ET 2022

23

Eriaruanne

Programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahelist sünergiat

ei ole veel täielikult ära kasutatud

EUROOPA KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–IX
Sissejuhatus	01–09
Programm „Horisont 2020“ ning teadusuuringuid ja innovatsiooni toetavad struktuurifondid	01–08
Ülesanded ja kohustused	09
Auditi ulatus ja käsitlusviis	10–12
Tähelepanekud	13–77
Kõiki sünergia loomise seisukohast olulisi tegureid ei võetud piisavalt arvesse	13–39
Komisjon võttis ette eeskirjades ja määrustes sisaldunud puudused, mis takistasid sünergia loomist	15–17
Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning programmi „Horisont 2020“ haldamisse kaasatud asutuste vaheline koostöö oli vähene	18–24
Sünergia kindlakstegemist ja jälgimist takistas sobivate andmete puudumine	25–32
Korraldusasutused kasutavad suutlikkuse suurendamise meetmeid vähe	33–39
Strateegiadokumentides kavandatud sünergiat rakendati erineval määral	40–77
Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide strateegiadokumentides nähti ette sünergia, kuid selle üksikasjalikkuse tase oli erinev	43–49
Kavandatud sünergia eelneva etapiga kasutati tavaliselt ka ära	50–54
Puudus sünergia järgneva etapiga	55–67
Kvaliteedimärgisel on potentsiaali, kuid seda kasutati vaid piiratud ulatuses	68–77
Järeldused ja soovitused	78–90

Lisad

I lisa. Erinevused programmi „Horisont 2020“ ja ühtekuuluvuspoliitikat rakendavate fondide vahel
II lisa. Statistika
III lisa. Metoodika
IV lisa. Sünergia käsitlemine ELi määrustes: 2014–2020 *vs*. 2021–2027

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajakava

Auditirühm

Kokkuvõte

I Oma strateegias „Euroopa 2020“ rõhutas Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) teadusuuringute ja innovatsiooni rolli sotsiaalse ja majandusliku heaolu ning keskkonnasäästlikkuse peamise edendajana. Kaks peamist teadusuuringute ja innovatsiooni toetamise fondi olid ELi teadusuuringute ja innovatsiooni kaheksas raamprogramm „Horisont 2020“ (eelarvega 76,4 miljardit eurot) ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid, peamiselt Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), mille teadus- ja innovatsioonitegevusele eraldatud summa oli ligikaudu 41 miljardit eurot. Kuigi programm „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid toetasid nii teadusuuringuid kui ka innovatsiooni, olid nende eesmärgid, rakendamine, eelarve täitmise viisid ja prioriteetide seadmine erinevad.

II Programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2014.–2020. aasta õigusraamistikud sisaldasid esimest korda konkreetset nõuet luua nende kahe programmi vahel sünergia. Sünergia tähendab, et kahel või enamal programmil on kokku suurem mõju kui üksikutel sekkumistel eraldi. Sünergia võib avalduda mitmel viisil ning hõlmata Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde, millega toetatakse teadusuuringute suutlikkuse suurendamise meetmeid, et suurendada toetusesaajate võimalusi saada seejärel programmi „Horisont 2020“ konkurentsipõhisemat rahastamist (sünergia eelneva etapiga), või Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde, millega rahastatakse programmi „Horisont 2020“ projektide tulemuste kasutamist või edasiarendamist (sünergia järgneva etapiga).

III Käesolev eriaruanne on viimane Euroopa Kontrollikoja (edaspidi „kontrollikoda“) väljaannete seerias, milles käsitletakse ELi toetust teadus- ja innovatsioonitegevusele. See täiendab meie eriaruannet 15/2022 programmis „Horisont 2020“ osalemise laiendamise meetmete kohta.

IV Auditi käigus hindasime, kas komisjon ja asjaomased riiklikud/piirkondlikud rakendusasutused olid võtnud asjakohaseid meetmeid, et luua sünergia programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahel. Uurisime, kas need asutused olid pööranud piisavat tähelepanu teguritele, mis aitasid tekitada sünergiat, ning kavandanud ja rakendanud meetmeid sünergia loomiseks.

V Leidsime, et mõned sünergia loomise seisukohast olulised tegurid ei olnud veel täielikult paigas ja rakendamine varieerus sõltuvalt sünergia liigist. Lisaks erinevustele kahe programmi õigusraamistikes, mille kõrvaldamisega perioodiks 2021–2027 oli

komisjon juba tegelenud, oli nende kahe programmi teadus- ja innovatsioonivaldkonna sidusrühmade koostöö endiselt piiratud. Programmi „Horisont 2020“ andmebaasiga koostalitlusvõimelise Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide projektide integreeritud andmebaasi puudumine raskendas komisjonil ja riiklikel/piirkondlikel ametiasutustel võimaliku sünergia kindlakstegemist ja uurimist. Kuna sünergia jälgimiseks puudus süsteem, ei suutnud komisjon hea tava näiteid süstemaatiliselt kindlaks teha ega tutvustada.

VI Leidsime, et Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide strateegiadokumendid, st aruka spetsialiseerumise strateegiad ja rakenduskavad, sisaldasid vähe viiteid programmi „Horisont 2020“ prioriteetidele. Lisaks olid nendes dokumentides sätestatud prioriteedid üsna laiaulatuslikud ja vähendasid seega sünergia loomise võimalust.

VII Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide korraldusasutused ei rakendanud kõiki strateegiadokumentides kavandatud sünergia loomise meetmeid. Eelkõige rakendati väga piiratud ulatuses meetmeid, mille eesmärk on luua programmi „Horisont 2020“ projektide tulemuste edasiseks kasutamiseks sünergia järgneva etapiga. Sellel oli kaks peamist põhjust: i) programmi „Horisont 2020“ toetuste saajad kavandavad järgnevas etapis harva sünergiat Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega ning ii) korraldusasutused ei teadnud, kuidas luua sünergiat järgneva etapiga või kuidas leida programmi „Horisont 2020“ projektide tulemusi. Lisaks oli korraldusasutuste osalemine komisjoni suutlikkuse suurendamise meetmetes piiratud ja nad ei edendanud piisavalt sünergia kontseptsiooni.

VIII Mõningad projektitaotlused, millele anti programmi „Horisont 2020“ raames positiivne hinnang, kuid mida programmi „Horisont 2020“ vahendite puudumise tõttu ei rahastatud, olid saanud kvaliteedimärgise, et lihtsustada nende jaoks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ja mistahes muude vahendite saamist. Meie valimisse kuulunud rakenduskavadest rahastati lõpuks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest siiski vaid piiratud osa.

IX Soovitame viise, kuidas komisjon saaks:

- parandada koostööd teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas tegutsevate sidusrühmade vahel;
- kasutada ära andmebaaside potentsiaali sünergia edendamiseks;
- kasutada paremini ära sünergiat järgneva etapiga;

- parandada teabe liikumist kvaliteedimärgise saanud projektide kohta.

Sissejuhatus

Programm „Horisont 2020“ ning teadusuuringuid ja innovatsiooni toetavad struktuurifondid

01 Oma strateegias „Euroopa 2020“ rõhutas komisjon teadusuuringute ja innovatsiooni rolli ELi sotsiaalse ja majandusliku heaolu ning keskkonnasäästlikkuse peamise edendajana. Komisjoni aastate 2019–2024 prioriteedid kajastavad teadusuuringute ja innovatsiooni jätkuvat tähtsust ELi tasandil, kuna sellel on oluline roll kuuest prioriteedist vähemalt neljas: Euroopa rohelises kokkuleppes, inimeste hüvanguks toimivas majanduses, digiajastule vastavas Euroopas ja Euroopa maailmapositsiooni tugevdamises.

02 Perioodil 2014–2020 investeeriti ELi eelarvest teadusuuringutesse ja innovatsiooni rohkem kui kunagi varem. Kaks peamist teadusuuringute ja innovatsiooni toetamise fondi olid teadusuuringute ja innovatsiooni kaheksas raamprogramm „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid, millest 95% moodustas Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF). Programmi „Horisont 2020“ kogueelarve oli 76,4 miljardit eurot ning teadusuuringutele ja innovatsioonile ERFist eraldatud ELi vahendite suurus oli peaaegu 41 miljardit eurot. Kokku moodustas see 12% ELi 2014.–2020. aasta eelarvest. Ajavahemikuks 2021–2027 on ELi teadusuuringute ja innovatsiooni eelarve veelgi suurenenud (näiteks uue raamprogrammi eelarve on 95,5 miljardit eurot, ERFist ning teadusuuringutest ja innovatsioonist eraldatav hinnanguline summa on 56 miljardit eurot ning heakskiidetud taaste- ja vastupidavuskavadesse lisatud teadusuuringute ja innovatsiooni eelarve oli 2022. aasta märtsi seisuga 44,4 miljardit eurot).

03 Komisjon edendab sünergia loomist. Käesolevas aruandes on see määratletud kui ELi teadusuuringute rahastamise koordineerimine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ja programmi „Horisont 2020“ raames, et suurendada mõlema tulemuslikkust ja tõhusust, saavutades seeläbi suurema mõju innovatsiooni tulemustele.

04 Sünergiat mainiti esimest korda komisjoni 2007. aasta teatises ning see on sellest ajast alates muutunud üha olulisemaks. Esimest korda sisaldas nii programmi

„Horisont 2020“[1] kui ka Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide[2] 2014.–2020. aasta õigusraamistik rakendusasutustele eraldi nõuet luua kahe programmi vahel sünergia. Programmi „Euroopa horisont“ (programmi „Horisont 2020“ jätkuprogramm) ja ühtekuuluvuspoliitikat rakendavate fondide (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide järglane) õigusraamistikud aastateks 2021–2027 omistavad sünergiale veelgi suurema tähtsuse. Eelkõige

- programmi „Euroopa horisont“ käsitlev määrus, milles pööratakse erilist tähelepanu ühtekuuluvuspoliitika ning teadus- ja innovatsioonipoliitika koordineerimisele ja vastastikusele täiendavusele. Määruse IV lisa on täielikult pühendatud sünergiale;

- ühissätete määrus, millega reguleeritakse ühtekuuluvuspoliitika rakendamise fonde, milles rõhutatakse, kui oluline on liikmesriikide ja komisjoni jaoks tugevdada koordineerimist ning luua sünergia ja vastastikune täiendavus programmiga „Euroopa horisont“.

05 Komisjoni 2014. aasta juhenddokumendis[3] sünergia kohta kirjeldatakse programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahelist eri liiki sünergiat (vt ***joonis 1***).

[1] Määruse (EL) nr 1291/2013 preambul 33 ja artikkel 21.

[2] Määruse (EL) nr 1303/2013 lisa I - 4.3.

[3] „Enabling synergies between the ESIFs, H2020 and other research, innovation and competitiveness-related Union programmes“.

Joonis 1. Sünergia liigid

Järjestikuline rahastamine eelnevates etappides:
Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamine selliste meetmete rahastamiseks, millega luuakse teadusuuringute ja innovatsiooni suutlikkus, mis on vajalik programmi „Horisont 2020" raames rahastuse taotlemiseks (st osalemiseks programmi „Horisont 2020" projektides) ja rahvusvahelistes võrgustikes osalemiseks

Järjestikuline rahastamine järgnevates etappides:
Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamine, et rahastada meetmeid, mis kasutavad ära juba rakendatud programmi „Horisont 2020" projekte ning kasutavad ja levitavad nende teadusuuringute ja innovatsiooni tulemusi

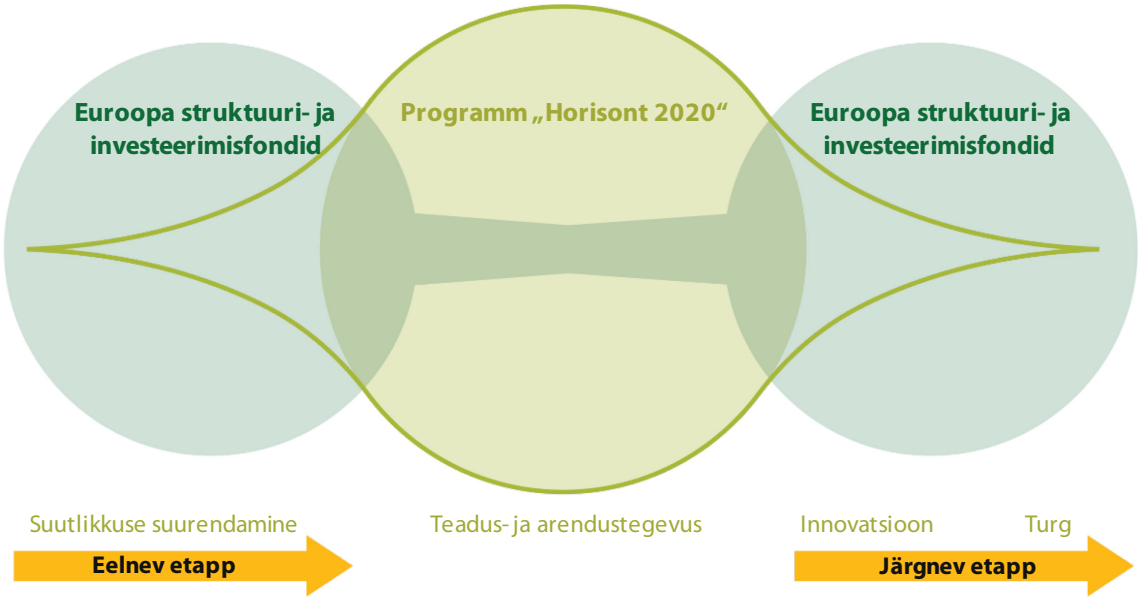
Alternatiivne rahastamine (kvaliteedimärgis):
Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendite eraldamine projektitaotlustele, mis olid saanud kvaliteedimärgise, s.t neid hinnati programmi „Horisont 2020" raames positiivselt ja järjestati üle eelnevalt kindlaks määratud kvaliteedikünnise, kuid neid ei rahastatud programmist „Horisont 2020" ebapiisavate eelarvevahendite tõttu.

Täiendav rahastamine:
programmi „Horisont 2020" ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendite koondamine samasse projekti

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

06 ***Joonisel 2*** on kujutatud programmi „Horisont 2020" ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahelist sünergiat rakendamise eri etappides (eelnev ja järgnev).

