemajanduse potentsiaali rakendamist käsitleva roheline raamatuga käivitatud konsulteerimise analüüs”; SEK(2011) 399 (lõplik), 24.03.2011.

Liidu toimimise lepingu artikli 3 lõikes 3, milles tunnistatakse, et siseturu ja majanduskasvuga peab kaasnema austus ELi kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse vastu, ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 22, milles seisab, et liit austab kultuurilist ja keelelist mitmekesisust. Liidu mandaati tunnustab rahvusvaheline õigus UNESCO kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse kaitse ja edendamise konventsiooni kujul, mis on osa ühenduse õigustikust.

### *ELi lisaväärtus*

ELi sekkumise eesmärk peaks olema avaldada süsteemset mõju ja toetada poliitika kujundamist. Sellega seoses on kultuuri- ja loomesektoreid toetava uue ELi rahastamisvahendi lisaväärtus järgmine:

- toetatava tegevuse ja väljundite mõju riikidevaheline iseloom, erinevalt riiklikest rahastamissüsteemidest, mis kalduvad keskenduma liikmesriigi tegevusele;
- viis, kuidas see täiendab riiklikke, rahvusvahelisi ja teisi ELi programme;
- mastaabisääst ja kriitiline mass, mida ELi toetus võib soodustada, näiteks riikidevaheliste koostööprojektide ning kultuuri- ja loomesektoritele mõeldud ühise rahastamisvahendi kaudu, erinevalt osalise katvusega killustunud riiklikest süsteemidest;
- võimendav mõju täiendavate vahendite kaasamisele;
- viis, kuidas see suudab ergutada ja stimuleerida sektorile avalduvaid pikaajalisi süsteemseid mõjusid, et kohaneda kiiremini üleilmsete väljakutsetega.

### **3. PRAEGUSTE PROGRAMMIDE TULEMUSLIKKUS**

Hinnang Euroopa Liidu praegustele kultuuri- ja loomesektori programmidele<sup>2</sup> näitab, et need on tugevdanud sektorit, parandanud valdkonna töötajate ja kunstiteoste liikuvust ning andnud suure panuse kultuurilisse ja keelelisse mitmekesisusse.

**Programmi „Kultuur”** keskmine aastaeelarve on väga väike – 57 miljonit eurot on sama palju kui mõne rahvusoooperi või trupi aastaeelarve<sup>3</sup> – ning ELi kulutuste tasuvus äärmiselt kõrge. Hindamistes tehakse järeldus, et programm aitab tuhandetel loovisikutel ja kultuurivaldkonna töötajatel (igal aastal ligikaudu 20 000) kujundada oma rahvusvahelist karjääri, parandades nende oskusi ja oskusteavet mitteametliku vastastikuse õppimise ja uute ametialaste arenguvõimaluste loomise kaudu. Programm on andnud tuhandetele kultuuriorganisatsioonidele (kaugelt üle tuhande organisatsiooni aastas) võimaluse teha piiriülest koostööd ning õppida teistest riikidest pärit tegijatega sõlmitud partnerluste käigus häid tavasid. Ta on võimaldanud ühiselt projekte toota, luua kontakte ja avastada uusi ametialaseid võimalusi ning andnud nii tööle kui ka tulevikuvõimalustele rahvusvahelisema perspektiivi. See on avaldanud positiivset ja süstematiseerivat mõju sektorile ja selle suutlikkusele levitada oma töid suurtel turgudel. See on aidanud kaasa sektori ja

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/evalreports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm)

<sup>3</sup> Taustsüsteemi mõttes tasub meele pidada, et 57 miljonit eurot on kaugelt vähem kui kulutatakse kunsti ja kultuuri riiklikuks rahastamiseks näiteks Ühendkuningriigis, Prantsusmaal ja Saksamaal (vastavalt 590 miljonit naela, 7,5 miljardit eurot ja 1,1 miljardit eurot).

kunstivormide arengule, uute teoste ja esinemiste loomisele, hõlbustanud kättesaadavust ja osalust, teadusuuringuid ja haridust kõnealuses valdkonnas, aga ka teavitust, nõuandeid ja praktilist tuge.

