



EUROOPA
KONTROLLIKODA

ET

Arvamus 02/2025

(vastavalt ELTLi artikli 322 lõikele 1)

ettepaneku 2025/0084 (COD) kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrusi (EL) 2021/1058 ja (EL) 2021/1056 seoses erimeetmetega strateegiliste probleemide lahendamiseks vahehindamise raames, ja ettepaneku 2025/0085 (COD) kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2021/1057, millega luuakse Euroopa Sotsiaalfond+ (ESF+) seoses erimeetmetega strateegiliste probleemide lahendamiseks

Sisukord

	Punkt
Sissejuhatus	01–05
Tähelepanekud	06–46
Uued prioriteedid ja toetuse ulatus	06–27
Uued strateegilised prioriteedid	06–11
Kaitse- ja julgeolekuprioriteedid	12–19
Taskukohased eluasemed	20–21
Reformide toetamine	22–23
Toetus ettevõtetele, mis ei ole VKEd	24–25
Kvaliteedimärgis ja suveräänsusmärgis	26–27
Rahalised stiimulid ja paindlikkus seoses uute prioriteetidega	28–41
Täiendav eelrahastamine	30–31
Võimalus kasutada 100% suurust ELi rahastamismäära	32–35
Rahastamiskõlblikkuse perioodi lõpp	36–37
Stiimulid liidu prioriteetidega vastavusse viimiseks	38–39
Valdkondlik keskendamine	40–41
Ajakava ja halduskoomus	42–46
Lõppmärkused	47–49

Sissejuhatus

01 Euroopa Komisjon võttis 1. aprillil 2025. aastal vastu teatise „[Ajakohastatud ühtekuuluvuspoliitika: vahehindamine](#)“¹, millele on lisatud kaks seadusandlikku ettepanekut programmitöö perioodi 2021–2027 ühtekuuluvuspoliitika fondide määruste kohta:

- o [ettepanek muuta määrusi](#) (EL) 2021/1056 ja (EL) 2021/1058, mis käsitlevad õiglase ülemineku fondi ja Euroopa Regionaalarengu Fondi / Ühtekuuluvusfondi², ning
- o [ettepanek muuta määrust](#) (EL) 2021/1057, millega luuakse Euroopa Sotsiaalfond+ (ESF+)³.

02 Nende seadusandlike ettepanekute eesmärk on võimaldada liikmesriikidel kasutada 2021.–2027. aasta ühtekuuluvuspoliitika programmide kohustuslikku vahehindamist, et jaotada olemasolevad vahendid ümber ELi uutele strateegilistele prioriteetidele. Need ettepanekud kajastavad Euroopa Komisjoni eesmärke kiirendada ühtekuuluvuspoliitika vahendite kasutuselevõttu, viia ELi kulutused kooskõlla hiljutiste strateegiliste algatustega⁴ ja võtta arvesse praegust geopoliitilist konteksti, sealhulgas Venemaa Ukraina-vastast agressioonisõda. Kavandatud meetmed on vabatahtlikud ega näe ette liikmesriikidele eraldatud esialgse eraldise suurendamist.

03 Ettepanekutega kavatsetakse kehtestada ühtekuuluvuspoliitika vahendite kasutamiseks uued prioriteedid; pakkuda suuremat paindlikkust olemasolevate ressursside ümberplaneerimisel; laiendada toetuskõlblike sekkumiste ulatust; ning kehtestada rahalised stiimulid, näiteks suuremad eelmaksed ja kaasrahastamise määrad mõningate kindlaksmääratud prioriteetide puhul. Samuti kehtestatakse erisätted Venemaa, Valgevene ja Ukrainaga piirnevate piirkondade kohta.

¹ [COM\(2025\) 163](#).

² Euroopa Komisjoni ettepanek [COM\(2025\) 123](#).

³ Euroopa Komisjoni ettepanek [COM\(2025\) 164](#).

⁴ Puhta tööstuse kokkulepe, algatus „REPowerEU“, Euroopa kaitsetööstuse strateegia, Euroopa strateegilise tehnoloogia platvormi (STEP) algatus, oskuste liit, uus Euroopa Bauhaus, ELi kriisivalmiduse strateegia, valge raamat „Euroopa kaitsevalmidus 2030“, Euroopa julgeolekumeetmete rahastamisvahend (SAFE).

04 Euroopa Komisjoni ettepaneku õigusliku aluse tõttu on konsulteerimine Euroopa Kontrollikojaga kohustuslik⁵. Saime Euroopa Parlamendilt ametliku taotluse 14. aprillil 2025. Käesoleva arvamusega täidetakse kahte ettepanekut puudutav konsulteerimisnõue.

05 Käesoleva arvamuse eesmärk on teha kindlaks teemad, mida seadusandjad peavad Euroopa Komisjoni ettepanekute läbivaatamisel arvesse võtma. Arvamuses käsitletakse järgmist:

- uued prioriteedid ja toetuse ulatus;
- rahalised stiimulid ja paindlikkus uute prioriteetide täitmiseks;
- ajakava ja halduskoormus.

⁵ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 322 lõige 1.

Tähelepanekud

Uued prioriteedid ja toetuse ulatus

Uued strateegilised prioriteedid

06 Euroopa Komisjoni ettepanekutega kehtestatakse ERFi, Ühtekuuluvusfondi, õiglase ülemineku fondi ja ESF+ [ühtekuuluvuspoliitika fondide] uued prioriteedid, eelkõige seoses kaitse-, eluaseme- ja energiasektoriga (**1. selgitus**).