Joonis 2. Programmi „Horisont 2020" ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vaheline sünergia eelneva ja järgneva etapiga



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

07 Kuigi nii Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid kui ka programm „Horisont 2020“ pakuvad teadusuuringutele ja innovatsioonile märkimisväärset toetust, on sünergia kavandamine ja rakendamine keeruline, sest mõlemad fondid on mitmes aspektis erinevad (üksikasjalikum teave on esitatud ***I lisas***):

- **eesmärgid:** programmi „Horisont 2020“ vahendid on suunatud tipptaseme saavutamisele, samas kui Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eesmärk on tugevdada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, vähendades piirkondadevahelisi erinevusi. See kajastub ka erinevustes programmi „Horisont 2020“ vahendite ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest teadusuuringutele ja innovatsioonile eraldatud vahendite jagamises riikide vahel (vt ***II lisa***);

- **haldamine:** komisjon haldas programmi „Horisont 2020“ otse (st ELi tasandi projektikonkursside kaudu), samal ajal kui Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde rakendati komisjoni ja liikmesriikide koostöös toimuva jagatud eelarve täitmise raames (st riikliku/piirkondliku tasandi projektikonkursside kaudu);

- **rakendamine:** programmi „Horisont 2020“ rakendati komisjoni koostatud mitmeaastaste tööprogrammide kaudu, samas kui Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde rakendati riiklike/piirkondlike ametiasutuste koostatud ja komisjoni poolt heaks kiidetud rakenduskavade alusel;

- **prioriteetide seadmine:** perioodil 2014–2020 pidid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid teadusuuringutele ja innovatsioonile kulutama vastavalt aruka spetsialiseerumise strateegiatele, mille töötasid välja liikmesriigid või piirkonnad. Aruka spetsialiseerumise strateegiad on „innovatsioonistrateegiad, milles sätestatakse prioriteedid konkurentsieelise loomiseks, arendades ja sobitades teadustöö ja innovatsiooni enda tugevaid külgi äriliste vajadustega [---], vältides samal ajal dubleerimist ja killustumist“[4]. Programmi „Horisont 2020“ vahendeid kasutati vastavalt määruses sätestatud peamistele prioriteetsetele valdkondadele ja teemadele, mis on määratletud töökavades, mille komisjon võttis vastu komiteemenetluse teel (st kaasates kõigi liikmesriikide esindajatest koosneva komitee).

08 Sünergia on eriti oluline nende riikide puhul, kus teadusuuringute ja innovatsiooni tulemused on kehvemad ja kes osalevad seega programmis „Horisont 2020“ vähem (vt eriaruanne 15/2022). Kõnealused riigid kuuluvad nende riikide hulka, kes saavad

[4] Määrus (EL) nr 1303/2013.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest kõige rohkem toetust teadusuuringuteks ja innovatsiooniks (vt ***II lisa***).

Ülesanded ja kohustused

09 ***Tabelis 1*** kirjeldatakse programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kavandamises, rakendamises ja seires osalevaid peamisi sidusrühmi. Täiendavad üksikasjad on esitatud ***I lisas***.

Tabel 1. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning programmi „Horisont 2020“ kavandamise ja haldamise eest vastutavad ja sellesse kaasatud ametiasutused

	Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid	Programm „Horisont 2020“
Peamine vastutav Euroopa Komisjoni peadirektoraat	Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat (DG REGIO)	Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat (DG RTD)
Poliitika kujundamine	DG REGIO, liikmesriikide asutused, sh korraldusasutused DG REGIO koos teiste asutustega hindas rakenduskavasid ja kiitis need heaks	DG RTD ja teised peadirektoraadid, sõltuvalt prioriteetsest valdkonnast DG RTD koostas töökavad ja nendega seotud projektikonkursid
Rakendamine	Korraldusasutused (rakenduskavade kavandamine ja rakendamine, sh projektide valimine, projektide heakskiitmine ja toetuste määramine) Vahendusasutused (rakenduskava erimeetmete rakendamine) Toetuse andmine vormistatakse üldiselt toetuslepinguga	Rohkem kui 20 erinevat rakendusasutust, sh rakendusametid. Neist kuus täitsid vastutava peadirektoraadi järelevalve all rohkem kui 65% programmi „Horisont 2020“ eelarvest Toetuse andmine vormistatakse toetuslepinguga
Toetus projektide esitajatele ja toetusesaajatele	Korraldusasutused	Riiklikud kontaktpunktid

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Auditi ulatus ja käsitlusviis

10 Võttes arvesse, et asjakohaste õiguslike alusdokumentide kohaselt nõuti programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahelise sünergia loomist esimest korda perioodil 2014–2020 (vt punkt ***04***), püüti auditiga uurida, mil määral see eesmärk saavutati. Otsustasime auditi läbi viia, pidades silmas sünergia kasvavat tähtsust ja selle mitteloomise tõttu kasutamata jäänud võimalusi, ning täiendada hiljuti avaldatud eriaruannet 15/2022, milles keskenduti meetmetele, mille eesmärk on suurendada madala teadusuuringute ja innovatsiooni tasemega riikide osalemist programmis „Horisont 2020“. Tegelikult on programmi „Horisont 2020“ määruses sätestatud, et sünergia Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega ning programmis „Horisont 2020“ osalemise suurendamise meetmetega aitab kaotada teadusuuringute ja innovatsiooni lõhet Euroopas.

11 Uurisime, kas komisjon ja asjaomased riiklikud/piirkondlikud rakendusasutused olid võtnud asjakohaseid meetmeid, et luua sünergia programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahel. Sel eesmärgil hindasime, kas

- komisjon ja riiklikud/piirkondlikud rakendusasutused on omistanud piisavat tähtsust teguritele, mis on olulised sünergia loomisel;
- komisjon ja riiklikud/piirkondlikud rakendusasutused olid sünergiat tõhusalt kavandanud ja rakendanud.

12 Meie audititöö hõlmas sünergia kasutamist perioodil 2014–2020. Lisaks uurisime mitmesugustest allikatest pärit tõendusmaterjali (lisateavet metoodika kohta vt ***III lisa***):

- komisjoni asjaomaste dokumentide ning komisjoni töötajate täidetud küsimustike ja nendega peetud vestluste dokumentide läbivaatamine;
- analüüsiandmete läbivaatamine;
- programmi „Horisont 2020“ töökavade ja toetuslepingute tekstikaevel põhinev analüüs;
- viiest liikmesriigist (Portugal, Poola, Sloveenia, Horvaatia ja Rumeenia) koosneva valimi asjakohaste dokumentide analüüs ning intervjuud nende korraldusasutuste ja riiklike kontaktpunktidega. Valisime need riigid välja nende teadusuuringute ja innovatsiooni tulemuste, Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide

kättesaadavuse alusel teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas ning osalemise alusel programmis „Horisont 2020“;

- 27 rakenduskava haldavale korraldusasutusele ja 78 riiklikule kontaktpunktile saadetud küsimustikud (vastamismäär vastavalt 64% ja 67%) kõigis liikmesriikides;
- intervjuud valdkonna ekspertidega.

Tähelepanekud

Kõiki sünergia loomise seisukohast olulisi tegureid ei võetud piisavalt arvesse

13 Sünergia loomine on keeruline, kuna ELi rahastamine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ja programmi „Horisont 2020“ raames on mitmes aspektis erinev (vt punkt ***06***). Vaatasime läbi dokumendid ja saime tagasisidet komisjonilt ja liikmesriikide sidusrühmadelt, kes osutasid mitmele tegurile, mis võivad määrata sünergia loomise õnnestumise või ebaõnnestumise: eeskirjade ühtlustamise tase, asjaomaste osalejate koostöö ELi ja liikmesriikide tasandil, asjakohaste andmete kättesaadavus ning haldussuutlikkus riiklikul ja piirkondlikul tasandil.

14 Seepärast hindasime, kas

- eeskirjad ja määrused lihtsustasid sünergia loomist;
- sünergia loomiseks oli asjakohane koostöö nii ELi kui ka riiklikul tasandil;
- komisjonil olid asjakohased andme- ja seirevahendid võimaliku sünergia kindlakstegemiseks ja tutvustamiseks;
- komisjon toetas asjakohaselt riiklike/piirkondlike haldusasutuste suutlikkuse suurendamist.

Komisjon võttis ette eeskirjades ja määrustes sisaldunud puudused, mis takistasid sünergia loomist

15 Mitmes komisjoni tellimusel tehtud uuringus[5] juhiti tähelepanu sellele, et programmi „Horisont 2020“ reguleerivaid nõudeid, Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ühissätete määrust ja sellega seotud üldist grupierandi määrust (riigiabi eeskirjad) ei ole omavahel ühtlustatud, ning leiti, et see takistab sünergia loomist. Meie audititöö, eelkõige küsitlused ning intervjuud ekspertide, korraldusasutuste ja riiklike kontaktpunktidega, kinnitas seda järeldust, rõhutades seega õigusnormide ühtlustamise tähtsust.

---

[5] „MLE on National Practices in Widening Participation and Strengthening Synergies“, Euroopa Komisjon, 2018; „Synergies between FPs for Research and Innovation and European Structural and Investment Funds“, Euroopa Komisjon, 2017.

16 Komisjon tegi vastuseks ettepaneku mitme kohanduse kohta, mis võeti üle asjaomastesse määrustesse aastateks 2021–2027 (vt ***IV lisa***). Tehti nt järgmised muudatused:

- ühtekuuluvuspoliitika rakendamise fondid peavad aktsepteerima programmi „Euroopa horisont“ raames juba hinnatud tingimusi, mis on seotud kas programmi „Euroopa horisont“ raames kaasrahastatud või kvaliteedimärgise saanud projektidega;

- ühtlustada kriteeriumid selle kohta, mida loetakse toetuskõlblikeks tegevusteks, rahastamiskõlblike kulude arvutamise meetodid ja riigiabi eeskirjad projektide jaoks, mida kaasrahastatakse neist kahest programmist või kvaliteedimärgise projektidest;

- võimalus kasutada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetusi riikide panusena programmi „Euroopa horisont“ raames loodud Euroopa partnerlustesse (komisjoni ning kooskõlastatud teadus- ja innovatsioonialgatuste era- või avaliku sektori partnerlused);

- võimalus kanda kuni 5% iga struktuuripoliitikat rakendava fondi esialgsest riiklikust eraldisest üle mis tahes muusse otsese või kaudse eelarve täitmise alla kuuluvasse rahastamisvahendisse (sealhulgas programm „Euroopa horisont“).

17 Kuna need muudatused tehti ainult ajavahemikuks 2021–2027, ei ole veel selge, kas või mil määral need vastavad ootustele, et neil on sünergia loomisele positiivne mõju.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning programmi „Horisont 2020“ haldamisse kaasatud asutuste vaheline koostöö oli vähene

18 Ühissätete määruses[6] ja programmi „Horisont 2020“ määruses[7] rõhutati kahe programmi vahelise koordineerimise ja tihedate sidemete tähtsust. Nagu on mainitud ***tabelis 1***, on Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidel ning teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammil erinevad juhtimisstruktuurid nii ELi kui ka riiklikul/piirkondlikul tasandil. 2016. aastal rõhutas Euroopa Parlamendi

[6] I lisa punkt 4.3.

[7] Põhjendus 33.

uuringuteenistus[8] komisjoni peadirektoraatide vahelise koordineerimise rolli, et saada üle killustatud lähenemisviisidest nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil. Kõnealune koordineerimine on võimalik luua korrapärase ja struktureeritud teabevahetuse kaudu.

19 Ühes komisjoni avaldatud 2018. aasta aruandes[9] jõuti järeldusele, et komisjonis ja liikmesriikides võib endiselt täheldada kapseldunud lähenemisviisi. Aruandes sedastati, et ministeeriumid või teenistused tegelevad erinevate Euroopa Komisjoni asutustega, kellel on erinevad ja mõnikord vastuolulised ülesanded, prioriteedid ja tegevuskultuur, ning soovitati luua struktureeritud dialoog sünergia loomist toetavate tegevuskavadega foorumi vormis ja see institutsionaliseerida.

20 Hoolimata sellest soovitusest leidsime, et osa 2016. aastal tuvastatud puudustest ei olnud ka 2021. aastaks kõrvaldatud. Täheldasime, et kaks peamist kaasatud peadirektoraati (DG RTD ja DG REGIO) tegid 2021.–2027. aasta määruste ettevalmistamisel hästi koostööd. Komisjon ei loonud aga korrapärast ja struktureeritud dialoogi, millesse oleks kaasatud asjaomased komisjoni peadirektoraadid ja liikmesriikide asutused, kes vastutavad kahe programmi kavandamise ja rakendamise eest.

21 Leidsime vaid piiratud arvu näiteid struktureeritud dialoogist komisjoni peadirektoraatide ja riiklike/piirkondlike sidusrühmade vahel konkreetsetel teemadel. Üks näide, millesse sidusrühmad suhtusid positiivselt, oli kvaliteedimärgise praktikakogukond (vt ***1. selgitus***).

---

[8] „Maximisation of synergies between the European Structural and Investment Funds and other EU Instruments to attain Europe 2020 Goals“, Euroopaa Parlamendi uuringuteenistus, 2016.

[9] „Widening Participation and Strengthening Synergies – Challenge paper topic 5“ - vastastikune kogemuste vahetamine, Euroopa Komisjon, 2018.

1. selgitus

Kvaliteedimärgise praktikakogukond – positiivne näide mitmetasandilisest koostööst

Kvaliteedimärgise praktikakogukond on platvorm, mille komisjon on loonud teabe vahetamiseks, andmete kogumiseks ja heade tavade jagamiseks. See toob kokku DG REGIO, DG RTD, korraldusasutuste, riiklike kontaktpunktide ja muude sidusrühmade esindajad nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil, st Teadusuuringute Ühiskeskuse, Euroopa Tehnoloogiainstituudi ning ministeeriumide ja asutuste esindajad riiklikul ja piirkondlikul tasandil. Võrgustikul on 250 liiget.

Riiklike kontaktpunktide küsitluses uurisime, kui rahul ollakse Euroopa Komisjoni sünergia edendamise algatustega. 60% vastanutest oli kvaliteedimärgise praktikakogukonnaga väga või ülimalt rahul.

22 Mis puudutab liikmesriikide asutusi, siis 2014.–2020. aasta ühissätete määruses ning programmi „Horisont 2020“ raames riiklike kontaktpunktide võrgustike loomise miinimumstandardites ja juhtpõhimõtetes nõuti rohkem teabevahetust ja koostööd Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide korraldusasutuste ja programmi „Horisont 2020“ riiklike kontaktpunktide vahel.

23 Leidsime, et viiest valimisse kuulunud liikmesriigist kahes (Portugalis ja Sloveenias), tegid riiklikud kontaktpunktid ja korraldusasutused hästi koostööd. Ülejäänud kolmes liikmesriigis oli koostöö ja teabevahetus vähene. Meie küsitlused kinnitasid, et enamik vastanud korraldusasutusi ja riiklikke kontaktpunkte jätkas tööd killustatult, mis tähendab, et korraldusasutuste (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid) ja riiklike kontaktpunktide (programm „Horisont 2020“) vaheline koostöö oli vähene (üksikasjalikum teave nende küsitluste kohta on esitatud ***III lisas***):

- 41% meie küsitlusele vastanud korraldusasutustest ütles, et puudub struktureeritud koostöö riiklike kontaktpunktidega. Lisaks ütles 59% vastanutest, et nad ei korraldanud või korraldasid harva üritusi, mis tõid kokku asjaomased sidusrühmad kahest kogukonnast (programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetusesaajad ja muud sidusrühmad);

- 85% meie küsitlusele vastanud riiklikest kontaktpunktidest ütles, et koostöö korraldusasutustega on kas vähene või väga vähene või et koostööd ei tehtud üldse. Lisaks teatas 75% riiklikest kontaktpunktidest, et nende teadmised Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmide poolt teadusuuringutele ja innovatsioonile antavast toetusest olid vähesed või väga vähesed, või väitsid isegi,

et teadlikkus Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest ei kuulu nende pädevusse.