Ringluse on lastud tuhanded teosed, sealhulgas umbes 500 tõlgitud kirjandusteost igal aastal. Programmi raames antavat toetust peetakse kultuuriprojektide kvaliteedimärgiks. Projektide raames tehtu on kas otseselt või kaudselt jõudnud miljonite kodanikeni, kes on saanud nautida teistest riikidest pärit kultuuriteoseid. Avatud koordineerimise meetodi materjalidena kasutatud uuringute kaudu on programm aidanud luua parema empiirilise aluse poliitilistele otsustele. Kuna enamasti on projektid maksimaalselt kuni 50 % ulatuses kaasrahastatavad, on tänu programmile suudetud kaasata märkimisväärne hulk riiklikke ja eraõiguslikke investeeringuid.

Euroopa kultuuripealinnadele antakse nende nimetus ELi tasemel ja lisaks saavad nad programmist rahalist toetust (1,5 miljonit eurot igale pealinnale) ning see on mõnedel juhtudel kaheksakordistanud saadud tulud, toonud kaasa 15–100 miljoni euro väärtuses investeeringuid tegevusprogrammi ja aidanud mobiliseerida täiendavaid kapitalimahutusi. Tavapärased jõuavad kultuuripealinnade ettevõtmised miljonite inimesteni, neis osalevad sajad vabatahtlikud ning nende pikaajaline mõju linnadele väljendub paranenud oskustes, kultuurialases suutlikkuses ja aktiivsuses, infrastruktuuris ja maines.

**MEDIA programmi** eelarve on suhteliselt väike (100 miljonit eurot), kuid sellele vaatamata kinnitatakse hinnangus, et MEDIA on saavutanud suurepäraseid tulemusi tänu optimaalse kulude ja tulude suhtega sihipärastele meetmetele ja programmi võimendavale mõjule. Meetmete keskmises on olnud tegevused, mis avaldavad positiivset mõju ELi konkurentsivõimele, ja küsimused, mida ei saa lahendada riiklikul tasandil (näiteks riikidevaheline levitamine). Vähemalt osaliselt tänu MEDIA toetusele oli Euroopa filmide osakaal kõigi Euroopa kinodes esmakordselt linastunud filmide seas 2009. aastaks kasvanud 1989. aasta 36 protsendilt 54 protsendini. Võrgustikku Euroopa Cinemas kuulub enam kui 2000 kinosaali 32 riigi valdavalt sõltumatutes kinodes ning neis saalides toimub 20 % kõigist Euroopa esilinastustest. Võrgustikku kuuluvad kinod näitavad väga mitmesuguseid filme ja edendavad seeläbi kultuurilist mitmekesisust 475 linnas. Kvaliteetsed programmid on toonud kinno 59 miljonit külastajat (võrreldes 30 miljoniga 2000. aastal), mis on 5,6 % kõigist Euroopa kinokülastustest (2000. aastal oli see näitaja 2,8 %). Võrgustikku kuuluvate kinode programmides ulatub teistest Euroopa riikidest pärit filmide piletitulu osakaal 36 protsendini; muidu on see näitaja Euroopas keskmiselt 7–8 %. Euroopa Cinema kinode piletitest 57 % müüakse Euroopa filmide linastustele, üldiselt on see näitaja Euroopas 27,7 %.

Hinnangu tulemuste kohaselt suurendab MEDIA sektori konkurentsivõimet, toetades suutlikkuse suurendamist, näiteks koolitusi ja arendustegevust, et muuta sektor professionaalsemaks ja parandada teoste kvaliteeti. Aastas koolitatakse ligikaudu 1800 erialaspetsialisti (produtsendid, levitajad, stsenaaristid), kellele antakse võimalus omandada asjaomased kutsekvalifikatsioonid ja -oskused ning kes saavad tänu sellele kasutada piiriüleste kontaktide pakutavaid võimalusi. Arendustegevuse toetamine aitab igal aastal turule tuua 400 kvaliteetset Euroopa projekti. Projektide portfelli toetamine (paketitoetused) üksikute projektide toetamise asemel annab tootjatele (kes on sageli väikesed ja vähese kapitaliga VKEd) rahalise kindluse ja pikemaajalised väljavaated ning mõjutab oluliselt tööstusharu struktuuri.