1. selgitus

Kavandatud uute erieesmärkide ja prioriteetide ülevaade

ERF/ÜF

Kehtestatakse uued erieesmärgid seoses järgmisega:

- **kaitse ja julgeolek:** kaitsektori tööstuslik suutlikkus ja sõjaväeline liikuvus;
- **elamumajandus:** juurdepääs taskukohasele eluasemele ja sellega seotud reformid;
- **energiajulgeolek ja energiasüsteemi ümberkujundamine:** energiavõrkudevahelised ühendused ning nendega seotud ülekande- ja laadimistaristu.

Üks **veega** seotud erieesmärk sõnastatakse ümber, et lisada sellesse veemajanduse kerksuse kontseptsioon.

ESF+

Kehtestatakse kaks uut prioriteeti, et toetada olemasolevate erieesmärkide kaudu **oskuste** arendamist **kaitsetööstuses** ja **tootmisprotsesside dekarboniseerimist**.

Õiglase ülemineku fond

Toetatavate tegevuste loetellu on lisatud juurdepääs taskukohasele **eluasemele** ja sellega seotud reformid.

07 Lisaks tugevdatakse ettepanekutega 2024. aasta veebruaris ühtekuuluvuspoliitika fondidesse lisatud **Euroopa strateegiliste tehnoloogiate platvormi (STEP)** eesmärke. Nendega toetatakse investeeringuid elutähtsasse tehnoloogiasse ja

tööstussuutlikkusse (st digitehnoloogiasse ja süvatehnoloogia innovatsiooni, puhtasse ja ressursitõhusasse tehnoloogiasse, biotehnoloogiasse)⁶.

08 Juhime tähelepanu asjaolule, et ettepanekutega lisatud prioriteetide raames tehtavad investeeringuid on suures osas võimalik teha juba kehtiva õigusraamistiku alusel. Nimetatud prioriteetidid hõlmavad investeeringuid kahesuguse kasutusega tehnoloogiatesse, e-laadimistaristusse, veemajandusse ja töötajate oskuste arendamisse. Investeeringud ühekordse kasutusega kaitsevõimesse ja sõjaväelisse liikuvusse (punktid **12–19**) on ühtekuuluvuspoliitika puhul aga uued.

09 Kontrollikoda on varem täheldanud ühtekuuluvuspoliitika järkjärgulist laienemist, mis hõlmab üha suuremat hulka ELi prioriteete⁷ ja järjestikuseid kriise⁸. See on toonud kaasa keerulise ja mõnikord killustatud keskkonna, mida kujundavad mitu strateegiat⁹. Kuigi kooskõla ELi muutuvate prioriteetidega võib suurendada poliitika asjakohasust, võivad ettepanekud veelgi laiendada selle kohaldamisala ja suunata vahendid ümber selle põhiülesandelt, milleks on piirkondlike erinevuste vähendamine¹⁰.

10 Uute prioriteetide ja erieesmärkide (mida kavandatakse sihtotstarbeliste prioriteetide raames ning millel saavad olema oma keskendumisvaldkonnad ja rahastamiseeskirjad) kasutuselevõtuga võivad ettepanekud veelgi suurendada ühtekuuluvuspoliitika programmide killustatust ja keerukust.

11 Euroopa Komisjoni ettepanekutele ei ole lisatud mõjuhinnangut, nagu on nõutud komisjoni parema õigusloome suunistes algatuste kohta, millel on tõenäoliselt oluline majanduslik, keskkonnavaline või sotsiaalne mõju või millega kaasnevad märkimisväärsed kulutused¹¹. See oleks võimaldanud teha teadlikumaid otsuseid uute prioriteetidega seotud kavandatud muudatuste vajaduste ja mõju kohta (**1. selgitus**), eelkõige kaitsealaste investeeringute kohta, samuti täiendava paindlikkuse võimaliku mõju kohta (punktid **28–41**).

⁶ Määruse (EL) 2024/795 artikkel 2.

⁷ Ülevaate 08/2019 (infodokument) punkt 3.

⁸ Eriaruande 02/2023 punktid 84–85.

⁹ Ülevaate 08/2019 (infodokument) punktid 14–18.

¹⁰ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 174.

¹¹ SWD (2021) 305, 4. peatükk.

Kaitse- ja julgeolekuprioriteedid

12 Oleme teadlikud, et ELi julgeolekukeskkond on põhjalikult muutunud ja sellele tuleb kiiresti reageerida. Euroopa Komisjon teeb ettepaneku muuta ERFi ja Ühtekuuluvusfondi raames rahastamiskõlblikuks järgmised investeeringud: kaitsevaldkonna tööstuslik tootmisvõimsus, teadusuuringud ja innovatsioon ning sõjaväelist liikuvust soodustav taristu. Ettepanekus ei selgitata siiski, kuidas need investeeringud aitaksid kaasa ühtekuuluvuse eesmärgile tugevdada territoriaalset, majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, nagu on sätestatud aluslepingus¹².