24 2020. aasta aruanne[10] kogemuste kohta, mis saadi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest rahastatud projektide katselise projektikonkursi käigus Interregi Kesk-Euroopa programmi raames, näitas samuti suuremat vajadust programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide sidusrühmade vahelise koostöö järele (vt ***2. selgitus***). Korraldati eksperimentaalne projektikonkurss, kuna ELi rahastatud projektidega loodud teadmisi ei kasutatud kohapeal täielikult ära ning sageli ei jõudnud teadusuuringute ja innovatsiooni tulemused ELi piirkondade asjaomaste sidusrühmadeni. See oli tingitud puudulikust teabevahetusest, koordineerimisest ja koostööst teadlaste ja piirkondlike sidusrühmade vahel.

2. selgitus

Eksperimentaalne Interregi projektikonkurss: „Koordineerimisest saadav kasu“

Selle eksperimentaalse projektikonkursi eesmärk oli suurendada riikidevahelise koostöö mõju Kesk-Euroopa piirkondades, katsetades uusi lahendusi erinevate ELi rahastatavate projektide koordineerimiseks. 2020. aasta aruandes saadud kogemuste kohta jõuti muu hulgas järeldusele, et:

1) programmi „Horisont 2020“ ja Interregi sidusrühmad on väga huvitatud koostööst ja tulemuste ühendamisest, et suurendada nende kasutuselevõttu poliitikasuuna tasandil ning uutes sihtrühmades ja piirkondades. Sidusrühmadel on aga vaja stiimulit fondide vahelise sünergia aktiivseks otsimiseks ja kasutamiseks;

2) programmi „Horisont 2020“ ja Interregi projektide tulemuste mõju suurendamine nõuab projektide toetusesaajate aktiivset toetamist. Suutlikkuse suurendamise meetmed ja kontaktide loomise võimalused võivad suurendada sidusrühmade teadmisi programmi „Horisont 2020“ ja Interregi juba saavutatud tulemustest, mis võiksid vastata teatavate piirkondade ja sihtrühmade konkreetsetele vajadustele.

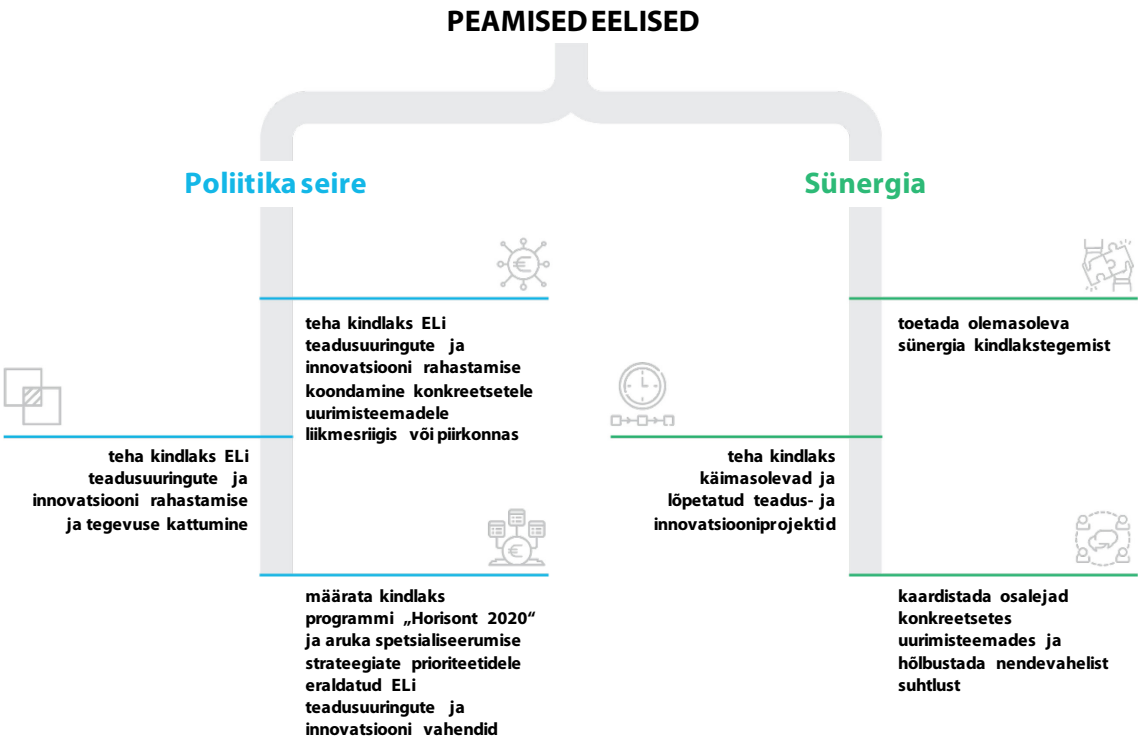
[10] „Capitalisation through coordination across EU funds“, Euroopa Komisjon, 2020.

Sünergia kindlakstegemist ja jälgimist takistas sobivate andmete puudumine

25 Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse avaldatud aruandes märgiti, et programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide andmebaaside koostalitlusvõimeliseks muutmine tooks suurt kasu poliitika seirele ja hindamisele ning sünergia kindlakstegemisele ja loomisele[11].

26 Dokumentide läbivaatamise ja komisjoni töötajate tagasiside põhjal tegime kindlaks, et koostalitlusvõimelised andmebaasid (mis hõlmavad programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide projekte) tooksid kasu i) poliitika seirele ja hindamisele ning ii) sünergiale (vt ***joonis 3***).

Joonis 3. Koostalitlusvõimeliste andmebaaside eelised



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

[11] „Dataset of projects co-funded by the ERDF during the multi-annual financial framework 2014-2020“, Teadusuuringute Ühiskeskus, 2019.

27 Analüüsisime, kas komisjon oli astunud samme programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide projektide koostalitusvõimeliste andmebaaside loomiseks ning kas komisjon ja liikmesriigid olid kindlaks teinud i) valdkonnad, millel on potentsiaali sünergia loomiseks, ja ii) olemasoleva sünergia parimate tavade väljaselgitamiseks.

28 Perioodil 2014–2020 andsid eraldi andmebaasid teavet mitte ainult programmist „Horisont 2020“, vaid ka Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest rahastatud projektide kohta:

- programmi „Horisont 2020“ projektide puhul oli komisjonil kuni programmi „Horisont 2020“ avatud tulemustabeli käivitamiseni (2018) ainult sisemiseks kasutamiseks mõeldud andmebaas. Uus tulemustabel sisaldab andmeid rahastatud projektide ja nende toetusesaajate kohta, jaotatuna riikide ja piirkondade, organisatsiooni liigi ja prioriteetsete valdkondade (nt energeetika, tervishoid ja kosmos) kaupa;

- Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest kaasrahastatavate projektide jaoks loodi ühtne andmebaas alles 2022. aasta märtsis. Selle asemel registreerisid ja avaldasid korraldusasutused kooskõlas oma juriidiliste kohustustega teabe Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kaasrahastatud projektide kohta oma rakenduskavadega seotud veebilehtedel[12]. 2022. aasta märtsis käivitas komisjon Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest kaasrahastatavate projektide integreeritud andmebaasi Kohesio. Kohesio hõlmab praegu 2014.–2020. aasta projekte, kuid komisjoni eesmärk on kaasata ka 2021.–2027. aasta projektid. Kohesio ei ole aga programmi „Horisont 2020“ andmebaasiga koostalitlusvõimeline.

29 Neid erinevaid andmebaase oli keeruline kasutada programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide sarnaste prioriteetsete valdkondadega seotud (ja seega sünergia loomiseks sobivate) projektide kindlakstegemiseks oli keeruline, sest:

- programmi „Horisont 2020“ ja aruka spetsialiseerumise strateegia prioriteetide puhul puudus ühine kategoriseerimine (taksonoomia);

- korraldusasutuste registreeritud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide andmed ei olnud täielikult standarditud ja olid enamasti riigikeeltes;

---

[12] Määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 46 lõige 2.

- korraldusasutused ei registreerinud süstemaatiliselt projektide aruka spetsialiseerumise strateegia prioriteete. See jääb tõenäoliselt probleemiks, kuna 2021.–2027. aasta ühissätete määruses ei nõuta liikmesriikidelt teavet projektides käsitletud aruka spetsialiseerumise strateegia prioriteetide kohta.

30 Seega ei võimaldanud olemasolevad andmebaasid kaardistada peamisi ELi rahastatud teadus- ja innovatsiooniprojekte ega nendega seotud investeeringuid (nt andes teavet geograafilise jaotuse kohta või selle kohta, milliste prioriteetide puhul on võimalik suurem sünergia). See takistas sünergia loomist ja poliitika seiret ***joonisel 3*** kirjeldatud tähenduses.

31 Vaatamata Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ja programmi „Horisont 2020“ sünergia jälgimise eelistele (vt punkt ***25***), leidsime, et ei komisjon ega meie poolt analüüsitud rakenduskavade eest vastutavad korraldusasutused ei jälginud neid süstemaatiliselt.

32 Lisaks tuvastasime komisjoni tasandil järgmised piirangud sünergia kindlakstegemisel ja selle kasutamise jälgimisel:

- teave eelneva etapi sünergia kindlaks tegemise kohta: kuigi komisjonil on tekstikaevevahend (CORTEX), mis on teoreetiliselt võimeline tuvastama sünergiat eelneva etapiga, ei saa seda praktikas kasutada, sest programmi „Horisont 2020“ projektitaotlustes ei ole konkreetset välja, et märkida seoseid varasemate Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest kaasrahastatud projektidega;

- programmi „Horisont 2020“ projektide järelkontroll: kuigi programmi „Horisont 2020“ lõpuleviidud projektide uurimistegevuse tulemuste kasutamist käsitlevad andmed võivad toetada olemasoleva järgneva sünergia kindlakstegemist, ei kogu komisjon sellist teavet;

- liikmesriigi tasandil kättesaadav teave: Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest kaasrahastatud kvaliteedimärgisega projektide alast teavet ei koguta süstemaatiliselt ega esitata komisjonile.

Korraldusasutused kasutavad suutlikkuse suurendamise meetmeid vähe

33 Kuna programmil „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidel olid mõlemal oma eeskirjad, rakendusmehhanismid ja sidusrühmad, oli asjakohane juhtimis- ja haldussuutlikkus äärmiselt oluline, et kavandada ja rakendada sünergiat omavaid teadusuuringute ja innovatsiooni

meetmeid riiklikul ja piirkondlikul tasandil. See on veelgi olulisem perioodil 2021–2027, mil ELi toetus teadusuuringutele ja innovatsioonile on suurenenud.

34 Analüüsisime

- komisjoni toetust liikmesriikide sidusrühmadele, eelkõige korraldusasutustele, et suurendada nende eksperditeadmisi sünergia valdkonnas, ning
- liikmesriikide sidusrühmade vastuvõtlikkust.

35 Komisjon võttis riiklike sidusrühmade toetamiseks erinevaid meetmeid, et suurendada nende teadmisi sünergia valdkonnas. Eelkõige:

- 2014. aastal avaldas komisjon juhenddokumendi erinevate meetmete kohta (sealhulgas müügiedendus- ja koolitustegevus, koordineerimistavad ja seire), mida komisjoni talitused, korraldusasutused ja riiklikud kontaktpunktid peaksid sünergia loomiseks võtma. Viie valitud liikmesriigi korraldusasutused tunnistasid, et juhenddokument aitas suurendada teadlikkust sünergiast, kuid et nad on seda vähe kasutanud. 2022. aasta juulis avaldas komisjon uue juhenddokumendi programmi „Euroopa horisont“ ja ERFi vahelise sünergia kohta;
- osana poliitika toetusvahendist (programmi „Horisont 2020“ vahend, mida kasutatakse liikmesriikide teadusuuringute ja innovatsiooni ökosüsteemide reformide edendamiseks) tegeles komisjon tegevusega, mis hõlmas parimate tavade vahetamise edendamist sünergia valdkonnas. Eelkõige jagasid osalejad kogemusi seoses i) sellega, kuidas toetada osalemist raamprogrammides ning ii) kuidas maksimeerida programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide sünergiat[13]. Sellegipoolest täheldasime, et selles tegevuses osalesid ainult 11 liikmesriigi (Belgia, Bulgaaria, Küpros, Hispaania, Horvaatia, Ungari, Läti, Poola, Portugal, Sloveenia ja Rootsi ning Saksamaa kui vaatleja) esindajad;
- tutvustas komisjon sünergia kontseptsiooni oma konverentsidel (nt Euroopa uuenduslike piirkondade nädal ning Euroopa piirkondade ja linnade nädal) ja kolmandate poolte korraldatud spetsiaalsetel üritustel.

36 Peale selle käivitas ja rahastas Euroopa Parlament peamise algatuse – projekti „Stairway to Excellence“ (S2E) –, et toetada sünergia loomist perioodil 2014–2020.

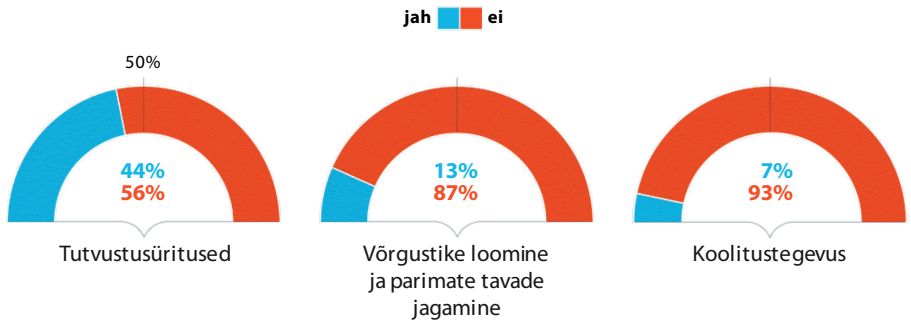
---

[13] „MLE on National Practices in Widening Participation and Strengthening Synergies“, Euroopa Komisjon, 2018.

Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskus rakendas projekti S2E koostöös DG REGIOga, kes aitas liikmesriikidel ja piirkondadel i) kasutada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ja programmi „Horisont 2020“ vahelist sünergiat ning ii) rakendada tõhusalt riiklikke ja piirkondlikke aruka spetsialiseerumise strateegiaid ning saavutada üleüldine uuenduslik tipptase. Projekt lõppes 2020. aastal ega jätku aastatel 2021–2027. Meie valimisse kuulunud viiest liikmesriigist kolme riigi sidusrühmad teatasid, et nad on projekti tegevuses osalenud ja olid sellega väga rahul.

37 Samuti täheldasime, et osalemine komisjoni korraldatud suutlikkuse suurendamise meetmetes oli vähene. Meie küsitluse kohaselt ulatus see 44%-st müügiedendusürituste puhul kuni 7%-ni koolituste puhul (vt ***joonis 4***).

Joonis 4. Korraldusasutuste osalemine komisjoni toetustegevuses

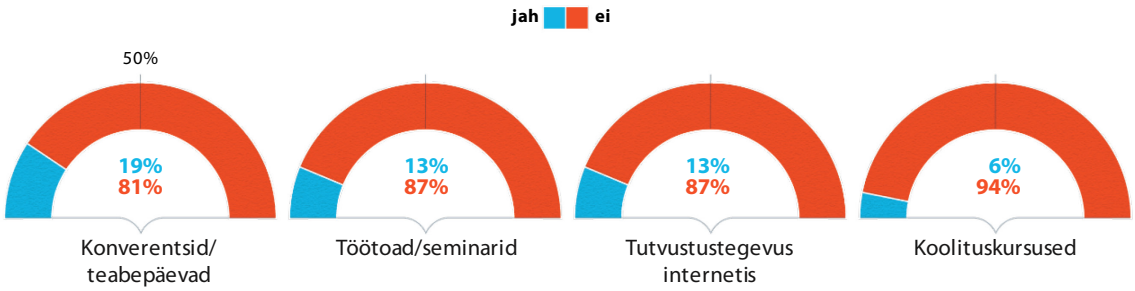


Allikas: korraldusasutuste seas tehtud Euroopa Kontrollikoja küsitlus.