On ilmnunud, et toetused, mida antakse sõltumatutele tootjatele konkreetsele žanri kuuluvate audiovisuaalteoste (näiteks televisiooni vahendusel rahvusvaheliseks levitamiseks mõeldud dokumentaalfilmid ja joonisfilmid) loomiseks, on nende žanride spetsiifilisi vajadusi silmas pidades otsustava tähtsusega. Sellised võrgustikutöö nähtused nagu ühistootmise foorumid, rahvusvahelised turustus- ja koolitusalgatused on toonud kaasa riikidevahelise ühistoodangu märkimisväärse lisandumise (1989. aastal 26 % Euroopa filmidest, 2009. aastal 34 %). Selliste filmide ringluspotentsiaal on 2,3 korda suurem kui rahvuslikul filmitoodangul<sup>4</sup>. Sellised MEDIA toetusega loodud telekanalid nagu EAVE, ACE, Cartoon moodustavad nüüd Euroopa filmitööstuse tugisamba.

„MEDIA” raames loodud fondi „Production Guarantee Fund”<sup>5</sup> ei ole veel hinnatud, sest see käivitati alles 2010. aastal. Fondile saab taotlusi esitada alates 2011. aasta maist ning filmitööstus ja pangad on selle positiivselt vastu võtnud. Ligikaudu kümnes eri liikmesriigis on antud üle kümne tagatise, mille laenuvääratus on ligikaudu 15 miljonit eurot.

#### 4. PROBLEEMI KIRJELDUS

Mõjuhindangutes viidatakse 2010. aasta Euroopa konkurentsivõime aruandele<sup>6</sup> ning neis tunnistatakse kultuuri- ja loomesektorite üha suurenevat panust majanduskasvu, töökohtade loomise ning sotsiaalse ühtekuuluvuse ja kaasatuse soodustamiseks. Hinnanguliselt moodustasid kultuuri- ja loomesektorid 2008. aastal ligikaudu 4,5 % liidu SKPst ning nad annavad tööd ligikaudu 3,8 %-le liidu tööjõust<sup>7</sup>. Lisaks nimetatud otsesele panusele SKPsse, mõjutavad need sektorid ka muid majandus- ja sotsiaalvaldkondi nagu näiteks turism ja IKT materjalide sisu, samuti on neist kasu hariduse, sotsiaalse kaasatuse ja sotsiaalse innovatsiooni jaoks. Vaatamata viimastel aastatel paljudes riikides esinenud keskmisest kõrgemale majanduskasvu tempole seisavad need sektorid siiski silmitsi mitmesuguste üldiste probleemidega ning tulevikus on täiendavaks majanduskasvuks potentsiaali juhul, kui järgitakse ühtset strateegilist lähenemisviisi ja töötatakse välja sobivad vahendid.

Vaatamata programmide „Kultuur” ja „MEDIA” saavutustele, tuleb veel pingutada, et valla pääseks nende sektorite kogu potentsiaal.

Programmide „Kultuur” ja „MEDIA” mõjuhindamistes osutatakse kultuuri- ja loomemajanduse ees seisvale **neljale levinud probleemile**, millega tuleb tegeleda ELi tasandil, et saavutada soovitud mõju. Esimene probleem on Euroopa kultuurilisest ja keelelisest mitmekesisusest tulenev **туру killustatus**, mille tõttu on ka kõnealused sektorid sisuliselt killustunud piki riigipiire ja keelelisi eraldusjooni ning neil puudub kriitiline mass. Praeguse seisuga tähendab see, et teoste riikidevaheline levik ning loovisikute ja kultuurivaldkonnas töötavate inimeste liikuvus ei ole optimaalne ning ka geograafiline tasakaal on paigast ära. Samuti piirab see tarbijate valikuid ja juurdepääsu Euroopa kultuuriteostele. Teine probleem on vajadus selle järele, et sektorid kohaneksid

<sup>4</sup> Allikas: Euroopa Audiovisuaalsektori Vaatluskeskus, 2008.