13 Kuigi kaitsevaldkonna investeeringud võivad avaldada olulist majanduslikku mõju, ei pruugi need alati olla kooskõlas territoriaalse arengu strateegiate ja piirkondliku alt üles lähenemisviisiga, mis on ühtekuuluvuspoliitika alus. Sidusa kaitsevõime ja tööstuslike väärtusahelate arendamine sõltub piirkondlike strateegiate asemel pigem riiklikest ja Euroopa tasandi strateegiatest.

14 Kaitseinvesteeringute puhul ei sisalda ettepanek ühtegi erandit [ühissätete määruses](#) sätestatud horisontaalsetest põhimõtetest. Nimelt:

- pole selge, kuidas kohaldatakse [taksonoomiamääruses](#)¹³ määratletud põhimõtet „ei kahjusta oluliselt“¹⁴ kaitseinvesteeringute suhtes;
- samuti ei ole selge, kas [üldist grupierandi määrust](#)¹⁵, millega nähakse ette mõned erandid riigiabist teatamise menetlusest, laiendatakse kaitsesektorisse tehtavatele ERFi investeeringutele;
- ettepanekuga ei nähta ette ühtegi erandit [ühissätete määruse](#) läbipaistvuskohustustest¹⁶, mis nõuavad projekti ja toetusesaajate andmete avaldamist. Kuigi see õiguslik nõue on õigustatud muud liiki investeeringute puhul, võib ELi rahastatavate kahesuguse kasutusega ja kaitsetööstuse tehnoloogiate ning sõjalise taristuga seotud projektide avalikustamine avaldada mõju julgeolekule.

¹² Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 174.

¹³ Määruse (EL) 2020/852 artikkel 17.

¹⁴ Määruse (EL) 2021/1060 artikkel 9.

¹⁵ Euroopa Komisjoni määrus (EL) 651/2014.

¹⁶ Määruse (EL) 2021/1060 artikli 49 lõige 3.

15 Lisaks ei kehtestata ettepanekus rahastamiskõlblikkuse kriteeriume kaheksaühe kasutusega või kaitsevõime projektides toetust saavate üksuste asutamisriigi kohta. Seega võidakse ühtekuuluvuspoliitika vahenditest toetada ettevõtteid, mida kontrollivad üksused, mis ei ole pärit EList või assotsieerunud riikidest, aidates seeläbi kaasa nende riikide tehnoloogia ja kaitsevõime arendamisele.

16 Seevastu sarnaste investeeringute rahastamine [Euroopa Kaitsefondist](#)¹⁷, [Euroopa kaitsetööstuse programmist \(EDIP\)](#)¹⁸ ja [Euroopa julgeolekumeetmest \(SAFE\)](#)¹⁹ ei nõua põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ järgimist ega projektide ja toetusesaajate andmete avaldamist. Nende investeeringute puhul on ka rahastamiskõlblikkus rangemalt piiratud, kuna see sõltub võimalike toetusesaajate päritoluriigist²⁰.

17 Sõjaväelise liikuvuse osas ei nähta ettepanekuga ette, et rahastataks üksnes projekte, mis on osa liikmesriikide kindlaks määratud ELi prioriteetsetest sõjaväelise liikuvuse koridoridest, mille eesmärk on tagada prioriteetide seadmine kõige strateegilisematele projektidele²¹. Meie [2025. aastal valminud sõjaväelise liikuvuse aruandes](#) rõhutati vajadust koordineeritud ELi rahastamise järele, et vältida killustatud projektide valimist, kus puudub strateegiline ja geopoliitiline kaalutus²².

18 Lisaks pole sõjaväelise liikuvuse projektide rahastamiskõlblikkuse eeskirjad piisavalt selged. Näiteks projektid, millega ehitatakse või parandatakse teid või sildu, et need suudaksid kanda raskeid sõjaväesõidukeid, on oma olemuselt kaheksaühe kasutusega, kuna neid saab kasutada ka muud tüüpi sõidukite puhul. Sellega seoses ei ole selge, kuidas korraldusasutused peaksid kontrollima ja tõendama, et projektil on rahastamiskõlblikkuseks vajalik sõjaline mõõde.

¹⁷ [Määruse \(EL\) 2021/697](#) artikkel 10.

¹⁸ Euroopa Komisjoni ettepanek võtta vastu nõukogu määrus [COM\(2024\) 150](#).

¹⁹ Euroopa Komisjoni ettepanek võtta vastu nõukogu määrus [COM\(2025\) 122](#).

²⁰ [Määruse \(EL\) 2021/697](#) artikkel 9; [COM\(2024\) 150](#), artikkel 10; ja [COM\(2025\) 122](#), artikkel 17.

²¹ Nõukogu poolt 18. märtsil 2025 vastu võetud dokumendi „Sõjaväelise liikuvusega seotud sõjalised vajadused ELi piires ja väljaspool ELi“ II lisa.

²² [Eriaruande 04/2025](#) punkt 54.

19 Ettepanekutes ei viidata [Euroopa kaitsetööstuse strateegiale](#)²³, milles Euroopa Komisjon viitab vajadusele ühendada kaitse- ja ühtekuuluvuspoliitika, soodustades piiriülest tööstuskoostööd ja tarneahela vastupanuvõimet. Sellega kaasneb koordineerimata ja kattuvate investeeringute oht. Samuti ei täpsustata ettepanekutes, kuidas tuleks ühtekuuluvuspoliitika rahastamist kooskõlastada Euroopa kaitsetööstuse programmiga²⁴, mis peaks olema peamine rahastamismehhanism Euroopa kaitsetööstuse strateegia rakendamisel. Kuna Euroopa kaitsetööstuse programmist võidakse rahastada projekte, mis sarnanevad ühtekuuluvuspoliitika raames kaasrahastatavate projektidega, on oht, et investeeringud on koordineerimata ja kattuvad²⁵.

