

Brüssel, 30.5.2018  
SWD(2018) 291 final

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**  
**MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE**

*Lisatud dokumendile:*

**Ettepanek: määrus, millega kehtestatakse õiguste ja väärtuste programm**

**Ettepanek: määrus, millega kehtestatakse õigusprogramm**

**Ettepanek: määrus, millega kehtestatakse programm „Loov Euroopa“**

{COM(2018) 383 final} - {SEC(2018) 274 final} - {SWD(2018) 290 final}

Käesoleva mõjuhinna eesmärk oli analüüsida võimalust teha ettepanek kehtestada Euroopa kultuuri, õiguste ja väärtuste programm, millega liidetakse aastateks 2014–2020 loodud õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm, programm „Kodanike Euroopa“ ja „Loov Euroopa“, ning õigusprogramm. Euroopa Komisjon võttis 2. mail 2018 vastu ettepanekud, milles käsitletakse uut mitmeaastast finantsraamistikku ajavahemikuks 2021–2027. Komisjon otsustas lõpuks, et kehtestatakse iseseisev programm „Loov Euroopa“ ning luuakse õiguse, õiguste ja väärtuste fond, mis koosneb kahest rahastamisprogrammist: õigusprogramm ning õiguste ja väärtuste programm. Mõjuhinna toetab jätkuvalt kõiki neid algatusi. [Nende ettepanekute](#) järgi on õigusprogrammi ning õiguste ja väärtuste programmi jaoks eelarves selleks ajavahemikuks ette nähtud 947 miljonit eurot ning programmi „Loov Euroopa“ jaoks 1 850 miljonit eurot.

Mõjuhinna koostati eesmärgiga toetada tulevaste rahastamisprogrammide ettevalmistamist väärtuste, õiguste, õiguse, kultuuri, meedia ja kodanikuosaluse valdkonnas. Selles analüüsitakse võimalust luua ELi eelarves ELi väärtuste raamistik, milles on ühendatud neli praegust rahastamisprogrammi – õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm; programm „Kodanike Euroopa“; programm „Loov Euroopa“ ja õigusprogramm – ning kaks õiguste eelarverida. Selle eesmärk on lihtsustada ja ühtlustada rahastamist, suurendada koostööd praeguste programmide vahel, tagada selge keskendumine Euroopa lisaväärtusele ning saavutada piisav rahastamine, et edendada ja kaitsta ELi ühised väärtusi ning saavutada ELi kodanik jaoks konkreetseid tulemusi.

Mõjuhinna analüüs lähtub eeldusest, et Euroopa Liit on ühendus, mille aluseks on kõigi selle kodanike ühised väärtused, mis peegelduvad Euroopa ajaloo, demokraatlikes põhimõtetes ja identiteedis. Need väärtused on sätestatud ELi lepingus ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ning hõlmavad eelkõige diskrimineerimiskeeldu ja võrdsust, rassismivastasust ja sallivust, õigusriigi põhimõtet ja kohtusüsteemi sõltumatust. Need hõlmavad ka kultuurilist mitmekesisust, väljendusvabadust, sealhulgas meediavabadust, pluralismi ning kodanikuosalust ja kunstilist vabadust. Meie looming moodustab meie ühise kultuuripärandi ning kultuuriline ja keeleline mitmekesisus näitavad ja rõhutavad seda, kui oluline on Euroopas kunstiline ja loominguline vabadus. See looming annab olulise panuse diskrimineerimise kõigi vormide, sealhulgas rassismi ja ksenofoobia vastu võitlemisel ning moodustab ELi projekti ja ELi identiteedi tuumiku. Et olla kogu Euroopa ühiskonda kaasavad, peavad kultuuri- ja loomesektorid olema tugevad ja konkurentsivõimelised; kunstiloomingut ja kultuurisisu tuleb levitada nii Euroopas kui ka väljaspool Euroopat.

Teatud probleemid on mõjuhinna analüüsitud poliitikavaldkondades ühised:

- meie püüet luua tugev siseturg ja ka ühiskond, mis tugineb kultuurisidemele, ühistele väärtustele, õigustele, ajaloo- ja kultuuripärandile ning inimeste osalemisele, püüab kalduda keskenduda erinevustele, mitte sellele, mis meid ühendab. Populistlikud, äärmuslikud ja natsionalistlikud liikumised seavad ohtu idee avatud, kaasavast, sidusast ja demokraatlikust ühiskonnast, kus kultuuriline osalemine ja haridusel põhinev võimekus võimaldavad edendada kestlikumat koostööd viisi;
- väärtustele, õigustele, kodakondsusele, kultuurile ja meediale suunatud praeguste ELi rahastamisprogrammide killustatus ja piiratud ressursid vähendavad ELi suutlikkust reageerida vanadele ja uutele väljakutsetele. See suundumus on leidnud kinnitust eelkõige digiülemineku kontekstis, mis on Euroopa audiovisuaal- ja kultuuriturgudel veelgi suurendanud USA ettevõtete konkurentsi, mis on tuntavalt kahjustanud Euroopa kultuurilist mitmekesisust.

Kui nende probleemidega ei tegeleta ja usaldus Euroopa institutsioonide ja väärtuste vastu mureneb, võivad tagajärjed olla rängad. Meie demokraatia kvaliteet halveneks ning juba praegu on selle kohta murettekitavaid märke, arvestades näiteks, et praegu peab üksnes pool noortest eurooplastest

demokraatiat parimaks valitsemisvormiks. Diskrimineerimist võib süvendada internetivõrgustike väärkasutamine. Samal ajal on ka kodanikud oma õiguste kasutamisel ebakindlamad. Avalik arvamus võib muutuda järjest sissepoole suunatumaks ning sõltuda riiklikust meediast ja „kultuurimullidest“, kui meediavabaduse ja pluralismi näitajad halvenevad. See mõjutaks negatiivselt ka Euroopa kultuurilise identiteedi kujunemist. Samuti nõrgendaks see Euroopa mainet maailmas ajal, mil muud ülemaailmsed tegutsejad kultuuri kaudu oma pehmet jõudu suurendavad.