<sup>5</sup> MEDIA tootmise tagatistfond hõlbustab just filmitootjate juurdepääsu eraõiguslikele rahastamisallikatele, kasutades selleks tagatiste mehhanismi, mis julgustab riski osaliselt enda kanda võttes pankasid sellistele tootjatele laenu andma. Fondi eelarve neljaks aastaks on kokku 8 miljonit eurot ning eeldatavasti aitab see tänu tagatismehhanismi võimendavale mõjule luua enam kui 100 miljoni euro ulatuses pangalaene.

<sup>6</sup> Euroopa konkurentsivõime aruanne 2010, komisjoni talituste töödokument, KOM (2010), 614.

<sup>7</sup> "Building a Digital Economy: The importance of saving jobs in the EU's creative industries", TERA Consultants, märts 2010.

**üleilmastumise ja digitehnoloogiale ülemineku mõjuga.** Üleilmastumise tõttu kipub pakkumine senisest enam koonduma piiratud arvu suuremate osalejate kätte, mis aga ohustab kultuurilist ja keelelist mitmekesisust. Digitehnoloogiale üleminek avaldab tohutut mõju kultuurikaupade valmistamisele, majandamisele, levitamisele, juurdepääsetavusele, tarbimisele ja rahaks vahetamisele: See toob kaasa nii võimalusi kui ka probleeme ning sektoril oleks kasu riikidevahelisest lähenemisviisist ja lahendustest. Kolmas probleem seisneb kultuurisektorit puudutavate **võrreldavate andmete vähesuses** Euroopa ja liikmesriikide tasandil. See avaldab mõju Euroopa poliitika koordineerimisele, mis võiks hoogustada riikide poliitika kujundamist ja süsteemseid muudatusi selliselt, et kulud oleksid ELi eelarve seisukohast väikesed ning see oleks kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Neljas probleem on **kultuuri- ja loomesektorite VKEd raskused leida rahastamisvahendeid.** Selle põhjuseks on asjaolu, et paljud nende varad (näiteks autoriõigus) ei ole materiaalsed ning reeglina ei kajastu need ka raamatupidamises (erinevalt patentidest). Samuti on see tingitud asjaolust, et erinevalt muudest tootmisprojektidest ei ole kultuuriteosed üldjuhul masstoodang: iga raamat, ooper, näidend, film ja videomäng kujutab endast kordumatut prototüüpi ning ettevõtted kalduvad olema projektipõhised.

## 5. TULEVASE PROGRAMMI EESMÄRGID

Vastusena 3 jaotises nimetatud probleemidele selgitatakse mõjuhinnangutes välja vajadused, millega tuleks tegeleda ELi tasandil ja mille puhul võivad olla otstarbekad ühesugused üldised ja erieesmärgid. **Üldiste eesmärkidega** seoses on vaja soodustada Euroopa kultuurilise ning keelelise mitmekesisuse kaitsmist ja edendamist ning tugevdada kultuuri- ja loomesektorite konkurentsivõimet, et seeläbi soodustada arukat, jätkusuutlikku ja kaasavat majanduskasvu kooskõlas Euroopa 2020. aasta strateegiaga. **Erieesmärkidega** seoses on vaja tugevdada kultuuri- ja loomesektorite suutlikkust toimida riikidevaheliselt, soodustada kultuuri- ja loovteoste riikidevahelist ringlust ning tegutsejate liikuvust ja jõuda uute publikuteni Euroopas ja mujal; tugevdada kultuuri- ja loomesektorite finantsuutlikkust; tugevdada riikidevahelist poliitikakoostööd, et soodustada poliitika arendamist, innovatsiooni, publiku kasvatamist ning uusi ärimudeleid. Kultuuri ja MEDIA tegevussuundade ning kultuuri- ja loomesektorite rahastamisvahendi **prioriteete** on kirjeldatud vastavates mõjuhinnangutes.