Taskukohased eluasemed

20 Ettepanekutega nähakse ette võimalus rahastada taskukohaseid eluasemeid, kuid mõistet ei ole määratletud, samuti ei täpsustata neis seda, mis liiki eluasemed oleksid rahastamiskõlblikud ega seda, kes oleksid lõplikud toetusesaajad. Samuti ei käsitle need riski, et ELi toetusega võidakse välja tõrjuda erainvesteeringud ja tuua lõppkokkuvõttes kasu hoopis kinnisvaraomanikele.

21 Kuigi ettepanekus tunnistatakse taskukohaste eluasemete nappust liikmesriikides, ei sisalda see viidet ühelegi puudujääkide analüüsile, mis näitaks, kus ELi sekkumist oleks kõige rohkem vaja. Lisaks ei ole selge, kuidas need kulutused aitavad riiklike eluasemeturgude toimimist parandada.

Reformide toetamine

22 ERFi ja Ühtekuuluvusfondi käsitleva ettepanekuga nähakse ette võimalus rahastada tegevusi, mis aitavad kaasa reformide elluviimisele erieesmärkide raames. Selline toetus võib hõlmata ka kulusid, mis ei ole otseselt seotud investeeringute rakendamisega. See on ühtekuuluvuspoliitika fondide puhul uudne. Ettepanekus puudub aga selge määratlus reformide kohta, mida saab ERFist või Ühtekuuluvusfondist toetada, samuti ei ole selles täpsustatud, mis liiki meetmeid või kulusid käsitatakse rahastamiskõlblikena. Ilma nende üksikasjadeta jääb reformideks

²³ Uus Euroopa kaitsetööstuse strateegia: ELi valmisoleku saavutamine reageerimisvõimelise ja kerkse Euroopa kaitsetööstuse abil.

²⁴ Euroopa Komisjoni ettepanek võtta vastu nõukogu määrus [COM\(2024\) 150](#).

²⁵ Arvamuse 02/2024 punkt 28.

kvalifitseeritava toetuse ulatus ebaselgeks, hõlmates potentsiaalselt kõike alates ettevalmistavatest meetmetest kuni seadusandlike reformipakettide või laiemate rakendusmeetmete väljatöötamiseni.

23 Kuigi põhjendustes viidatakse „kulude hüvitamisele“, ei täpsustata praeguses ettepanekus reformide puhul kasutatavat rahastamismudelit, näiteks tegelike rahastamiskõlblike kulude hüvitamist või kuludega sidumata rahastamise mudelit. See on eriti oluline, kuna reformide rakendamisega seotud kulusid on üldiselt raske kindlaks teha, kvantifitseerida ja põhjendada. Nagu on rõhutatud meie aruannetes taaste- ja vastupidavusraha kohta²⁶, ei olnud ligikaudu 75%-l liikmesriikide taaste- ja vastupidavuskavades sisalduvatest reformidest nendega seotud hinnangulisi kulusid, isegi märkimisväärselte aluseks olevate investeeringute ja kulude puhul. See suurendab ELi vahendite puhul topeltrahastamise ohtu²⁷.

Toetus ettevõtetele, mis ei ole VKEd

24 Ettepanekuga laiendatakse ERFist ja Ühtekuuluvusfondist antava toetuse ulatust (tingimusel, et kohaldatakse riigiabi eeskirju) tootlikele investeeringutele muudesse ettevõtetesse kui VKEd (st suurettevõtjad või keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjad), eesmärgiga

- a) toetada investeeringuid kõigis piirkondades, mis aitavad kaasa STEPi eesmärkide saavutamisele;
- b) suurendada tööstussuutlikkust, et suurendada kaitsevõimet või aidata kaitseprojekte ellu viia;
- c) hõlbustada tööstusel dekarboniseerimisega kohanduda ning toetada tootmis- ja ringmajanduse protsesse;
- d) investeerida projektidesse, mis osalevad otseselt üleeuroopalist huvi pakkuvast tähtsas projektis.

²⁶ Eriaruande 22/2024 punkt 33. Eriaruande 10/2025 punkt 59.

²⁷ Eriaruande 22/2024 punktid 34, 35 ja 103.

25 Toetuse ulatuse laiendamine suurettevõtjatele kajastab teataval määral Euroopa Komisjoni keskendumist konkurentsivõimele²⁸ ja dekarboniseerimisele²⁹. Selline toetus kujutab endast aga ohtu, et ühtekuuluvuspoliitika vahendid suunatakse VKEdelt kõrvale.

Kvaliteedimärgis ja suveräänsusmärgis

26 Peame positiivseks õiglase ülemineku fondist antava toetuse kavandatavat laiendamist projektidele, millele on antud üks neist märgistest, ning ERFi toetust projektidele, millele on innovatsioonifondis antud suveräänsusmärgis. See võimaldaks korraldusasutustel rahastada projekte, millele on antud üks neist märgistest otseselt hallatavate ELi programmide raames. Oleme samuti seisukohal, et tuginemine Euroopa Komisjoni projektide hindamisprotsessile võib suurendada tõhusust. Kavandatud muudatused võivad aidata kaasa nende märgiste suuremale kasutuselevõtule.