38 Vaatamata vähesele osalemisele, osutasid auditi käigus külastatud korraldusasutused ja riiklikud kontaktpunktid vajadusele saada rohkem koolitust ja juhendamist ning jagada parimaid tavasid.

39 Meie küsitluse kohaselt ütlesid korraldusasutused, et nad ise on kahe programmi vahelise sünergia loomise toetamiseks teinud väga vähe (vt ***joonis 5***).

Joonis 5. Korraldusasutuste korraldatud edendustegevus, et toetada sünergia loomist Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ja programmi „Horisont 2020“ vahel



Allikas: korraldusasutuste seas tehtud Euroopa Kontrollikoja küsitlus.

Strateegiadokumentides kavandatud sünergiat rakendati erineval määral

40 Komisjoni 2014. aasta suunistes sünergia kohta (vt punkt ***35***) märgiti, et „on äärmiselt oluline tagada optimaalne sünergia fondide vahel [---] ning maksimeerida avaliku sektori poolse rahastamise mõju ja tõhusust. Euroopa Parlament ja nõukogu selgitasid, et see lähenemisviis ei ole mitte lihtsalt hea idee, vaid seda tuleks kindlasti rakendada“. See eeldas kõigi asjaomaste sidusrühmade süstemaatilist sünergiaga seotud lähenemisviisi kasutamist ning tähendas, et aruka spetsialiseerumise strateegiates ja rakenduskavades käsitletud sünergiaeesmärke tuli täiendada kohapealsete kooskõlastatud jõupingutustega, et tagada nende rakendamine.

41 Seepärast hindasime, kas

- aruka spetsialiseerumise strateegiad ja rakenduskavad sisaldasid meetmeid sünergia loomiseks programmiga „Horisont 2020“;
- tegelikult rakendati eri liiki sünergiat, eelkõige:
  - a) järgnevat sünergiat;
  - b) sünergiat eelneva etapiga;
  - c) alternatiivset rahastamist kvaliteedimärgise saanud projektidele.

42 Peale selle pakkusid kõik valimisse kaasatud korraldusasutused programmi „Horisont 2020“ tegevussuuna „Tipptasemel teadmiste levitamine ja osalemise laiendamine“ raames täiendavat rahastamist (vt punkt ***05***) teatavat liiki projektidele

(„Teaming“ või „Euroopa teadusruumi õppetoolid“). Meie küsitlusele vastanud korraldusasutustest teatas 44% (16-st 7), et nende rakenduskavad sisaldasid selliseid meetmeid, ning 31% (16-st 5) ütles, et nad on neid rakendanud. Kuna aga täiendavat rahastamist käsitleti juba meie hiljutises eriaruandes laiendamismeetmete kohta (eriaruanne 15/2022), ei analüüsi me rohkem seda teemat.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide strateegiadokumentides nähti ette sünergia, kuid selle üksikasjalikkuse tase oli erinev

43 Sünergia saavutamiseks tuleb see strateegiadokumentides, eelkõige aruka spetsialiseerumise strateegiates (vt punkt ***06***) ja rakenduskavades asjakohaselt kavandada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide raames.

44 Komisjoni 2012. aasta juhendis aruka spetsialiseerumise strateegiate kohta märgitakse, et aruka spetsialiseerumise strateegiatega tuleks teadusuuringute ja innovatsiooni riiklikud/piirkondlikud investeeringud suunata vähestesse ülemaailmselt konkurentsivõimelistesse valdkondadesse ning vältida ressursside hajutatud kasutamist. Keskendumine piiratud arvule prioriteetsetele majandustegevustele ja konkreetsetele tehnoloogiavaldkondadele riiklikul/piirkondlikul tasandil oli mõeldud teadus- ja innovatsiooniinvesteeringute strateegilise planeerimise hõlbustamiseks. Juhendis on samuti märgitud, et prioriteetide seadmine aruka spetsialiseerumise strateegiate kontekstis hõlmab i) ELi poliitikaga kooskõlas olevate üldiste eesmärkide kindlaksmääramist ja ii) aruka spetsialiseerumise prioriteetide (või niššide) määratlemist.

45 Aruka spetsialiseerumise strateegiate prioriteetide seadmise puhul jõuti mitmes uuringudokumendis[14] järeldusele, et aruka spetsialiseerumise strateegiatel on palju eesmärke. Eelkõige leiti komisjoni 2021. aasta uuringus aruka spetsialiseerumise strateegiate prioriteetide seadmise kohta[15], et aruka spetsialiseerumise strateegiate prioriteetsete valdkondade temaatiline ulatus on mitmes liikmesriigis lai. Uuringus analüüsiti ka korraldusasutuste algatatud 2324 projektikonkurssi ning märgiti, et

[14] „Smart Specialisation: what gets lost in translation from concept to practice?“, Regional Studies Association, 2020; „How ‘smart’ are smart specialisation strategies?“, University Association for Contemporary European Studies, 2020.

[15] „Study on prioritisation in Smart Specialisation Strategies in the EU“, Euroopa Komisjon, 2021.

valdav enamik neist (74%) käsitles samaaegselt kõiki aruka spetsialiseerumise strateegiate prioriteete.

46 Vähene keskendumine aruka spetsialiseerumise strateegiate prioriteetidele ja asjaolu, et konkursikutsed olid üldiselt avatud kõigile aruka spetsialiseerumise strateegiate prioriteetidele, selle asemel et võtta arvesse „valdkondlikke ja tehnoloogilisi iseärasusi, mida toetaks aruka spetsialiseerumise loogika“[16], vähendab võimalusi kriitilise massi saavutamiseks ja seeläbi ka sünergiat tekkeks.

47 Seetõttu analüüsisime, kas valimisse kaasatud viie liikmesriigi aruka spetsialiseerumise strateegiad ja nendega seotud rakenduskavad sisaldasid sünergia loomise meetmeid. Samuti analüüsisime, kas aruka spetsialiseerumise strateegiad sisaldasid konkreetseid viiteid programmi „Horisont 2020“ raames edendatavatele Euroopa partnerlustele. Nimetatud partnerluste eesmärk on tuua ELi poliitika prioriteetidele suunatud kooskõlastatud teadusuuringute ja innovatsiooni algatuste kaudu kokku komisjon ning era- ja/või avaliku sektori partnerid (sealhulgas need, kes haldavad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde).

48 Leidsime, et

- ainult üks valimisse kaasatud aruka spetsialiseerumise strateegiaid rakendavatest riikidest (Rumeenia) mainis konkreetseid Euroopa partnerlusi, millega ta kavatses luua sünergiat, andes riigi üksustele toetusi, mis võimaldaksid neil sellistes partnerlustes osaleda;

- viiest valimisse kuulunud rakenduskavast kolm (Portugal, Rumeenia ja Sloveenia) märkisid, et (mõned) nende prioriteedid olid seotud programmi „Horisont 2020“ prioriteetidega. Teadlikkus sellest seosest võimaldab riiklikel/piirkondlikel ametiasutustel võtta ennetavalt ühendust oma sidusrühmadega, et teavitada neid võimalustest, mida programm „Horisont 2020“ teadusuuringuteks pakub, ja edendada sidemeid Euroopa partnerlustega (nt toetuste andmise kaudu);

- kõik aruka spetsialiseerumise strateegiad ja vastavad rakenduskavad sisaldasid sünergia loomise meetmeid. Aruka spetsialiseerumise strateegiates ja rakenduskavades nende kohta esitatud teabe üksikasjalikkus oli valimisse kaasatud liikmesriikide kaupa siiski väga erinev: mõnes riigis olid viited sünergiaid käsitlevatele meetmetele üsna piiratud ja/või väga üldised (Horvaatia ja Poola),

[16] Vt eelmine joonealune märkus.

samas kui teised (Sloveenia, Rumeenia ja Portugal) sisaldasid mitme meetme üksikasjalikku kirjeldust.

49 ***3. selgituses*** tuuakse näiteid rakenduskavades kavandatud sünergia kohta.

3. selgitus

Näited rakenduskavades sisalduvatest meetmetest, mille eesmärk on sünergia loomine

Horvaatia lisas oma rakenduskavasse „Konkurentsivõime ja ühtekuuluvus“ kolm sünergia loomise meedet:

a) Euroopa Teadusnõukogu ettepanekute alternatiivne rahastamine;

b) programmi „Horisont 2020“ meetme „Teaming“ projektide täiendav rahastamine;

c) muude laiendamismeetmete täiendav rahastamine.

Rakenduskava ei sisaldanud aga konkreetseid viiteid programmi „Horisont 2020“ prioriteetidele ega Euroopa partnerlustele. Lisaks ei olnud iga meetme jaoks eraldatud eelarve piisav, et rahastada isegi ühte punkti a või b kohast projekti. Lõpuks rakendas Horvaatia korraldusasutus ainult punkti c.

Rumeenia konkurentsivõime rakenduskavas kavandati kaheksa konkreetset meedet, mis olid suunatud kolme liiki sünergiale (eelneva etapi, alternatiivse rahastamise ja täiendava rahastamisega seotud sünergia). Nimetatud rakenduskava sisaldas ka konkreetseid viiteid programmi „Horisont 2020“ prioriteetidele ja Euroopa partnerlustele. Eraldatud eelarve kasutati täielikult ära, kuid eelarve täitmisel esines märkimisväärseid viivitusi: enamik toetusi anti alles 2020. aastal.

Kavandatud sünergia eelneva etapiga kasutati tavaliselt ka ära

50 Eelneva etapi meetmed (vt punkt ***05***) hõlmavad tavaliselt teadustaristu arendamist ning toetust, mis aitab teadusuuringute ja innovatsiooni sidusrühmadel valmistada ette projektiettepanekuid programmi „Horisont 2020“ konkurentsipõhistele projektikonkurssidele esitamiseks. See toetus oli eriti oluline liikmesriikidele, kus raamprogrammides osalemise määr on püsivalt madal (see puudutab eriti heakskiidetud projekte). Kuigi riigi raamprogrammis osalemist mõjutavad mitmed muutujad (vt eriaruanne 15/2022), on rahastamise olemasolu taotlusprotsessi toetamiseks üks peamisi osalemist mõjutavaid tegureid.

51 Meie korraldusasutustele saadetud küsitlus näitas, et 50% vastanutest (16-st 8) kavandas meetmeid eelneva etapiga sünergia loomiseks, samas ainult 44% (16-st 7) rakendas neid ka tegelikkuses.

52 Meie valimisse kuulunud rakenduskavade analüüsis leiti, et kõik need kavandasid ja rakendasid meetmeid teadusuuringute ja innovatsiooni taristu (nt tippkeskused) arendamiseks. Selliste meetmete näideteks on investeeringud fototuumafüüsika taristusse Rumeenias ning investeeringud tippkeskustesse ja riigi superandmetöötluskeskusesse Sloveenias.

53 Leidsime samuti, et viiest valimisse kuulunud rakenduskavast neli (Poola, Portugal, Rumeenia ja Sloveenia) kavandasid ja rakendasid meetmeid, mille otsene eesmärk oli aidata riigi teadusuuringute ja innovatsiooni sidusrühmadel programmis „Horisont 2020“ osaleda. Neist neljast liikmesriigist kahes (Poolas ja Rumeenias) anti seda toetust siiski alles mitu aastat pärast programmi „Horisont 2020“ algust (Poola puhul viis aastat ja Rumeenia puhul seitse aastat).

54 Ühes 2016. aasta uurimuses[17] ja ühes ELi eelarvest rahastatud projekti lõpparuandes[18] märgiti, et sellised toetuskavad on keskse tähtsusega, et suurendada raamprogrammis osalemist ja suurendada seeläbi eelneva etapiga sünergia loomise võimalust. Leidsime, et need liikmesriigid, kes hilinesid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetuskavade rakendamisega, kuulusid ka nende riikide hulka, kus programmi „Horisont 2020“ kasutati kõige vähem (vt eriaruanne 15/2022, joonis 6):

- programmi „Horisont 2020“ raames inimese kohta eraldatud vahendite poolest olid Poola ja Rumeenia liikmesriigid, kes said kõige vähem toetust;
- programmi „Horisont 2020“ raames teadlaste täistööaja ekvivalendi kohta eraldatud vahendite poolest sai Poola kõige vähem toetust.

[17] „Who gets Horizon 2020 research grants? Propensity to apply and probability to succeed in a two-step analysis“, Enger, S.G., Castellacci, F., *Scientometrics* 109, 1611–1638, 2016.

[18] Projekti MIRRIS (Institutsionaalsete reformide kasutuselevõtmine paremate teadusuuringute ja innovatsiooni süsteemide / institutsioonide edendamiseks Euroopas) lõpparuanne, juuni 2016.

Puudus sünergia järgneva etapiga

55 Ühissätete määruse kohaselt hõlmavad aruka spetsialiseerumise strateegiad „järgnevaid meetmeid, mis annavad võimaluse kasutada ja turul levitada programmist „Horisont 2020“ ja varasematest programmidest tulenevaid teadusuuringute ja innovatsiooni tulemusi, pöörates erilist tähelepanu VKEdele innovatsioonisõbraliku ettevõtlus- ja tööstuskeskkonna loomisele [---]“.

56 Lisaks peaks komisjon vastavalt komisjoni 2014. aasta suunistele sünergia kohta (vt punkt ***35***) programmi „Horisont 2020“ rakendamisel soodustama programmi „Horisont 2020“ projektitulemuste (ja eelmiste teadusuuringute raamprogrammide projektide tulemuste) kasutamist Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest kaasrahastatavates projektides.

57 Küsitletud komisjoni töötajad rõhutasid, kui oluline on kasutada programmi „Horisont 2020“ tulemusi sõltumata riigist, kus tehnoloogia töötati välja, et suurendada raamprogrammi mõju ja teadmiste ringlust ELis. Teadusuuringute ja innovatsiooni tulemuste piiriülene kasutamine on eriti kasulik ka raamprogrammis vähe osalevatele riikidele ja piirkondadele (vt eriaruanne 15/2022), sest seda tehes said nad juurdepääsu tipptasemel tehnoloogiatele ja neid kasutada.

58 Kui sünergiat järgneva etapiga ei looda, siis on see kasutamata võimalus teadusuuringute ja innovatsiooni tulemusi praktikas rakendada ja kasutada seda territoriaalsete probleemide lahendamiseks, et tagada seeläbi ELi rahastamise mõju.

59 Seetõttu analüüsisime, kas:

- korraldusasutused rakendasid rakenduskava meetmeid, mille eesmärk oli luua sünergia järgneva etapiga;
- komisjon edendas järgneva etapiga sünergia loomist programmi „Horisont 2020“ töökavade (sealhulgas projektikonkursside) kaudu;
- programmi „Horisont 2020“ projektide toetusesaajad nägid tegelikult ette sünergiat järgneva etapiga.