## 6. VARIANDID

Seoses programmidega „Kultuur”, „MEDIA” ja „MEDIA Mundus” koguti ning kaaluti kõiki variante, mille pakkusid välja sidusrühmad, väliseksperdid, institutsioonid jne. Variant, millega pakuti välja programmide „Kultuur”, „MEDIA” ja „MEDIA Mundus” liitmine ühtsesse horisontaalsesse programmi, mis hõlmaks kultuuri- ja loomesektoreid tervikuna ühiste konkursikutsetega, heideti kõrvale asjaolu tõttu, et ehkki erinevatel kultuurisektoritel on palju sarnasusi, sealhulgas ühiseid probleeme, on väärtusahelad ning abisaajate vajadused sellele vaatamata liiga ebaühtlased, et võimaldada ühtlustatud konkursikutseid ja rahastamisvahendeid.

Programmide „Kultuur” ja „MEDIA” / “MEDIA Mundus” mõjuhinnangutes analüüsitakse erinevaid variante eesmärkide saavutamiseks, sealhulgas programmide katkestamist, praeguste programmide säilitamist („baasstsenaarium”), oluliselt muudetud programme ning liitmist, et luua kultuuri- ja audiovisuaalsektorit eristav raamprogramm, mis suudaks rahuldada erinevate allsektorite vajadusi täielikust liitmisest paremini.

Kultuuri- ja loomesektorites tegutsevatele VKEdele mõeldud rahastamisvahendiga seotud variantide määratlemine hõlmas erinevat liiki abi andmise mehhanismide teostatavuse uurimist, kuna VKEde rahastamise sobivaim moodus oleneb hulgast teguritest, näiteks VKE liik, laenu- või omakapitali kättesaadavus, kapitali maksumus või valmidus jagada äritegevust teiste investoritega. Töö kätkes ka erinevaid sidusrühmi, eksperte, spetsialiste ja finantseerimisasutusi.

Ulatuslikest aruteludest ning omaette rahastamisvahendi loomise variantide analüüsist lähtuvalt heideti kõrvale omakapitali kaudu rahastamise vahendi ning mikrofinantseerimise ja mikroettevõtjate jaoks mõeldud vahendi loomine. Kohasemaks ja tulemuslikumaks peeti tähelepanu suunamist võlainstrumendile, mis paigutatakse suurema poliitikaülese rahastamisvahendi raamesse, ja erainvestoritele ning kultuuri- ja loomesektorite spetsialistidele mõeldud investeerimisvalmiduse programmile, mida juhiks Euroopa Investeerimisfond ja/või komisjon.

Kõnealuse rahastamisvahendi mõjuhinnangus kaalutakse kolme varianti, nimelt „Muutusi ei tule” (baasstsenaarium), „Meetmeid ei võeta” („rahastamisvahendita” variant) ning kolmandat varianti „Kultuuri- ja loomesektorite tagatisvahendi loomine”. Lisaks jaotub kolmas variant kaheks allvariandiks: a) ülempiiriga tagatissüsteem või b) ülempiirita tagatissüsteem. Mõjuhinnangus analüüsitakse ja võrreldakse allvariante ning jõutakse järeldusele, et allvariant a oleks teostatavam ja tõhusam. Lisaks tehakse mõjuhinnangus järeldus, et teatud kriteeriumide täitmise korral tuleks lülitada allvariant a suurema (kõige tõenäolisemalt kas teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi või ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraadi juhitava) rahastamisvahendi raamesse.