27 Oleme varem kindlaks teinud, et kvaliteedimärgise projektide piiratud kasutuselevõtt korraldusasutuste poolt oli tingitud haldustõketest³⁰ ja rahastamisprogrammide valikukriteeriumide omavahelistest ebakõladest³¹. Korraldusasutused peavad endiselt tagama, et projektid vastavad põhimõttele „ei kahjusta oluliselt“, mida ei hinnata üheski tsentraliseeritud programmis, millega märgiseid antakse³². Lisaks ei ole ühtekuuluvusfondide puhul suveräänsusmärgise projektide suhtes kohaldatavad riigiabi eeskirjad veel kooskõlas innovatsioonifondi suhtes kohaldatavate eeskirjadega. Need piirangud võivad takistada ühtekuuluvuspoliitika fondidest märgisprojektide rahastamist.

Rahalised stiimulid ja paindlikkus seoses uute prioriteetidega

28 Euroopa Komisjoni ettepanekud näevad ette stiimulid, et julgustada liikmesriike ERFi, Ühtekuuluvusfondi ja ESF+ vahendeid ümber jaotama liidu uutele strateegilistele prioriteetidele (punkt 06). Need stiimulid hõlmavad eelmaksete ja kaasrahastamise määrade suurendamist, rahastamiskõlblikkuse perioodi pikendamist ühe aasta võrra ja valdkondliku keskendamise eeskirjade leevendamist. Ettepanekutes sätestatud

²⁸ COM(2025) 30.

²⁹ Puhta tööstuse kokkulepe.

³⁰ Eriaruande 23/2022 punktid 69–77.

³¹ Eriaruande 28/2018 punkt 93.

³² Euroopa horisont, innovatsioonifond ja Digitaalse Euroopa programm.

stiimuleid kohaldatakse ka STEPi investeerimisvaldkondadesse ümberjaotamise suhtes (punkt 07). ERFi käsitleva ettepanekuga kaotatakse STEPi eesmärkide saavutamise ümberplaneerimiseks ette nähtud eraldi 20% suurune ülemmäär.

29 Juhime tähelepanu asjaolule, et kui kiirendatakse ELi eelarvest maksete tegemist, võib Euroopa Komisjoni kavandatud kõrgem eel- ja kaasrahastamismäär vähendada kulukohustustest vabastamise ohus olevate vahendite summat³³.

Täiendav eelrahastamine

30 Ettepanekutega kehtestatakse lisaks iga-aastastele 0,5% eelmaksetele³⁴ 2026. aastal 4,5% suurune täiendav ühekordne eelmakse programmidele, mille rahalistest vahenditest vähemalt 15% paigutatakse ümber uutele sihtotstarbelistele prioriteetidele ja mille muudatused esitatakse enne 31. detsembrit 2025. Programmide puhul, mis hõlmavad Venemaa, Valgevene või Ukrainaga piirnevaid NUTS 2 piirkondi, suurendatakse ühekordset eelmakset 9,5%-ni. Lisaks soovitatakse 2026. aastal teha ühekordne eelmakse 30% ulatuses uute erieesmärkide jaoks ette nähtud eraldi.

31 Leiame, et kuigi suuremad eelmaksed pakuvad korraldusasutustele likviidsust, võib see siiski avaldada survet ka ELi eelarve raames kättesaadavatele iga-aastastele maksete assigneeringutele³⁵. Seetõttu peab 30% suurune ühekordne eelmakse olema täielikult vajadustega põhjendatud ja seda tuleb toetada asjakohaste leevendusmeetmetega, kui praktikas ilmneb, et maksete assigneeringutele avaldub survet.

Võimalus kasutada 100% suurust ELi rahastamismäära

32 Seadusandlike ettepanekutega nähakse ette võimalus kohaldada 2025. aastal esitatud programmimuudatustes sisalduvate uute strateegiliste prioriteetide suhtes kuni 100% suurust ELi rahastamismäära kõigi piirkonnakategooriate puhul. Programmide puhul, mis hõlmavad NUTS 2 piirkondi, mis piirnevad Venemaa, Valgevene või Ukrainaga, võib 100% suurust ELi rahastamismäära kohaldada kogu programmi suhtes tingimusel, et vähemalt 15% koguvahenditest jaotatakse ümber uute erieesmärkide alla ning muudatused esitatakse enne 31. detsembrit 2025.

³³ 2023. aasta aastaaruande punktid 2.33–2.34.

³⁴ Määruse (EL) 2021/1060 artikkel 90.

³⁵ Arvamuse 03/2020 punkt 8.

33 Juhime tähelepanu asjaolule, et 100% ulatuses ELi rahaliste vahendite ajutine kasutamine võeti kasutusele kriisile reageerimise meetmete kontekstis, näiteks COVID-19 kriisile reageerimiseks võetud meetmete raames, mille eesmärk oli tagada rahaliste vahendite kiire kasutuselevõtt³⁶. Seevastu praeguste ettepanekute eesmärk on toetada ühtekuuluvuspoliitika prioriteetide pikaajalist ümbersuunamist ning nad ei kujuta endast ajutist kriisidele reageerimise mehhanismi.