60 Hoolimata sellest, et komisjon on rõhutanud sünergiat järgneva etapiga, näitas meie korraldusasutuste küsitlus, et ainult 44% vastanutest (15-st 7) kavandas meetmeid, mille eesmärk oli selle loomine. Lisaks kasutas sünergiat lõpuks vaid 13% (15-st 2). Kõigist sünergiat käsitlevatest meetmetest rakendati kõige vähem meetmeid, mis olid suunatud sünergiale järgneva etapiga.

61 Meie valimisse kuulunud liikmesriikide viie rakenduskava puhul valitses sarnane olukord, sest ükski neist ei olnud käivitanud meetmeid, mis oleksid aidanud luua sünergiat programmile „Horisont 2020“ järgneva etapiga. Lisaks ei olnud ükski neist kaalunud võimalust kasutada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde selleks, et luua vastastikune sünergia programmi „Horisont 2020“ raames teistes liikmesriikides või piirkondades välja töötatud teadusuuringute ja innovatsiooni tulemustega.

62 Leidsime samuti, et viiest valimisse kuulunud rakenduskavast neli sisaldas viiteid innovatsiooniga seotud riigihangetele, mis on vahend, millega on võimalik luua sünergiat järgneva etapiga. See tähendab, et ostja on samas ka toote esimene klient ja selle turuletooja uuenduslike lahenduste (toodete või teenuste) puhul, mis ei ole mis ei ole turgudel veel kommertsalustel kättesaadavad. Samas toetas innovaatiliste lahenduste ostmiseks mõeldud riigihankeid ainult üks rakenduskava (Poola), kuigi seejuures ei viidatud konkreetselt programmi „Horisont 2020“ projektide tulemuste kasutamisele.

63 Leidsime, et teadmiste ja teabe puudumine oli peamine põhjus, miks korraldusasutused ei kasuta ära sünergiat järgneva etapiga:

- nad ei mõistnud alati järgneva etapi sünergia mõistet ja sellega seotud kasu;
- neil oli vähe teadmisi sünergia loomise ja programmi „Horisont 2020“ asjakohaste tulemuste kindlakstegemise kohta. Lisaks takistas programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide omavahelist n-ö suhtlemist võimaldava töövahendi (nt koostalitlusvõimelise andmebaasi) puudumine võimalike sünergiat loovate projektide kindlakstegemist. Interregi katselise projektikonkursi käigus saadud kogemusi käsitlevas aruandes (vt punkt ***24***) jõuti sarnastele järeldustele;
- ei osanud sageli kasutada programmi „Horisont 2020“ projektitulemuste levitamise ja kasutamise andmebaasi CORDIS.

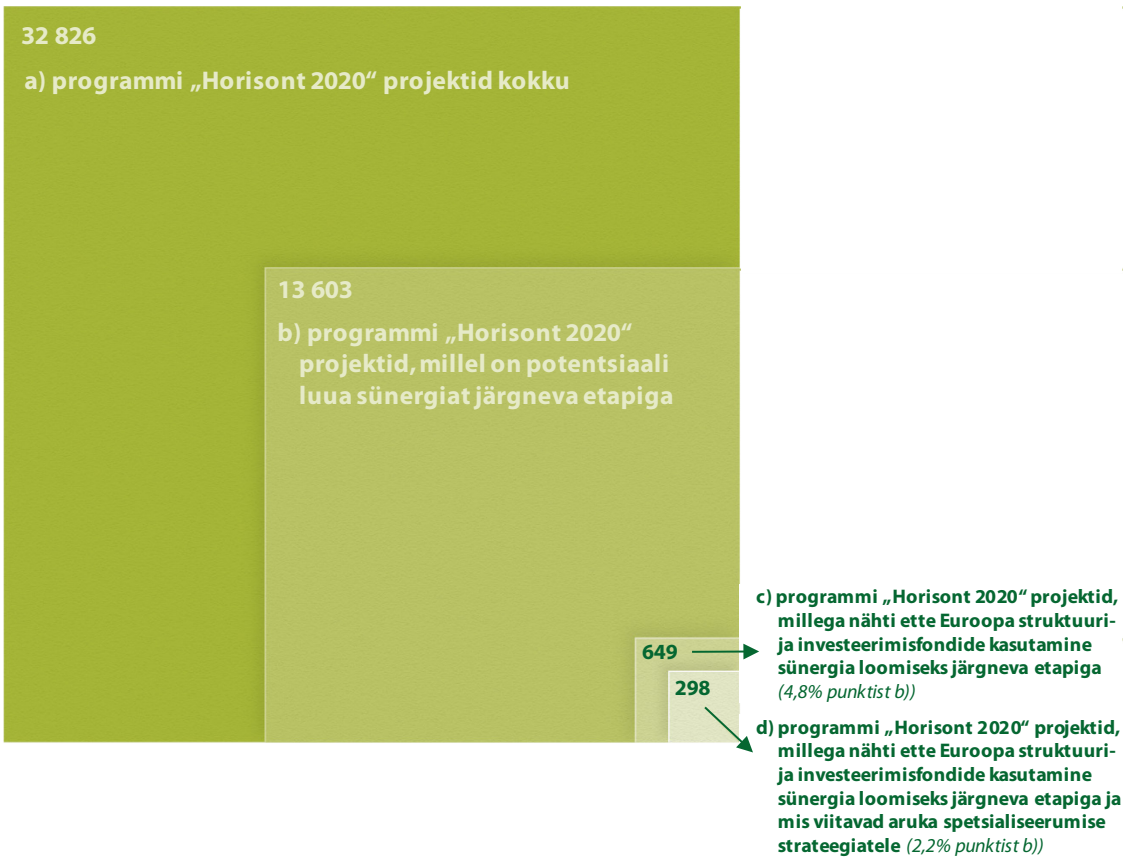
64 Analüüsisime tekstikaeve abil programmi „Horisont 2020“ töökavasid, mis on seotud meetmetega, millega on võimalik luua sünergiat järgneva etapiga. Valisime välja programmi „Horisont 2020“ lõpus (aastatel 2018–2020) avaldatud töökavad. Leidsime, et kõik sisaldasid vähemalt ühte viidet sünergiale järgneva etapiga Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega.

65 Need viited sisaldusid aga üldiselt ainult sissejuhatuses, mis annab taotlejatele väga üldist teavet, mitte konkreetsete projektikonkursside materjalides, kus antakse

üksikasjalikumat teavet. Analüüsisime 632 projektikonkurssi ja leidsime, et ainult 2% neist sisaldasid viiteid sünergiale järgneva etapiga.

66 Tegime ka tekstikaeve abil tekstianalüüsi 13 603 toetuslepingu kohta, mis olid seotud programmi „Horisont 2020“ meetmetega, ning leidsime, et neil on potentsiaali sünergiaks järgneva etapiga. Need moodustavad 38% kõigist programmi „Horisont 2020“ toetuslepingutest ja 63% kõigist programmi „Horisont 2020“ kulukohustustega kaetud vahenditest. Täiendasime seda analüüsi 100 projektist koosneva valimi üksikasjaliku läbivaatamisega. Leidsime, et 13 603 projektist ainult 4,8% kaalus sellise sünergia loomist (vt ***joonis 6***). Lisaks sisaldas vaid 2,2% projektitaotlustest konkreetseid viiteid aruka spetsialiseerumise strateegiatele.

Joonis 6. Programmi „Horisont 2020“ projektid, millega tahetakse saavutada sünergia järgneva etapiga



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

67 Lisaks analüüsisime üksikasjalikult ühe programmi „Horisont 2020“ meetme (Euroopa Teadusnõukogu kontseptsiooni tõestamise meede) alla kuuluvaid projekte. Selle eesmärk on eriti sobiv järgneva etapi sünergia loomiseks, kuna sellega kavatsetakse hõlbustada Euroopa Teadusnõukogu toetustega loodud ideede kaubandusliku ja sotsiaalse innovatsiooni potentsiaali uurimist. Leidsime, et järgneva

etapiga sünergia loomise võimalust kaaluti ainult 0,5% puhul Euroopa Teadusnõukogu kontseptsiooni tõestamise meetme projektidest.

Kvaliteedimärgisel on potentsiaali, kuid seda kasutati vaid piiratud ulatuses

68 Kvaliteedimärgis antakse ELi teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammide raames esitatud projektitaotlustele (vt punkt ***05***). See käivitati programmi „Horisont 2020“ raames, et aidata kvaliteedimärgise saanud ettevõtetel saada oma projektiettepanekute jaoks rahalisi vahendeid muudest allikatest kui programmist „Horisont 2020“, sealhulgas Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest. See tähendas ka teistele rahastajatele võimaluse andmist saada kasu komisjoni projektide hindamise protsessist.

69 Komisjon käivitas 2015. aastal kvaliteedimärgise projektide jaoks, mille esitasid väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad programmi „Horisont 2020“ VKEde rahastamisvahendi raames, mida tuntakse nime all Euroopa Innovatsiooninõukogu (EIC) katseprojekt „Accelerator“. Seejärel kasutati seda veel kolme programmi „Horisont 2020“ meetme jaoks, nimelt: Marie Skłodowska-Curie meede, doktoriõppe ja doktoriõppejärgsed „Horisont 2020“ koolitusprogrammid; „Teaming“ (vt eriaruanne 15/2022); ning Euroopa Teadusnõukogu kontseptsiooni tõestamise toetused (vt punkt ***67***).

70 Uurisime, kas korraldusasutused olid kvaliteedimärgist hästi ära kasutanud ja selle saanud projekte rahastanud. Meie korraldusasutuste küsitlus näitas, et alternatiivse rahastamise andmine kvaliteedimärgisega projektidele oli kõige levinum sünergia liik, mida meie küsitlusele vastanud rakenduskavad olid kavandanud: 63% rakenduskavadest (16-st 10) kaalus selliseid meetmeid ja 50% (16-st 8) neid ka lõpuks rakendas. Komisjonil endal ei ole täielikku teavet kvaliteedimärgisega projektide arvu kohta, mida rahastati Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest.

71 Täheldasime valimisse kuulunud rakenduskavade analüüsi põhjal, et kvaliteedimärgisega projekte toetavaid meetmeid rakendati erineval määral:

- kõik rakenduskavad peale ühe (Horvaatia) sisaldasid meetmeid, et pakkuda alternatiivset rahastamist VKEde rahastamisvahendi /rahastamisvahendi „Accelerator“ raames kvaliteedimärgisega projektidele. Nagu näidatud ***tabelis 2***, pakkusid sellist rahastamist lõpuks kolm rakenduskava (Poola, Portugal ja Sloveenia) ning ühe (Rumeenia) raames algatati projektikonkurss, kuid sellele laekus vaid väike arv taotlusi, millest ühtegi ei rahastatud;

- kaks rakenduskava (Poola ja Sloveenia) sisaldasid ja rakendasid meetmeid, et pakkuda alternatiivset rahastamist Marie Sklodowska-Curie meetme projektidele, millele oli antud kvaliteedimärgis;

- ükski valimisse kaasatud rakenduskavadest ei sisaldanud tegevusi, mis toetaksid meetmete „Teaming“ või Euroopa Teadusnõukogu kontseptsiooni tõestamise meetme kvaliteedimärgise saanud projekte. Märgime, et Euroopa Teadusnõukogu kontseptsiooni tõestamise meede käivitati 2018. aastal, kuid lõpetati 2019. aastal taas infotehnoloogiasüsteemidega seotud probleemide tõttu. Komisjoni sõnul tuleks see 2023. aastal taaskäivitada.

Tabel 2. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kaasrahastatud VKEde rahastamisvahendi ja rahastamisvahendi „Accelerator“ projektid, millele on antud kvaliteedimärgis (seisuga 30. juuni 2021)

Liikmesriik	Kvaliteedimärgise saanud projektide arv	Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest kaasrahastatud kvaliteedimärgisega projektide arv	%	Kaasrahastatud kvaliteedimärgisega projektide jaoks eraldatud vahendid *(miljonites eurodes)*
Horvaatia	9	0	0%	0,0
Poola	77	20	26%	17,9
Portugal	108	35	32%	27,8
Rumeenia	16	0	0%	0,0
Sloveenia	54	15	28%	15,7
Kokku	**264**	**70**	**26%**	**61,4**

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni ja korraldusasutuste andmete põhjal.

72 Tuvastasime perioodil 2014–2020 kaks peamist haldusalast takistust, mis takistavad VKEde rahastamisvahendi / rahastamisvahendi „Accelerator“ raames kvaliteedimärgisega projektide tõhusat toetamist: i) erinevused riigiabi eeskirjades ja ii) korraldusasutused, kellel on vähe teavet kvaliteedimärgise saanud projektide kohta.

73 Erinevused riigiabi eeskirjades tõid kaasa suure lahknevuse programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eraldatud rahastamise suuruses, kusjuures programm „Horisont 2020“ suutis pakkuda toetusesaajatele märkimisväärselt kõrgemaid toetusmäärasid. Komisjon reageeris sellele ja muutis 2021. aasta juulis (kuus aastat pärast kvaliteedimärgise kasutuselevõttu) asjaomast riigiabi määrust (üldine grupierandi määrus), et see probleem VKEde jaoks lahendada. Programmi „Euroopa horisont“ raames võivad ka väikesed keskmise

turukapitalisatsiooniga ettevõtjad saada erandjuhtudel ka kvaliteedimärgise. Sellistel juhtudel on rahastamise osatähtsus erinev.

74 Enne kvaliteedimärgisega projektidele mõeldud toetuste heakskiitmist peavad korraldusasutused projektide toetuskõlblikkuse üle otsustamisel siiski tagama vastavuse järgmistele kriteeriumidele:

- vastavus riigiabi eeskirjadele: toetust saavad ettevõtted peavad i) olema VKEd vastavalt komisjoni VKE määratlusele ja ii) mitte olema raskustes olevad äriühingud. Projekti esitaja esitab selle kohta enda kinnituse, mida komisjonkvaliteedimärgisega projektide puhul ei kontrolli;

- vastavus ühtekuuluvuspoliitika määrusele: kavandatav projekt peab olema kooskõlas riiklike/piirkondlike aruka spetsialiseerumise strateegiate prioriteetidega, olema kooskõlas ERFi rakenduskavaga ja kuuluma ERFi kohaldamisalasse[19].

75 Meie intervjuude käigus märkisid neli korraldusasutust viiest valimisse kaasatud liikmesriigist, et puudub automaatne teavitamismehhanism struktureeritud ja põhjaliku teabe saamiseks riiklike/piirkondlike kvaliteedimärgise saanud projektide kohta, sealhulgas kvaliteedimärgise omaniku kontaktandmed.

76 Tegelikkuses esitas komisjon üksnes koondteabe; üksikasjalikku teavet esitati taotluse alusel. Perioodi 2021–2027 kohta kavatseb komisjon teha kvaliteedimärgise saanud projektide alase teabe kergemini kättesaadavaks.

77 Portugal on näide selle teabe liikumist tagava süsteemi loomise eelistest. Kõige suuremat osa kvaliteedimärgisega projektidest (32%) rahastas Portugal eelkõige tänu sellise teabe hankimise, töötlemise ja edastamise tõhusale korrale (vt ***4. selgitus***) ning nendele projektidele suunatud konkreetsetele projektikonkurssidele. Me ei täheldanud sarnast korda teistes valimisse kaasatud riikides.

[19] Määruse nr 1060/2021 artikkel 73.