## 7. MÕJUANALÜÜS

Individaalsetes mõjuhinnangutes esitatakse üksikasjalik ülevaade kaalutud variantidest ja nende võrdlus. Majandus-, sotsiaalsete ja keskkonnamõjude suhtes tehakse MEDIA ja kultuuri tegevussuundade mõjuhinnangutes järeldus, et tegevuse katkestamine või baasstsenaarium ei oleks soovitatavad, kuna nad ei soodustaks piisavat tähelepanu pööramist sektori praeguste probleemide lahendamisele ega ELi 2020. aasta strateegias esitatud eesmärkide saavutamisele. Kultuuri- ja loomesektorite rahastamisvahendi mõjuhinnangus asutakse seisukohale, et suurim mõju on saavutatav variandiga „Kultuuri- ja loomesektorite tagatisvahendi loomine”.

**Majandusliku mõju** suhtes tehakse hinnangutes järeldus, et programmi „Loov Euroopa” eesmärk on tugevdada sektorite kohanemist üleilmastumise ning digitehnoloogiale üleminekuga, sealhulgas aidates arendada publiku kasvatamist, uusi ärimudeleid ning tuluvoogusid, et see elavdaks kultuuriteoste (sealhulgas audiovisuaalteoste) riikidevahelist levitamist ning parandaks kultuuri- ja loomesektorite suutlikkust tegutseda rahvusvaheliselt, soodustades majanduskasvu ja tööhõivet ning kultuuri- ja loomesektorite konkurentsivõimet üldiselt. Muudetud programmi ja liitmise variandi majandusmõju oluliselt ei erineks.

**Sotsiaalse mõju** suhtes tehakse hinnangutes järeldus, et programm toob kasu tööhõive puhul, suurendades kultuuri- ja loomesektorite suutlikkust ning toetades VKEsid ja nende kohanemist digitehnoloogiale üleminekuga. Muudetud programmi variandi ja liitmise variandi puhul võib eeldada, et suurem tähelepanu publiku kasvatamise meetmetele suurendab tarbijanõudlust. See ei mõjuta mitte ainult kultuuri- ja loomesektorite tulupotentsiaali, vaid

tooks kasu ka hariduses ning jõuaks sotsiaalselt tõrjututeni. Liitmise variandi (4. variant) mõju oleks suurem kui programmi muutmise variandi (3. variant) puhul.

**Keskkonnamõju** kohta märgitakse, et programmil võib olla mõningane mõju seoses liikuvuse, transpordi ja tootmisprotsessidega. Märgitakse aga, et mõju ei oleks praegusest suurem ja on igal juhul suhteliselt väike. Sellise mõju tasakaalustaks see, millist tähelepanu pööratakse programmis digitehnoloogiale üleminekule, mis võimaldaks jõuda suurema publikuni ilma füüsilise liikumiseta. Ka siin oleks positiivseim mõju jällegi saavutatav liidetud programmiga.

**Põhiõiguste** puhul tähendab üldises eesmärgis sisalduv rõhuasetus kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse kaitsmise ja edendamise soodustamisele, et programmiga tehakse otsene panus.

## 8. VARIANTIDE VÕRDUS

### 8.1 Variantide võrdlus

Mõjuhindangutes esitatud variantide võrdlus tugineb mitme kriteeriumi analüüsil, sealhulgas järgmistel: tulemuslikkus eesmärkide saavutamisel, tõhusus, kulutasuvus (kulutatud euro pealt saadav tulemus) ja sidusus. Sidususe puhul on hinnatud nii variandi ja saavutatavate (sisemiste) eesmärkide vahelist sidusust kui ka olulisust ELi poliitika ning (väliste) strateegiate seisukohast üldiselt.

Kulutasuvuse suhtes eeldatakse, et raamprogramm oleks kulutasuvam, sest tegevussuunad ning kultuuri- ja loomesektorite rahastamisvahend oleksid selgemad ning suunatumad sihitud eesmärkide poolest, avaldades suuremat süsteemset ja struktureerivat mõju, sealhulgas rahastamisvahendite täiustamise kaudu, mis vähendaks halduskulusid ühe kulutatud euro kohta.