34 Suurem ELi rahastamise määr võib vähendada survet riikide ja piirkondade eelarvetele, kuid selle tulemusel väheneb ka investeeringute kogumaht ning ühtekuuluvuspoliitika rahastamise võimendav mõju kaob ajal, mil investeeringute suurendamist peetakse ELi strateegiliste prioriteetide saavutamiseks hädavajalikuks³⁷. Oleme korduvalt juhtinud tähelepanu³⁸ sellele, et kohustuslik riiklik või erasektori kaasrahastamine on ühtekuuluvuspoliitika fondide oluline põhimõte, kuna see toetab isevastutust ning stimuleerib tõhusaid ja tulemuslikke kulusi. Selle nõude vähendamine või kaotamine võib neid stiimuleid nõrgendada.

35 Oleme seisukohal, et võimalus kohaldada 100% suurust ELi rahastamismäära sõltumata piirkonna majandusarengu tasemest võib ebaproportsionaalselt soodustada kõige arenenumaid piirkondi, kuna nende suhtes kohaldatakse madalamaid ELi kaasrahastamise määrasid. Kavandatud lähenemisviisi puhul oleks võimalikuks alternatiiviks piiratud lisatoetus olemasolevatele kaasrahastamismääradele ning sel juhul tuleks lähtuda vastavale piirkonnakategooriale kehtestatud kaasrahastamismääradest.

Rahastamiskõlblikkuse perioodi lõpp

36 Ettepanekud hõlmavad rahastamiskõlblikkuse perioodi pikendamist ühe aasta võrra (2029. aasta lõpust 2030. aasta lõpuni) programmide puhul, mille puhul vähemalt 15% nende kogueraldisest jaotatakse ümber uutele erieesmärkidele. Sellega muudetakse nende programmide puhul 2027. aastal kohaldatavat kulukohustustest vabastamise reeglit aastalt $n + 2$ aastale $n + 3$, et võtta arvesse aega, mida on vaja asjaomaste investeeringute ümbersuunamiseks.

³⁶ Eriaruande 02/2023 punktid 30 ja 67–69.

³⁷ „The future of European competitiveness: In-depth analysis and recommendations (part B)“, Mario Draghi, 2024.

³⁸ Eriaruande 02/2023 punkt 69. Ülevaate 01/2023 punkt 71.

37 Rahastamiskõlblikkuse perioodi pikendamine vähendab õigeaegset rakendamist edendavaid stiimuleid ja suurendab maksetaotluste hilinemise ohtu, programmi aeglasemat täitmist³⁹ ja täitmata kulukohustuste hulka. See võib omakorda järgnevatel aastatel avaldada survet ELi eelarvele⁴⁰. Lisaks suurendab pikem rahastamiskõlblikkuse periood programmitöö perioodide kattumist, mis on kontrollikoja hinnangul ühtekuuluvuspoliitika kulutuste rakendamisel tekkinud viivituste korduvaks põhjuseks⁴¹. Samuti leiame, et erinevate rahastamiskõlblikkuse perioodide kehtestamine programmide lõpetamisel (sõltuvalt sellest, kas programmide puhul jaotatakse vahendeid ümber üle 15% suuruse künnisest või mitte) muudaks kõik keerukamaks ja põhjustaks ebavõrdset kohtlemist näiteks juhtudel, kui korraldusasutustel on võimalik ümber jaotada vaid veidi alla 15% suuruse künnise uute erieesmärkide jaoks.

Stiimulid liidu prioriteetidega vastavusse viimiseks

38 Seadusandlike ettepanekutega kehtestatakse stiimulid (punktid 30–37) – suuremad eelmaksed, 100% suurune ELi rahastamine ja pikem rahastamiskõlblikkuse periood –, et julgustada liikmesriike ja piirkondi jaotama osa oma ühtekuuluvuspoliitika vahenditest ümber uutele ELi prioriteetidele.

39 Uute ülalt-alla ELi prioriteetide eeliskohtlemine kujutab endast eemaldumist ühtekuuluvuspoliitika kohapõhisest loogikast ja piirkondlikest vajadustest. Lisaks võib 15% suuruse ümberpaigutamise künnise kehtestamine, et saada kasu täiendavast finantspaindlikkusest, luua liikmesriikidele stiimuleid oma programmide ümberkorraldamiseks, et need vastaksid nõutavale tasemele, mitte sellepärast, et need kajastaksid suuri investeerimisvajadusi võrreldes nende varem kindlaks määratud prioriteetidega.

Valdkondlik keskendamine

40 Ettepanekud sisaldavad erandeid valdkondliku keskendamise eeskirjadest. ESF+ puhul ei võeta valdkondliku keskendamise nõuetele vastavuse arvutamisel arvesse uutele sihtotstarbelistele prioriteetidele eraldatud vahendeid. ERFi puhul võib uute erieesmärkide raames eraldatud vahendeid lugeda prioriteetsete eesmärkide 1

³⁹ Eriaruanne 17/2018 – komisjoni vastused punktis 83.

⁴⁰ Ülevaate 05/2019 (teema kiirülevaade) punktid 34–69.

⁴¹ Ülevaate 05/2019 (teema kiirülevaade) punktid 35–38. Ülevaate 01/2023 punkt 23.

(arukam Euroopa) ja/või 2 (rohelisem Euroopa) valdkondliku keskendamise nõuete täitmiseks. Praktikas tähendab see, et investeeringuid kaitsesse, sõjaväelisse liikuvusse või taskukohastesse eluasemetesse saab arvesse võtta arukama Euroopa või keskkonnahoidlikuma Euroopa eesmärkide saavutamisel.