Eeltoodut silmas pidades analüüsiti kolme peamist stsenaariumi:

- praeguse olukorra ehk nelja rahastamisprogrammi säilitamine;
- teises stsenaariumis tehti ettepanek suurendada koostoimet praeguste programmide vahel ning koondada need ühe poliitilise ELi väärtuste „katuse“ alla, mis põhineb kahel rahastamisprogrammil: Euroopa kultuuri, õiguste ja väärtuste programm ning õigusprogramm;
- kolmas stsenaarium oleks ühe rahastamisprogrammi loomine, mis hõlmab kõiki nelja eespool nimetatud rahastamisprogrammi.

Kolmas stsenaarium, mis hõlmas ühte rahastamisprogrammi, jäeti õigusliku alusega seotud põhjustel kõrvale. Arvestades aga Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval ala suhtes ning Taani seisukohta, mis on esitatud aluslepingutele lisatud protokollides nr 21 ja 22, peab õigusprogramm, mille puhul kohaldatakse samuti seadusandlikku tavamenetlust, jääma eraldi vahendiks.

Mõjuhindangus võeti arvesse kogemusi, mis on saadud programmist „Loov Euroopa“, õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmist ning programmist „Kodanike Euroopa“, et teha ettepanek uueks struktuuriks, ning uuriti tulemuste saavutamise mehhanisme, mis edendavad ELi väärtusi ja kultuuri, saavutades samal ajal tõhususe, paindlikkuse, koostoime ja lihtsustamise eesmärgid, mis on kehtestatud järgmiseks mitmeaastaseks finantsraamistikuks. Vahehindamise tulemusi võeti nõuetekohaselt arvesse. Kõik programmid, mida hinnati, on näidanud selget lisaväärtust. Analüüs näitas aga, et praeguse nelja rahastamisprogrammiga võrreldes on olukorda võimalik parandada.

**Seega eelistatakse praegusele olukorrale ja lähtestsenaariumile alternatiivi, mis hõlmab koostoime suurendamist praeguste programmide ja õiguste eelarveridade vahel ning selle koostoime koondamist ühe poliitilise ELi väärtuste „katuse“ alla, mis koosneb kahest rahastamisprogrammist: Euroopa kultuuri, õiguste ja väärtuste programm ning õigusprogramm.** Uue ülesehituse eesmärk on suurendada koostoimet poliitikavaldkondade vahel, kui meetmete võtmiseks on ühine alus, võttes samal ajal arvesse valdkondade eripärasid; vähendada kattuvust ja killustatust; tagada vahendite eraldamise paindlikkus, tagades samas igale poliitikavaldkonnale eraldatavate vahendite teatava prognoositavuse; soodustada valdkonnaüleseid ja uuenduslikke meetmeid ning tagada väärtuste edendamiseks vajalik vahendite kriitiline mass, võttes ühtlasi arvesse iga poliitikavaldkonna vajadusi. Uue struktuuriga saab praeguste programmide võimalusi ELi väärtuste edendamiseks ja Euroopa lisaväärtuse suurendamiseks paremini ära kasutada. Selles mudelis on otsustava tähtsusega ühelt poolt kultuurilise mitmekesisuse, ajaloolise mälu ja loomesektori ning teiselt poolt põhimõtete, nagu õigus, õigused, võrdsus ja diskrimineerimise vastane võitlus, koosmõju täielik ärakasutamine. See on võimalik tänu ühisele nimetajale kodakondsus.

Eeldatakse, et kogu algatus suurendab ELi võimalusi edendada ja kaitsta väärtusi, suurendades koostoimet praeguste rahastamisprogrammide vahel. Samas arvestatakse kavandatud programmis eri poliitikavaldkondade eripäradega ja need säilitatakse muu hulgas erieesmärkide ja tegevussuundade kavandamise kaudu. Euroopa õiguste, kultuuri ja väärtuste programmi struktuur põhineb lihtsustamisel, sest neljast praegusest rahastamisprogrammist saab edaspidi üksnes kaks

rahastamisprogrammi. Kavandatud raamistiku eri tegevussuundi ega neile seatud prioriteete pole tähtsusjärjestatud, aga programmi ülesehitus soodustab paindlikkust.

20. aprillil 2018 andis õiguskontrollikomitee lisatud mõjuhinnangule positiivse hinnangu. Komitee esitas aruande parandamise soovitusi, mille põhiaspektide hulka kuulusid näiteks hindamistulemuste kasutamine täies ulatuses, tulevaste prioriteetide kujundamise parandamine, tulemuste saavutamise mehhanismide muudatuste eeldatava mõju selgitamine. Mõjuhinnangu viimases versioonis on neid aspekte täiustatud.

Komisjon otsustas jätta programmi „Loov Euroopa“ iseseisvaks programmiks ning luua õiguse, õiguste ja väärtuste fondi, mis koosneb kahest programmist: õigusprogramm ning õiguste ja väärtuste programm. Mõjuhinnang toetab jätkuvalt kõiki neid algatusi. Seda otsust on arvesse võetud 2020. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku ettepanekute pakendis, mille komisjon esitas 2. mail 2018.