4. selgitus

Näide proaktiivsetest ametiasutustest

Portugal on alates 2018. aastast rahastanud kvaliteedimärgisega projekte, kasutades oma erinevates rakenduskavades olemasolevat meedet. Pärast sisemist analüüsi nõustusid Portugali ametiasutused komisjoni hindamisega, mistõttu puudus vajadus täiendavate tehniliste hindamiste järele riiklikul tasandil.

Riiklik innovatsiooniagentuur *(Agência Nacional de Inovação)* küsis komisjonilt süstemaatiliselt teavet kvaliteedimärgise saanud Portugali projektide kohta. Seda protsessi lihtsustas asjaolu, et agentuur kuulus kvaliteedimärgise praktikakogukonda (vt ***1. selgitus***) ja et VKEde riiklik kontaktpunkt oli agentuuri üks osa.

Agentuur edastas teabe riiklikule rakenduskava korraldusasutusele, kes omakorda teavitas korraldusasutusi piirkondlikest rakenduskavadest. Ta tegi projektikonkursside korraldamise ettepanekuid ja palus igal piirkondlikul ametiasutusel esitada teave konkursikutse eelarve kohta. Agentuur otsis üles ka kvaliteedimärgise omanikud ja võttis nendega ühendust, et teavitada neid käivitatavatest projektikonkurssidest.

Järeldused ja soovitused

78 Meie üldine järeldus on, et programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahelise sünergia ärakasutamine oli eri liiki sünergia puhul erinev: näiteks kui eelneva etapiga sünergia loomiseks kavandatud meetmed olid hästi rakendatud, ei rakendatud järgneva etapiga sünergia loomiseks mõeldud meetmeid peaaegu üldse. Sellel on mitu põhjust: eeskirjade ja määruste puudulik ühtlustamine, piiratud koostöö kahe programmi teadus- ja innovatsioonivaldkonna sidusrühmade vahel ning koostalitlusvõime puudumine nende andmebaaside vahel piirasid komisjoni ja riiklike/piirkondlike ametiasutuste võimalusi sünergia loomiseks. Kuna sünergia jälgimiseks puudus süsteem, ei suutnud komisjon hea tava näiteid süstemaatiliselt kindlaks teha ega tutvustada.

79 Tuvastasime mitu tegurit, mis aitavad luua sünergiat programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahel. Esimene puudutab eeskirju ja määrusi. Need ei olnud perioodil 2014–2020 omavahel hästi kooskõlas, kuid komisjon reageeris neile puudustele ja tegi muudatusi, mis peaksid jõustuma aastatel 2021–2027. Ajavahemikuks 2021–2027 tehtud muudatuste tulemusi ei ole veel praktikas näha (vt punktid ***15***–***17***).

80 Koostöö nii komisjoni sees ja liikmesriikidega kui ka liikmesriikide tasandil – teine oluline tegur – toimis vaid osaliselt. Leidsime, et komisjoni peamised peadirektoraadid tegid 2021.–2027. aasta õigusraamistiku ettevalmistamisel hästi koostööd. Komisjon ei korraldanud aga korrapärast ja struktureeritud dialoogi, mis ühendaks DG REGIOt, DG RTDd ja sidusrühmi, kes vastutavad programmide väljatöötamise ja rakendamise eest riiklikul tasandil. Liikmesriikide tasandil kohaldati ka kapseldunud lähenemisviisi, mis tähendab, et korraldusasutused (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid) ja riiklikud kontaktpunktid (programm „Horisont 2020“) ei ühendanud süstemaatiliselt oma jõude sünergia loomiseks (vt punktid ***18***–***24***).

1. soovitus. Parandada koostööd Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning raamprogrammide haldamises osalevate asutuste vahel

Koordineerimise ja teabevahetuse parandamiseks peaks komisjon:

a) seadma sisse korrapärase struktureeritud dialoogi, mis toob kokku komisjoni ja liikmesriikide asjaomased organid poliitikavaldkondade tasandil (teaduspoliitika ja ühtekuuluvuspoliitika) ja rakendamise tasandil (programm „Euroopa horisont“ ja Euroopa Regionaalarengu Fond);

b) tegema koostööd liikmesriikidega, et edendada sellist koostööd riiklikul/piirkondlikul tasandil.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2023. aasta lõpp

81 Kolmas tegur on seotud andmete kättesaadavuse ja seirega. Selleks et oleks võimalik luua sünergiat projektide või eri teaduskogukondade vahel (mida kaasrahastatakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest ja programmi „Horisont 2020“ vahenditest), on oluline saada teavet mitte ainult projektide, vaid ka toetusesaajate kohta (vt punktid ***25***–***26***).

82 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul puudus aga integreeritud andmebaas, mis oleks koondanud kõik kaasrahastatavad projektid kogu ELis. Selline integreeritud andmebaas võeti kasutusele 2022. aasta märtsis pärast meie audititöö lõppu. Uue raamprogrammi ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide andmebaasid ei ole siiski veel täielikult koostalitlusvõimelised (vt punktid ***27***–***29***).

83 Leidsime, et komisjon ei ole sünergia olemasolu süstemaatiliselt jälginud. Seetõttu ei suutnud komisjon süstemaatiliselt leida hea tava näiteid ega tutvustada neid liikmesriikide ametiasutustele. Tegime kindlaks mitu potentsiaalselt edukat viisi sellise seire toetamiseks, kuid komisjon neid praegu ei kasuta: i) komisjoni tekstikaeverakendus, et teha kindlaks võimalik sünergia eelnevate etappidega; ii) programmi „Horisont 2020“ projektide järelmeetmed, et teha kindlaks sünergia järgneva etapiga ning iii) riiklikul tasandil kättesaadav teave Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest kaasrahastatavate kvaliteedimärgisega projektide kohta, mida ei koguta süstemaatiliselt ega esitata komisjonile (vt punktid ***30***–***31***).

2. soovitus. Kasutada sünergia edendamiseks andmetes peituvat potentsiaali

Selleks et parandada projektiandmete kättesaadavust ja seeläbi hõlbustada sünergia loomist ja seiret, peaks komisjon:

a) kasutama raamprogrammi ja ühtekuuluvuspoliitika rakendamise fondide (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide järeltulija) andmebaase poliitikavaldkondade või temaatiliste valdkondade kaardistamiseks, et lihtsustada projektide ja toetusesaajate omavahelist kooskõlastamist;

b) kasutada olemasolevaid töövahendeid (nt CORTEX või kvaliteedimärgis), et jälgida olemasolevat sünergiat ning teha kindlaks ja tutvustada hea tava näiteid.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2024. aasta lõpp

84 Neljas tegur on liikmesriikide sidusrühmade asjatundlikkus ja juhtimissuutlikkus. Komisjon pakkus liikmesriikidele mitmeid toetusmeetmeid, et suurendada liikmesriikide sidusrühmade suutlikkust. Kõige intensiivsemalt toetati projekti „Teaduse tipptaseme saavutamine“, mida haldas komisjon, kuid mida rahastas Euroopa Parlament. Seda toetusmeedet hindasid kõige rohkem ka viie valimisse kaasatud liikmesriigi sidusrühmad. Selle meetme rakendamist ajavahemikul 2021–2027 ei jätkata (vt punktid ***33***–***36***).

85 Kuigi korraldusasutused väljendasid selgelt vajadust suutlikkuse suurendamise järele, osalesid nad komisjoni korraldatud tutvustus- ja koolitusüritustel vaid piiratud ulatuses. Lisaks ei edendanud nad ise aktiivselt sünergia mõistet (vt punktid ***37***–***39***).

86 Selleks et sünergiat saaks süstemaatiliselt luua, tuleb seda juba varases etapis strateegilises planeerimises arvesse võtta. Aruka spetsialiseerumise strateegiates seatud prioriteedid olid sageli üsna laiaulatuslikud, mis piiras nende potentsiaali investeeringute suunamisel. Lisaks puudus mõnel juhul seos programmi „Horisont 2020“ prioriteetide või Euroopa partnerlustega. Leidsime, et aruka spetsialiseerumise strateegiates kavandatud sünergia loomise meetmed kajastusid asjaomastes rakenduskavades, kuid nendega seotud meetmeid rakendati vaid osaliselt (vt punktid ***43***–***49***).

87 Sünergia rakendamine varieerus sõltuvalt sünergia liigist. Eelnevat etapi sünergia kasutati üldiselt ära, kuid järgneva etapi sünergia puhul tehti seda palju vähem. Peamised põhjused, miks korraldusasutused kasutasid sünergiat järgneva etapiga vaid vähesel määral, olid teadmiste puudumine konkreetselt kontseptsiooni, selliste

meetmete rakendamise või programmi „Horisont 2020“ projektitulemuste leidmise kohta (vt punktid ***55***–***61*** ja ***63***).

88 Lisaks toetas ainult üks meie valimisse kuulunud viiest rakenduskavast innovaatiliste lahenduste ostmiseks mõeldud riigihankeid, mis on vahend järgneva etapi sünergia loomiseks, ning neli ülejäänud rakenduskava alles kavatsesid seda teha (vt punkt ***62***).

89 Kuigi komisjoni programmi „Horisont 2020“ töökavad sisaldasid üldist viidet järgneva etapi sünergiale, sisaldasid programmi „Horisont 2020“ konkreetsed projektikonkursid selliseid viiteid harva. Samamoodi nähti vaid vähestes programmi „Horisont 2020“ projektides ette võimalus luua järgneva etapi sünergia Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega (vt punktid ***64***–***67***).

3. soovitus. Suurendada järgneva etapi sünergia kasutamist

Selleks et suurendada järgneva sünergia kasutamist, peaks komisjon:

a) toetama korraldusasutusi selliste meetmete kavandamisel ja rakendamisel, millega luuakse järgneva etapi sünergia programmi „Horisont 2020“ ja programmi „Euroopa horisont“ projektidega;

b) edendama riiklike ja piirkondlike ametiasutuste (korraldusasutused jt) seas innovaatiliste lahenduste ostmiseks mõeldud riigihankeid, mis põhinevad raamprogrammist rahastatavate teadusprojektide tulemustel;

c) edendama programmi „Euroopa horisont“ toetusesaajate seas Euroopa Regionaalarengu Fondi potentsiaali nende projektitulemuste kasutuselevõtuks ja kommertsialiseerimiseks kooskõlas aruka spetsialiseerumise strateegiatega, kui see on asjakohane.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2024. aasta lõpp

90 Leidsime, et viie valimisse kaasatud rakenduskava puhul oli kvaliteedimärgise saanud projekte toetavate kavade rakendamine piiratud. See oli osaliselt tingitud asjaolust, et rakenduskavad ei sisaldanud alati kvaliteedimärgisega projekte toetavaid kavasid, ning riigiabi eeskirjade ühtlustamise puudumisest. Lisaks ei tehtud korraldusasutustele süstemaatiliselt kättesaadavaks struktureeritud ja põhjalikku teavet kvaliteedimärgise saanud projektide kohta. Komisjonil endal ei ole täielikku teavet kvaliteedimärgisega projektide arvu kohta, mida rahastati Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest (vt punktid ***68***–***77***).

4. soovitus. Parandada teabe liikumist kvaliteedimärgise saanud projektide kohta

Komisjon peaks esitama kõigile korraldusasutustele korrapäraselt andmeid projektitaotluste kohta, mis on saanud kvaliteedimärgise nende liikmesriigis või piirkonnas.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2023. aasta lõpp

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Mihails Kozlovs, võttis käesoleva aruande vastu 11. oktoobri 2022. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Tony Murphy

Lisad

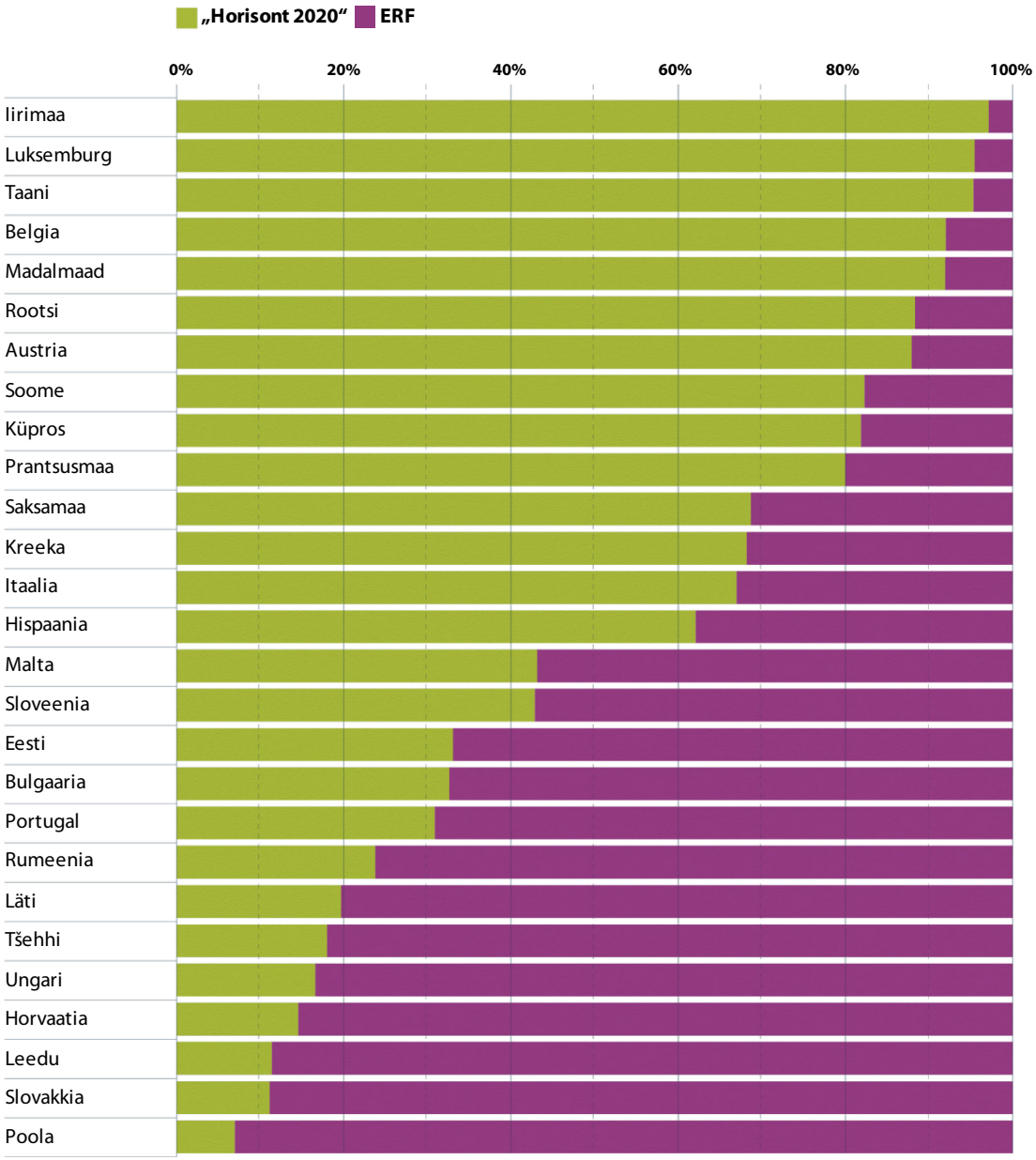
I lisa. Erinevused programmi „Horisont 2020“ ja ühtekuuluvuspoliitikat rakendavate fondide vahel

Kriteeriumid	Programm „Horisont 2020“	Ühtekuuluvuspoliitika rakendamise fondid (EAFRD ja ERF)
Fookus	Teadusuuringute ja innovatsiooni tipptase	Piirkondlik tähtsus ja majanduslik ümberkujundamine, mis põhineb riiklike/piirkondlike ametiasutuste välja töötatud aruka spetsialiseerumise strateegial.
Haldamine	Tsentraliseeritud haldamine – komisjoni esitatud iga-aastase projektikonkursi kaudu	Eelarve jagatud täitmine Rakenduskavades selgitasid liikmesriigid, kuidas tuleb Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendeid programmitöö perioodil kulutada. Rakenduskavasid võib koostada konkreetse piirkonna või üleriigilise temaatilise eesmärgi jaoks. Liikmesriik määrab iga rakenduskava jaoks korraldusasutuse, kes vastutab juhtimise ja rakendamise eest.
Rahaliste vahendite eraldamine	Kvaliteedipõhine konkurents rahaliste vahendite saamiseks	Toetus tuleb suunata sinna, kus seda ELis kõige rohkem vajatakse: rahaeraldis liikmesriigi kohta sõltub iga piirkonna positsioonist võrreldes ELi keskmise SKPga elaniku kohta, st vähem arenenud piirkonnad saavad teistest rohkem rahalisi vahendeid. Kui vahendid on eraldatud piirkondadele, nende rakenduskavadele ja prioriteetidele, peavad esitatud projektid vastama rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidele, sealhulgas projektide kvaliteedi osas.
Projektide liik ja toetusesaajad	Peamiselt riikidevahelised projektid ja konsortsiumid	Peamiselt üksikud toetusesaajad või sidusrühmad samas riigis/piirkonnas (erand: piiriüleste või piirkondadevaheliste rakenduskavade alla kuuluvad projektid, mis on koostatud Euroopa territoriaalse koostöö eesmärgi jaoks).