### 8.2 Välja selgitatud eelistatud variant

Tõhususe ja tulemuslikkuse täiendaval analüüsil ilmnes selgesti, et liidetud raamprogramm võib tuua olulist kasu. Mõjuhindangutes tehakse seetõttu järeldus, et **ühtsel raamprogrammil** oleks kõikide teiste variantidega võrreldes mitu eelist. Esimene on, et sellega võib kaasneda **suurem poliitikakoostoime**, kuna üldjuhul vaadeldakse erinevaid kultuurisektoreid koos laiematel poliitikaaruteludel, mis käsitlevad kultuuri- ja loomesektoreid, sealhulgas panust Euroopa 2020. aasta strateegia teostamisse. Teine on, et ühtse programmiga oleks kergem saavutada sektoritevaheline **teadmussiire ja vastastikune kasutuselevõtmine**. Kolmas eelis on, et ühtne raamprogramm võib soodustada kõnealuste programmide **juhtimise lihtsustamist**. Näiteks võimaldaks see luua ühtse teabepunkti/juurdepääsukoha, parandades seeläbi nähtavust, hõlbustades kodanike juurdepääsu ELi rahalisi vahendeid käsitlevale teabele ning aidates tagada kultuuri- ja loomesektorites tegutsejatele parima võimaliku teenuse. Neljas on, et **lihtsustuse d** võimaldaks ka **halduskoormuse** mõningast vähendamist nii komisjoni kui ka liikmesriikide seisukohast. Abi andmise mehhanismides tehakse lihtsustused kindlate määrade suurema kasutamise, toetuse andmise otsuste ja partnerluse raamlepingute, elektrooniliste taotluste ning aruandluse ja taotlejate/abisajaate seisukohast bürokraatiat vähendava veebivärava abil. Sarnaselt võimaldaks valdkondadevaheline tegevussuund teatavaid **sääste mastaabisäästu kaudu** horisontaalsetes valdkondades. Viies on, et ühtse programmi raames oleks võimalik



lisada **valdkondadevaheline kultuuri- ja loomesektorite rahastamisvahend**, et suurendada juurdepääsu (erasektori) rahastamisvahenditele.

## 9. EELISTATUD VARIANDI KIRJELDUS

Programmide „Kultuur” ning MEDIA mõjuhinnangutes pakutakse välja kultuuri- ja loomesektorite ELi-poolse rahastamise jätkamist, kuid neis tehakse järeldus, et ELi toetus kultuurisektoritele oleks tulemuslikum, kui see kujundataks ümber erinevate programmide ühendamise teel ühtseks raamprogrammiks nimega „Loov Euroopa”.

Kõnealune eelistatud variant oleks sidusaim ja kulutasuvaim ning vastaks kultuuri- ja loomesektorite olulisuse kasvavale tunnustamisele ELi tasandil. Kaalutud valikutest pakuks kõnealune valik parimat alust ühtsele ELi strateegiale, et pöörata tähelepanu kultuuri- ja loomesektorite ees seisvatele raskustele ning suunata ELi toetus nendele meetmetele, mis annavad ELile lisaväärtust, aidates kultuuri- ja loomesektoritel optimeerida majanduskasvu, töökohtade loomise ning sotsiaalse kaasamise potentsiaali.

Raamprogramm „Loov Euroopa” oleks selgesti seotud Euroopa 2020. aasta strateegiaga ning sellega taotletaks kultuuri- ja loomesektorite panuse optimeerimist strateegia eesmärkide saavutamisel. Ettepanek on kooskõlas 29. juunil 2011 vastu võetud komisjoni teatisega mitmeaastase finantsraamistiku kohta („Euroopa 2020. aasta strateegia eelarve”), milles osutati, et kultuuriga seotud Euroopa Liidu programmidesse tuuakse koostoime ning et ELi rahalised vahendid tuleks keskendada valdkondadele, kus see annab suurimat ELi lisaväärtust. Selles tehakse ettepanek määrata programmile seitsmeks aastaks 1,6 miljardi euro suurune summa.