41 Kuigi valdkondliku keskendamise eeskirjad aitavad siduda ELi üldised prioriteedid ELi rahastamisega⁴², võib see piirata ka liikmesriikide ja piirkondade paindlikkust eraldiste ümbersuunamisel, kui nende vajadused muutuvad. Sellega seoses annavad ettepanekud ümberplaneerimisel rohkem manööverdamisruumi. Sellegipoolest juhime tähelepanu tõsiasjale, et sellised erandid valdkondliku keskendamise eeskirjadest kehtestatakse korrapäraselt ühtekuuluvuspoliitika õigusraamistike muudatustes⁴³ ning need võivad vähendada valdkondliku keskendamise nõuete üldist usaldusväärsust ja mõju.

Ajakava ja halduskoormus

42 Euroopa Komisjon avaldas oma vahehindamise ettepanekud 1. aprillil 2025. Liikmesriigid pidid aga esitama oma vahehindamise tulemused ja sellega seotud programmimuudatused juba 31. märtsiks 2025⁴⁴ (**2. selgitus**).

2. selgitus

Vahehindamist käsitlevad õigusnormid

Ühissätete määruse artiklis 18 on sätestatud vahehindamise mehhanism, et hinnata programmi rakendamist ning eraldada 50% 2026. ja 2027. aastaks ette nähtud summadest (paindlikkussumma). Paindlikkussummat kohaldatakse ERFi, Ühtekuuluvusfondi ja ESF+ suhtes, kuid mitte õiglase ülemineku fondi suhtes. Liikmesriigid pidid 31. märtsiks 2025 esitama iga programmi kohta hinnangu koos ettepanekutega paindlikkussumma lõpliku eraldamise kohta ja vajaduse korral programmi muudatuse, mis kajastab läbivaatamise tulemusi⁴⁵.

⁴² Eriaruande 02/2017 punktid 67–80. Arvamuse 06/2018 punkt 17.

⁴³ Eriaruande 02/2023 punkt 69. Eriaruande 02/2017 punktid 69 ja 144.

⁴⁴ Määruse (EL) 2021/1060 artikli 18 lõige 2.

⁴⁵ Määruse (EL) 2021/1060 artikli 18 lõiked 2 ja 3.

Hindamisel tuleks arvesse võtta mitut elementi, sealhulgas järgmist:

- 2024. aasta riigipõhistes soovitudes kindlaks tehtud uued väljakutsed,
- liikmesriigi või piirkonna sotsiaal-majanduslik olukord, sealhulgas mis tahes märkimisväärne negatiivne areng, ning
- eesmärkide saavutamisel tehtud edusammud (2024. aasta lõpp), võttes arvesse suuri raskusi programmi rakendamisel⁴⁶.

43 Oma 2024. aasta septembri suunistes ei julgustanud Euroopa Komisjon vahehindamise kaudu ulatuslikku ümberplaneerimist, kuna programmid võeti vastu alles 2022. aastal ning kõigi programmide rakendamine hilines või oli aeglane⁴⁷. Seepärast teeb Euroopa Komisjon ettepaneku muuta oluliselt oma vahehindamise lähenemisviisi ning laiendada esialgset paindlikkussumma eraldamise ulatust (**2. selgitus**).

44 Ettepanekud võimaldavad kahe kuu jooksul pärast muudetud määruste jõustumist esitada uuesti täiendava vahehindamise ja sellega seotud programmimuudatused. Programmi muudatuste komisjonipoolse heakskiitmise neljakuuline tähtaeg jääb aga samaks⁴⁸. Ettepanekute või programmimuudatuste vastuvõtmisel esinevad viivitused võivad edasist rakendamist veelgi edasi lükata.

45 Uute sätete kasutamiseks peavad korraldusasutused programmi muudatusi lühikese aja jooksul kohandama ja uuesti esitama. Selle protsessiga kaasneb märkimisväärne halduskoormus. Lisaks olid paljud esitanud oma vahehindamise muudatusettepanekud juba enne ettepanekute avaldamist või olid nende koostamisega juba väga kaugele jõudnud. Näiteks oli Euroopa Komisjoni andmete kohaselt 16. aprilli 2025. aasta seisuga 58% ERFi/ÜFi programmidest vahehindamise muudatuse juba esitanud.

46 Oleme varem rõhutanud, et on oluline, et Euroopa Komisjon pakuks liikmesriikidele ja piirkondadele õigeaegset abi ning selgitaks varakult rahastamiskõlblikkuse eeskirjadega seotud õiguslikku ebakindlust. See aitaks hõlbustada programmi muudatuste kiiret vastuvõtmist ja vähendaks nõuetele

⁴⁶ Määruse (EL) 2021/1060 artikli 18 lõige 1.

⁴⁷ „2021–27 mid-term review: Webinar for Managing Authorities“, Euroopa Komisjon, 2024, slaid 11.

⁴⁸ Määruse (EL) 2021/1060 artikli 24 lõige 4.

vastavusega seotud vigade riski. Sellega seoses võivad abiks olla sellised töövahendid nagu küsimuste ja vastuste andmebaas ning sihipärased kahepoolsed suunised⁴⁹.

⁴⁹ Eriaruande 02/2023 punktid 43–49.