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni teabe põhjal.

II lisa. Statistika

Joonis 7. Programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2014.–2020. aasta teadusuuringutele ja innovatsioonile eraldatud vahendite jaotus protsentides liikmesriikide kaupa (seisuga 31.12.2021)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

Joonis 8. Programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eraldatud vahendid (seisuga 31.12.2021)

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

III lisa. Metoodika

Kontrollikoja audit põhines järgmisel metoodikal:

1) avalikult kättesaadavate dokumentide ja komisjoni sisedokumentide, näiteks õigusaktide, suuniste ja hinnangute läbivaatamine;

2) mitmesugustest allikatest pärit andmete statistiline analüüs CORDA, programmi „Horisont 2020“ tulemustabel, Eurostat ning andmed Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest kaasrahastatavate projektide kohta;

3) tekstikaeve analüüs, mis koosneb järgmisest:

   i) tekstikaeve analüüsis kasutatavate parameetrite (sõnad ja väljendid) kindlakstegemine, näiteks aruka spetsialiseerumise strateegia, Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ja Interregi dokumentides;

   ii) programmi „Horisont 2020“ viimaste töökavade (2018–2020) analüüs, kasutades alapunktis i) osutatud sõnu ja väljendeid;

   iii) programmi „Horisont 2020“ töökavadest juhuslikult valitud valimi üksikasjalik analüüs (11 töökava), et teha kindlaks konkreetsed viited sünergiale punkti ii) alusel saadud päringutabamustes.

4) Programmi „Horisont 2020“ toetuslepingute tekstikaeve analüüs, mis hõlmab järgmist:

   i) selliste programmi „Horisont 2020“ projektide kindlaks tegemine, millel on potentsiaali luua sünergiat järgneva etapiga, st projektid, mis kuuluvad Euroopa Teadusnõukogu kontseptsiooni tõendamise alla, programmi „Horisont 2020“ 2. sambasse ja programmi „Horisont 2020“ 3. sambasse (välja arvatud ühised toetusmeetmed). Tulemuseks oli 13 603 toetuslepingut, mis moodustasid 38% kõigist programmi „Horisont 2020“ projektidest ja 63% kõigist programmi „Horisont 2020“ raames eraldatud vahenditest;

   ii) teha koostöös komisjoni töötajatega kindlaks tekstikaeve analüüsis kasutatavad parameetrid (sõnad ja väljendid), näiteks „ühtekuuluvuspoliitika“; „aruka spetsialiseerumise strateegia“; „rakenduskava“; „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid“; „korraldusasutus“ jne;

iii) CORTEX (Euroopa Komisjoni tekstikaevevahend) tekstikaeve analüüs programmi „Horisont 2020“ toetuslepingute kohta, mis on sõlmitud i) punktis ii) osutatud sõnade ja väljendite abil, et teha kindlaks projektid, mis sisaldasid viiteid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele.

iv) üksikasjalik analüüs, mis põhineb andmekogumi juhuslikult valitud statistiliselt esinduslikul valimil (100 projekti), mis määrati kindlaks punkti iii) tulemusena, et eristada järgneva etapiga sünergiat loovaid projekte projektidest, millel olid muud viited Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele (nt osalejate varasemad kogemused Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest toetatavate projektidega);

v) punktis iii) kindlaks määratud Euroopa Teadusnõukogu kontseptsiooni tõestamise projektide (16 projekti) üksikasjalik analüüs, et eristada järgneva etapiga sünergiat loovaid projekte projektidest, millel olid muud viited Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele (nt osalejate varasemad kogemused Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest toetatavate projektidega).

5) Veebipõhised küsitlused riiklike sidusrühmade arvamuste kogumiseks, mis on saadetud:

— 27 korraldusasutusele (üks igast liikmesriigist), kes haldavad rakenduskavasid suurimate investeeringutega teadusuuringutesse ja innovatsiooni liikmesriigi kohta, kusjuures vastamise määr oli 64%. Rakenduskavad moodustasid ligikaudu 63% ERFi raames perioodil 2014–2020 kulukohustustega kaetud ELi teadusuuringute ja innovatsiooni kogukulutustest;

— 78 riiklikku kontaktpunkti – juhuslikult valitud riiklike kontaktpunktide esinduslik valim, mille puhul vastamismäär oli 67%;

6) küsimustikud ja vestlused komisjoniga;

7) küsimustikud ja intervjuud valdkonna ekspertidega;

8) küsimustikud ja faktikontrolli videokonverentsid korraldusasutuste ja riiklike kontaktpunktidega, samuti viie liikmesriigi (Horvaatia, Portugal, Poola, Rumeenia ja Sloveenia) aruka spetsialiseerumise strateegiate ja seonduvate rakenduskavade valimi analüüs. Valisime need riigid välja nende teadusuuringute ja innovatsiooni taseme, Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kättesaadavuse alusel teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas ning osalemise alusel programmis „Horisont 2020“.

Tabel 3. Rakenduskavade valim

Liikmesriik	Rakenduskava	ERFi kavandatud teadusuuringute ja innovatsiooni summa *(miljonites eurodes)*	ERFi kulukohustused teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas 2021. aasta lõpu seisuga *(miljonites eurodes)*
Horvaatia	2014HR16M1OP001	760	984
Poola	2014PL16RFOP001	7 476	11 545
Portugal	2014PT16M3OP001	1 512	3 475
Rumeenia	2014RO16RFOP001	780	1 011
Sloveenia	2014SI16MAOP001	500	843
	Kokku	**11 027**	**17 858**

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

Valitud rakenduskavad moodustavad 34% ERFi teadusuuringutesse ja innovatsiooni tehtavatest investeeringutest (2014–2020). DG REGIO osutatud asjakohased sekkumiskoodid on järgmised:

— 002 Teadusuuringud ja innovatsioon suurtes ettevõtetes;

— 056 Investeeringud VKEdesse, mis on otseselt seotud teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooniga;

— 057 Investeeringud teadusuuringute ja innovatsiooniga seotud suurettevõtetesse;

— 058 Teadusuuringute ja innovatsiooni taristu (avalik sektor);

— 059 Teadusuuringute ja innovatsiooni taristu (erasektor);

— 060 Teadusuuringud ja innovatsioonitegevus riiklikes uurimiskeskustes;

— 061 Teadusuuringud ja innovatsioonitegevus eraõiguslikes uurimiskeskustes;

— 062 Tehnosiire ning ülikoolide ja VKEde koostöö;

— 063 Klastrite toetamine ja ärivõrgustikud;

— 064 Teadus- ja innovatsiooniprotsessid VKEdes;

— 065 Teadus- ja innovatsiooniprotsessid, tehnosiire ja koostöö.

IV lisa. Sünergia käsitlemine ELi määrustes: 2014–2020 *vs*. 2021–2027

Tabel 4. Sünergia mehhanismid ühissätete määruses, perioodid 2014–2020 ja 2021–2027

Sünergia mehhanismid	Ühissätete määrus (2014–2020)	Ühissätete määrus (MFR 2021–2027)
[üldine]	*Partnerluslepingu sisu:* partnerlusleping peab sisaldama korda, millega tagatakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tõhus rakendamine. See kord peab tagama koordineerimise Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning muude ELi ja riiklike rahastamisvahendite vahel ning EIPga. (Artikli 15 lõike 1 punkti b alapunkt i) *Toetuskõlblikkus:* tegevus võib saada toetust ühest või mitmest Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondist/programmist ja muudest ELi vahenditest tingimusel, et kulud ei saa toetust mõnest teisest programmist / fondist / ELi rahastamisvahendist (ühissätete määruse artikli 65 lõige 11).	*ELi eelarveinvesteeringud:* ELi eelarvest rahastatavate investeeringute lisaväärtuse optimeerimiseks tuleks püüda saavutada sünergia ELi fondide ja muude asjakohaste vahendite vahel [---]. Selline sünergia tuleks saavutada kasutajasõbralike põhimehhanismide abil (nt programmi „Euroopa horisont“ rahastamiskõlblike kulude kindlamääraliste maksete tunnustamine ja sama tegevuse puhul eri ELi rahastamisvahendite kombineeritud rahastamine, kui rahastamist ei kasutata). Nimetatud määruses tuleb sätestada ELi fondidest täiendava rahastamise eeskirjad (põhjendus 49).

Sünergia mehhanismid	Ühissätete määrus (2014–2020)	Ühissätete määrus (MFR 2021–2027)
	Programmi „Horisont 2020“ ja muude ELi programmide vastavate kulude ning samalaadsete tegevuste ja toetusesaajate kulumudelite (ühikuhindade skaalad, ühekordsed maksed ja kindlamääralised maksed) ühtlustamine on lubatud (artikli 67 lõike 5 punkt b ja artikli 68 lõike 1 punkt c).	
Kvaliteedimärgis		ELi fondide ja otseselt hallatavate vahendite vahelist sünergiat tuleks optimeerida. Hõlbustada tuleks fondidest toetuse andmist tegevustele, mis on juba saanud kvaliteedimärgise või mida kaasrahastati programmist „Euroopa horisont“. ELi tasandil juba hinnatud tingimusi ei peaks uuesti hindama, kui tegevused vastavad ühissätete määruses sätestatud nõuetele (põhjendus 61). „Kvaliteedimärgis“ – komisjoni poolt taotlusele antud kvaliteedimärgis, mis näitab, et taotlus, mida on hinnatud liidu rahastamisvahendi kohase konkursikutse raames ja mida peetakse kõnealuse liidu rahastamisvahendi kvaliteedi miinimumnõuetele vastavaks, kuid mida ei olnud võimalik rahastada selle konkursikutse raames vajaliku eelarve puudumise tõttu, võib saada toetust muudest liidu või riiklikest rahastamisallikatest“ (artikli 2 punkt 45). Kvaliteedimärgise alla kuuluvate tegevuste või programmi „Euroopa horisont“ raames valitud tegevuste puhul võib korraldusasutus:

Sünergia mehhanismid	Ühissätete määrus (2014–2020)	Ühissätete määrus (MFR 2021–2027)
		o otsustada anda toetust otse ERFist või ESF±ist, kui sellised tegevused vastavad ühissätete määruses sätestatud nõuetele; o kohaldada nende toimingute suhtes asjaomase liidu rahastamisvahendi alusel kehtestatud maksimaalseid summasid ja rahastamiskõlblike kulude arvutamise meetodeid (ühissätete määruse artikli 73 lõige 4).
Ümberpaigutused		Liikmesriikidel peaks nende eelarve jagatud täitmise korras hallatavate eraldiste rakendamisel olema piisav paindlikkus, neil peaks olema võimalik paigutada ümber teatavad rahastuse määrad fondide vahel ning eelarve jagatud täitmise korras ning otse ja kaudselt hallatavate vahendite vahel. *Vahendite ümberpaigutamine (ühissätete määruse artikli 26 lõiked 1–9)* o Liikmesriigid võivad kanda kuni 5% iga fondi esialgsest riiklikust eraldisest üle mis tahes muusse otsese või kaudse eelarve täitmise alla kuuluvasse rahastamisvahendisse. Liikmesriigid võivad partnerluslepingus või programmi muutmise taotluses taotleda ka iga fondi esialgsest riiklikust eraldisest kuni 5% ümberpaigutamist teise fondi või teistesse fondidesse.