Programm kätkeks kolme tegevussuunda, millest üks hõlmaks uut rahastamisvahendit. Kaks tegevussuunda oleksid järglased olemasolevatele programmidele „Kultuur” ja MEDIA/MEDIA Mundus, kusjuures viimasega sihistatakse audiovisuaalsektorit ning kultuuri tegevussuunaga kõiki teisi kultuurisektoreid. Lisaks oleks sektoriülene tegevussuund, mis toetaks horisontaalseid elemente nagu poliitikaarendus, katseprojektid, kultuuri- ja meediapädevus ning teabepunktid. Seda käsitletakse programmide „Kultuur” ja MEDIA mõjuhinnangutes. Uus rahastamisvahend hõlbustaks kultuuri- ja loomesektorite VKEde juurdepääsu rahastamisele, pakkudes laenuportfelle moodustavatele finantsvahendajatele krediidiriski kaitset ning lisaks asjaomaste riskide hindamiseks vajalikku suutlikkuse/teadmiste suurendamist.

Kultuuri ja MEDIA tegevussuundade raames juhitakse enamikku laenudest jätkuvalt Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutusest (EACEA) iga-aastaste konkursikutsete kaudu, mis avaldatakse püsivas programmijuhises. Nagu erinevates hindamistes kinnitust on leidnud, on see osutunud piiriüleste projektide puhul kulutasuvaks juhtimisviisiks. Teabepunktide võrgustik (praegused programmide „Kultuur” ja MEDIA esindused) jätkavad teavitamist ning nõustamist programmi raames esitatavate taotluste suhtes. Nende kaudu ei jaotata ümber rahalisi vahendeid. Nagu eelpool mainitud, võimaldab teabepunktide kavandatav liitmine kogu programmi jaoks teatavaid sääste. Neid kaasrahastatakse jätkuvalt kuni 50 % ulatuses, kusjuures liikmesriigid kaasrahastavad ülejäänud osa. Jätkatakse praeguste programmide raames tehtud erinevaid lihtsustusi ning taotletakse juurde täiendavaid.

Kultuuri- ja loomesektorite rahastamisvahendit volitatakse juhtima kolmandast isikust finantseerimisasutus, kõige tõenäolisemalt Euroopa Investeerimisfond (EIF), tingituna taolise rahastamisvahendi juhtimiseks nõutavate teadmiste iseloomust, samas kui komisjonipoolne juhtimine oleks kõige tõenäolisemalt hariduse ja kultuuri peadirektoraadi kätes, ent tihedas koostöös komisjoni teiste talituste, sealhulgas majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadiga.

## 10. SEIRE JA HINDAMINE

Seirest ja hindamisest kujuneb **põhielement** tulevases programmis, milles rõhutatakse ELi lisaväärtust ning tulemuslikkust. Seetõttu seirab ja hindab komisjon tulemuslikkust ning tulemusi võrreldes nende eesmärkidega.

Seire kohta avaldatakse iga-aastane tegevusaruanne, hõlmates nii statistikat kui kvalitatiivset hindamist.

Lisaks pidevale seirele korraldab komisjon tegevussuundade ja rahastamisvahendi suhtes korrapäraseid sõltumatuid välishindamisi, et hinnata programmi tulemuslikkust ning tõhusust. Hindamised aitavad hinnata ka programmi ELi lisaväärtust ja panust üld- ning erieesmärkide saavutamisse.

Komisjon kavatses kasutada ühtset vahehindamist, mis täidaks ka eelmise programmi lõpphindamise otstarvet. Selleks, et vahehindamise tulemusi oleks võimalik võtta arvesse järgneva programmi jätkamise, muutmise või katkestamise otsustamiseks tulevikus, tuleks see teostada enne 2017. aasta lõppu.

Kõiki välishindamisi peaks teostama sõltumatud, erapooletud asutused. Hindamisel rakendatav metoodiline lähenemisviis tuleks selgitada välja siis ja lähtuvalt kehtivatest Euroopa Komisjoni juhistest.

Üld- ja erieesmärkidega seonduvad suunavad tulemusnäitajad leiab programmi „Loov Euroopa” komponentide konkreetsetest mõjuhinnangu aruannetest.