Lõppmärkused

47 Euroopa Komisjoni ettepanekutega muudetakse 2021.–2027. aasta ühtekuuluvuspoliitika raamistikku, et võimaldada korraldusasutustel vahehindamise raames ühtekuuluvuspoliitika vahendeid ümber kavandada ning anda neile selleks stiimuleid. Eesmärk on suunata need rahalised vahendid ümber uutele ELi prioriteetidele. Ettepanekutega suurendatakse ühtekuuluvuspoliitika suutlikkust reageerimida kiiresti muutuvatele strateegilistele vajadustele, tugevdades teatavaid eesmärke ja laiendades rahastamiskõlblikuks peetava toetuse ulatust. Prioriteetid, millele ühtekuuluvuspoliitika vahendeid tuleks eraldada, peavad poliitilise otsustusprotsessi käigus kindlaks määrama ELi kaasseadusandjad. Neid poliitikavalikuid kahtluse alla seadmata oleme tähele pannud, et ühtekuuluvuspoliitika vahendite tõhus rakendamine seisab juba praegu silmitsi probleemidega ning samu rahalisi vahendeid kasutatakse nüüd vahendina ELi arenevate strateegiliste eesmärkide toetamiseks. Komisjon peaks võtma asjakohaseid meetmeid, et vähendada ohtu, et nende uute prioriteetide rakendamine nõrgendab kohapõhist lähenemisviisi ja mõjutab negatiivselt poliitika tõhusust, mille tulemusel piirkondlikud erinevused suurenevad.

48 Oleme juhtinud tähelepanu mitmele võimalikule riskile, mis tulenevad kavandatud muudatustest, mida kaasseadusandjad peavad arvesse võtma, sealhulgas täiendav surve haldussuutlikkusele ning kavandamise ja elluviimise suurem keerukus. Rahastamiskõlblikkuse perioodide ja rahastamistingimuste erinev kohaldamine vastavalt ümberjaotamise ulatusele võib tekitada vastuolusid programmide käsitlemisel ja muuta poliitika üldise juhtimise keerulisemaks.

49 Oma analüüsi põhjal kutsume Euroopa Komisjoni ja kaasseadusandjaid üles

- tegema järelhindamise uute meetmetega ühtekuuluvuspoliitikale avalduva mõju kohta ja tagama, et ühtekuuluvuspoliitika raamistiku tulevastele olulistele muudatustele eelneb asjakohane mõjuhindang (punkt 11);
- selgitama kaitsevaldkonna investeeringute rahastamiskõlblikkust⁵⁰ ning viima need paremini kooskõlla olemasolevate ELi kaitsealaste strateegiate ja rahastamisvahenditega (punktid 12–19);
- selgitama põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ kohaldamist ja kohandama läbipaistvuskohustusi kaitsemeetmetele (punktid 12–19);

⁵⁰ COM(2025) 123, artikli 1 lõike 1 punkti a alapunktid i ja iv.

- määrama täpsemalt kindlaks taskukohastesse eluasemetesse⁵¹ tehtavate investeeringute maht ja rahastamiskõlblikkus, sealhulgas toetatavate eluasemete liigid ja sihtrühma kuuluvate toetusesaajate kategooriad (punktid **20–21**);
- selgitama rahastamiskõlblike tegevuste ulatust ja kohaldatavat rahastamiskorda ühtekuuluvuspoliitika raames reformide toetamiseks⁵² (punktid **22–23**);
- piirama 100% suuruse ELi rahastamismäära⁵³ kohaldamist ja kaaluma selle asendamist olemasolevate kaasrahastamismäärade piiratud suurendamisega, säilitades piirkondade kategooriate eristamise (punktid **32–35**);
- kehtestama rahastamiskõlblikkuse perioodi lõpus kõigi programmide jaoks ühe lõppkuupäeva⁵⁴, olenemata ümberjaotamise ulatusest (punktid **36–37**);
- võtma paremini arvesse vajadust lihtsustada menetlusi, vähendama halduskoormust ning vältima programmitöö ja rakendamise keerukuse suurendamist (punktid **09–10, 42–46**);
- andma korraldusasutustele asjakohaseid suuniseid, et hõlbustada programmi muudatuste rakendamist pärast vahehindamise kohandusi (punktid **44–46**).

⁵¹ COM(2025) 123, artikli 1 lõike 1 punkti a alapunktid iii, v ja vi ning artikli 2 lõike 1 punkt a.

⁵² COM(2025) 123, artikli 1 lõike 1 punkt e.

⁵³ COM(2025) 123, artikli 1 lõike 1 punkt c ja artikli 1 lõige 5, millega lisatakse artikli 7a lõige 4. COM(2025) 164, artikli 1 lõige 1, millega lisatakse artikli 5a lõige 3 ning artikli 1 lõige 3, millega lisatakse artikli 12c lõige 5 ja artikli 12d lõige 5.

⁵⁴ COM(2025) 123, artikli 1 lõige 5, millega lisatakse artikli 7a lõige 2. COM(2025) 164, artikli 1 lõige 1, millega lisatakse artikli 5a lõige 2.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 30. aprillil 2025. aastal Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Tony Murphy

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2025

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikoja sisu taaskasutajad ei tohi moonutada selle algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetsetes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid isikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavat luba.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Kontrollikoja taaskasutamispoliitika ei hõlma tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumente, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovitab teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.