Sünergia mehhanismid	Ühissätete määrus (2014–2020)	Ühissätete määrus (MFR 2021–2027)
		Liikmesriigid võivad samuti taotleda fondi esialgsest riiklikust eraldisest kuni 20% täiendavat ümberpaigutamist ERFi, ESF+i või Ühtekuuluvusfondi vahel liikmesriigi koguvahendite ulatuses tööhõivesse ja majanduskasvu investeerimise eesmärgi raames.“ Liikmesriigid, kelle keskmine töötuse kogumäär oli perioodil 2017–2019 alla 3%, võivad taotleda sellist täiendavat ümberpaigutamist kuni 25% ulatuses. o Pärast asjaomase liikmesriigiga konsulteerimist esitab komisjon vastava programmimuudatuse raames ümberpaigutamise taotluse kohta vastuväite: i) kui selline ümberpaigutamine kahjustaks selle programmi eesmärkide saavutamist, millest vahendid ümber paigutatakse, ja ii) kui liikmesriik ei ole ümberpaigutamist piisavalt põhjendanud. o Kui komisjon ei ole võtnud juriidilist kohustust eelarve otsesel või kaudsel täitmisel vahendite puhul, võib vastavad kulukohustustega sidumata vahendid tagasi paigutada fondi, millest need algselt ümber paigutati ja ühele või mitmele programmile eraldati.
Kumulatiivne rahastamine		Tegevus võib saada toetust ühest või mitmest fondist / programmist / ELi rahastamisvahendist. Sellistel juhtudel ei deklareerita ühele fondidest esitatavas maksetaotluses deklareeritud kulusid toetuse saamiseks a) muust fondist või liidu vahendist;

Sünergia mehhanismid	Ühissätete määrus (2014–2020)	Ühissätete määrus (MFR 2021–2027)
		b) samast fondist muu programmi raames. (Artikli 63 lõige 9).
Kombineeritud rahastamine/partnerlus		*Programme haldavad asutused – vahendusasutus* Kui ERFist või ESF±ist antakse toetust programmile, mida kaasrahastatakse programmist „Euroopa horisont“, peaks asjaomase programmi korraldusasutus määrama kindlaks vahendusasutuse (programmi „Euroopa horisont“ kaasrahastav asutus) (artikli 71 lõige 5). *Tegevuste valimine korraldusasutuse poolt* Korraldusasutus võib otsustada, et tegevusi, millele on antud kvaliteedimärgis või mis on valitud programmi „Euroopa horisont“ kaasrahastatava programmi raames, toetatakse otse ERFist või ESF+ist, kui sellised tegevused vastavad ühissätete määruses sätestatud nõuetele. Korraldusasutused kohaldada nende tegevuste suhtes asjaomase liidu rahastamisvahendi alusel kehtestatud rahastamiskõlblike kulude kategooriaid, maksimumsummasid ja arvutamise meetodeid.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Tabel 5. Raamprogrammide sünergia mehhanismid: perioodid 2014–2020 ja 2021–2027

Sünergia mehhanismid	Programmi „Horisont 2020“ käsitlev määrus (2014–2020)	Programmi „Euroopa horisont“ käsitlev määrus (2021–2027)
Sünergia koos teiste programmidega	Tuleb arendada ja suurendada sünergiat programmi „Horisont 2020“ ning muude ELi programmide ja ühtekuuluvuspoliitika vahel. See võib toimuda ka avaliku sektori partnerluse vormis teadusuuringuid ja innovatsiooni toetavate piirkondlike, riiklike ja rahvusvaheliste programmidega (põhjendused 18, 32, 33, 39, 41). Sünergia Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega Programm „Horisont 2020“ aitab kaasa teadusuuringute ja innovatsiooni lõhe kaotamisele ELis, edendades sünergiat Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega. Võimaluse korral tuleks kasutada kumulatiivset rahastamist (artikkel 21).	Vajadus arendada rohkem ja konkreetsemat sünergiat liidu eri rahastamisvahendite vahel (põhjendus 33). Programmiga „Euroopa horisont“ tuleks püüda saavutada sünergia muude liidu programmidega alates nende kavandamisest ja strateegilisest planeerimisest kuni projektide väljavalimise, haldamise, teavitamise, tulemuste levitamise ja kasutamise, seire, auditeerimise ja juhtimiseni. Sünergia võimaldama nii palju kui võimalik reeglite, sealhulgas kulude rahastamiskõlblikkuse reeglite ühtlustamist. Sünergiat tuleks edendada eelkõige alternatiivse, kombineeritud, kumulatiivse rahastamise ja vahendite ümberpaigutamisega (põhjendus 34).
Üldsätted		<u>Strateegiline planeerimine ning ELi poolse rahastamise rakendamine ja vormid</u> Strateegiline planeerimine tagab vastavuse liidu muude asjakohaste programmidega ning kooskõla liidu prioriteetide ja kohustustega ning

Sünergia mehhanismid	Programmi „Horisont 2020“ käsitlev määrus (2014–2020)	Programmi „Euroopa horisont“ käsitlev määrus (2021–2027)
		suurendab vastastikust täiendavust ja koostoimet riiklike ja piirkondlike rahastamisprogrammide ja prioriteetidega, tugevdades seeläbi Euroopa teadusruumi (artikkel 6). <u>Programmi „Euroopa horisont“ põhimõtted</u> Programmi „Euroopa horisont“ rakendatakse koostoimes liidu muude programmidega, püüdes haldustoiminguid võimalikult palju lihtsustada (artikli 7 lõige 7). <u>Missioonid</u> Missioonid saavad läbipaistval viisil kasu koostoimest liidu teiste programmidega, samuti riiklike ja asjakohasel juhul piirkondlike innovatsiooni ökosüsteemidega (artikli 8 lõige 4). <u>Alternatiivne, kombineeritud ja kumulatiivne rahastamine ning vahendite ümberpaigutamine</u> Programmi „Euroopa horisont“ rakendatakse koostoimes muude liidu programmidega kooskõlas artikli 7 lõikes 7 ja artikli 15 lõikes 1 sätestatud põhimõttega.
Tegevusvaldkonnad	Eesmärgid ja tegevused I-III osa: erieesmärgid <u>Osaluse laiendamine:</u> selline tegevus aitab kaotada teadusuuringute ja innovatsiooni alast lõhet Euroopas, edendades koostoimet Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega	<u>I LISA.Tegevuse põhisuunad</u> Euroopa innovatsiooni ökosüsteemid Meetmeid tuleks rakendada koostoimes muu hulgas ERFi toetusega innovatsiooni ökosüsteemidele ja piirkondadevahelistele partnerlustele nutika spetsialiseerumise valdkondades. <u>III LISA. Euroopa partnerlus</u>

Sünergia mehhanismid	Programmi „Horisont 2020“ käsitlev määrus (2014–2020)	Programmi „Euroopa horisont“ käsitlev määrus (2021–2027)
	ning võttes erimeetmeid tipptaseme kasutuselevõtu saavutamiseks teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooniga vähem tegelevates piirkondades, suurendades nii programmis „Horisont 2020“ osalemist ja aidates ellu viia Euroopa teadusruumi. Juhtpositsioon tööstuses: programmi „Horisont 2020“ rakendusstruktuur, millega toetatakse peamisi kujunemisjärgus tehnoloogiaid ja valdkondadevahelisi progressi võimaldavaid tehnoloogiaid, peaks tagama sünergia ja tõhusa koordineerimise selliste aspektidega nagu ühiskondlikud probleemid. Lisaks püütakse vajaduse korral saavutada sünergia progressi võimaldavate tehnoloogiatega seotud tegevuste ja 2014.–2020. aasta ühtekuuluvuspoliitika meetmete vahel. IV osa – Erieesmärk: tipptasemel teadmiste levitamine ja osaluse laiendamine	Euroopa partnerluse sidusus ja koostoime liidu teadusuuringute ja innovatsiooni tegevuskeskkonnas, järgides võimalikult suures ulatuses raamprogrammi reegleid – valiku ja rakendamise puhul. IV lisa. Sünergia teiste ELi programmidega Mittetäielik loetelu sünergiast teiste liidu programmidega, sealhulgas ühtekuuluvusfondidega, on esitatud IV lisas.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Tabel 6. Teadus- ja arendusprojektide 2014. aasta üldine grupierandi määrus võrreldes 2021. aastaga

Sünergia mehhanismid	2014. aasta üldine grupierandi määrus	2021. aasta üldine grupierandi määrus
	Üldise grupierandi määruse artikkel 25 teadus- ja arendustegevuse projektidele antava abi kohta	**Üldise grupierandi määruse uued artiklid 25a–25d**
Üldsätted		Erandite kohaldamisala laiendamine, mis võimaldab liikmesriikidel rakendada teatavaid toetusmeetmeid ilma eelneva teatamise ja komisjonipoolse kontrollita. Toetus, mida liikmesriikide ametiasutused annavad projektidele, mida rahastatakse teatavate ELi tsentraalselt hallatavate programmide kaudu uue mitmeaastase finantsraamistiku raames:
Kvaliteedimärgis		Toetus teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni projektidele, mis on saanud programmi „Horisont 2020“ või programmi „Euroopa horisont“ raames kvaliteedimärgise (artikkel 25a) VKEdele teadus- ja arendustegevuse projektidele antav toetus ning teostatavusuuringuteks antav toetus, millele on programmi „Horisont 2020“ või programmi „Euroopa horisont“ raames antud kvaliteedimärgis, on siseturuga kokkusobiv ja eelnevast teatamiskohustusest vabastatud. Abi saava teadus- ja arendusprojekti või teostatavusuuringu abikõlbliku tegevusena käsitatakse tegevust, mis on abikõlblik programmi „Horisont 2020” või programmi „Euroopa horisont”

Sünergia mehhanismid	2014. aasta üldine grupierandi määrus	2021. aasta üldine grupierandi määrus
		eeskirjade alusel, arvates välja tootearendusest ulatuslikumad tegevused. Abi saava teadus- ja arendusprojekti või teostatavusuuringu abikõlblike kulude kategooriad, maksimumsummad ja arvutusmeetodid on määratletud programmi „Horisont 2020" või programmi „Euroopa horisont" eeskirjade alusel. Abi maksimumsumma ei tohi ületada 2,5 miljonit eurot VKE kohta ning teadus- ja arendusprojekti või teostatavusuuringu kohta. Riiklikest vahenditest iga teadus- ja arendusprojekti või teostatavusuuringu jaoks eraldatav kogusumma ei tohi ületada rahastamismäära, mis on asjakohase teadus- ja arendusprojekti või teostatavusuuringu jaoks kehtestatud programmi „Horisont 2020" või programmi „Euroopa horisont" eeskirjade alusel (üldise grupierandi määruse artikkel 25a).
Marie Skłodowska-Curie ja Euroopa Teadusnõukogu kontseptsiooni tõestamise meetme kvaliteedimärgise saanud tegevus		<u>Marie Skłodowska-Curie meetmele ja Euroopa Teadusnõukogu kontseptsiooni tõestamise meetmetele antav abi (artikkel 25b)</u> Abi saava meetme abikõlblike kulude kategooriad, maksimumsummad ja arvutusmeetodid on määratletud programmi „Horisont 2020" või programmi „Euroopa horisont" eeskirjade alusel. Abi saavale meetmele riiklikest vahenditest eraldatav kogusumma ei tohi ületada programmis „Horisont

Sünergia mehhanismid	2014. aasta üldine grupierandi määrus	2021. aasta üldine grupierandi määrus
		2020” või programmis „Euroopa horisont” sätestatud toetuse ülemmäära.
Kaasrahastatavate teadusprojektidega seotud abi		Abi, mida antakse kaasrahastatavatele teadus- ja arendusprojektidele või teostatavusuuringutele (sealhulgas teadus- ja arendusprojektidele, mis viiakse ellu Euroopa institutsioonilise partnerluse raames, mis põhineb aluslepingu artiklil 185 või 187 või programmi „Euroopa horisont“ eeskirjades määratud programmi kaasrahastusmeetmel). Seda viivad ellu vähemalt kolm liikmesriiki või siis kaks liikmesriiki ja vähemalt üks assotsieerunud riik ning mis on välja valitud sõltumatute ekspertide tehtud hindamise ja paremusjärjestuse alusel riikideüleste projektikonkursside raames kooskõlas programmi „Horisont 2020“ või programmi „Euroopa horisont“ eeskirjadega. See peab olema siseturuga kokkusobiv [---] tingimusel, et määruses sätestatud tingimused on täidetud. Abi saava teadus- ja arendusprojekti või teostatavusuuringu abikõlbliku tegevusena käsitatakse tegevust, mis on abikõlblik programmi „Horisont 2020” või programmi „Euroopa horisont” eeskirjade alusel, arvates välja tootearendusest ulatuslikumad tegevused.

Sünergia mehhanismid	2014. aasta üldine grupierandi määrus	2021. aasta üldine grupierandi määrus
		Abikõlblike kulude kategooriad, maksimumsummad ja arvutusmeetodid on määratletud programmi „Horisont 2020” või programmi „Euroopa horisont” eeskirjade alusel. Riiklikest vahenditest eraldatav kogusumma ei tohi ületada rahastamismäära, mis teadus- ja arendusprojekti või teostatavusuuringu jaoks on pärast valimist, paremusjärjestusse seadmist ja hindamist programmi „Horisont 2020” või programmi „Euroopa horisont” eeskirjade alusel kehtestatud.
Meede „Teaming“		Abi, mida antakse kaasrahastatavatele meetmetele „Teaming“, kuhu on kaasatud vähemalt kaks liikmesriiki ning mis on välja valitud sõltumatute ekspertide tehtud hindamise ja paremusjärjestuse alusel riikideüleste projektikonkursside raames kooskõlas programmi „Horisont 2020“ või raamprogrammi „Euroopa horisont“ eeskirjadega, on siseturuga kokkusobiv. Kaasrahastatava meetme „Teaming” toetuskõlbliku tegevusena käsitatakse tegevust, mis on toetuskõlblik programmi „Horisont 2020” või programmi „Euroopa horisont” eeskirjade alusel. Siia ei kuulu tegevus, mis on tootearendusest ulatuslikum. Abikõlblike kulude kategooriad, maksimumsummad ja arvutusmeetodid on määratletud programmi „Horisont 2020”

Sünergia mehhanismid	2014. aasta üldine grupierandi määrus	2021. aasta üldine grupierandi määrus
		või programmi „Euroopa horisont” eeskirjade alusel. Lisaks on abikõlblikud ka projektidega seotud materiaalsesse ja immateriaalsesse varasse tehtud investeeringutega seotud kulud. Riiklikest vahenditest eraldatav kogusumma ei tohi ületada rahastamismäära, mis meetme „Teaming” jaoks on pärast valimist, paremusjärjestusse seadmist ja hindamist programmi „Horisont 2020” või programmi „Euroopa horisont” eeskirjade alusel kehtestatud.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Lühendid

CORDIS: ühenduse teadus- ja arendustegevuse teabeteenistus

CORTEX: Core Text Mining

DG REGIO: komisjoni regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat

DG RTD: komisjoni teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat

EIC: Euroopa Innovatsiooninõukogu

ERC: Euroopa Teadusnõukogu

ERF: Euroopa Regionaalarengufond

VKE: väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad

Mõisted

Aruka spetsialiseerumise strateegia: riiklik või piirkondlik strateegia, milles seatakse prioriteedid konkurentsieelise loomiseks, arendades teadusuuringute ja innovatsiooni tugevaid külgi ja viies need vastavusse ettevõtete vajadustega ning lähendades eri poolte innovatsioonivõimekust.

Euroopa Innovatsiooninõukogu: ELi innovatsiooni juhtprogramm murranguliste tehnoloogiate ja uuenduste kindlakstegemiseks, arendamiseks ja laiendamiseks.

Euroopa partnerlused: algatus, mille kaudu Euroopa Komisjon teeb koostööd liikmesriikide era- ja/või institutsiooniliste partneritega, et pakkuda kooskõlastatud toetust teadus- ja innovatsioonitegevusele.

Euroopa Regionaalarengu Fond: ELi majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust tugevdav fond, millest rahastatakse investeeringuid piirkondadevahelise tasakaalustamatuse vähendamiseks.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid: viis peamist ELi fondi, mis üheskoos toetavad majanduse arengut kogu ELis: Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond, Ühtekuuluvusfond, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond.

Euroopa Teadusnõukogu: ELi asutus, mis on loodud teadusringkondade juhitud uuenduslike teadusuuringute toetamiseks kõigis valdkondades.

Interreg: piirkondadevahelise, piiriülese ja riikidevahelise koostöö raamistik, mis toetab poliitikaalaste kogemuste vahetamist ja ühismeetmete elluviimist.

Korraldusasutus: ELi rahastatava programmi juhtimiseks liikmesriigi poolt määratud riiklik, piirkondlik või kohalik avaliku või erasektori asutus.

Kulukohustus: eelarvest konkreetse kuluartikli, nagu leping või toetusleping, rahastamiseks ette nähtud summa.

Laiendamismeede: erimeede, mille eesmärk on aidata suurendada suutlikkust, luua sidemeid juhtivate teadusasutuste ja ELi piirkondade vahel, mille tulemused teadusuuringutes ja innovatsioonis on kehvemad, ning pakkuda ekspertide poolt poliitikaalast tuge.

Meede „Teaming“: laiendamismeede, mis ühendab juhtivaid teadusasutusi liikmesriikide ja piirkondadega, kellel on vähem tulemusi teadusuuringute ja

innovatsiooni valdkonnas, luues või ajakohastades vastuvõtvates piirkondades tippkeskusi.

Otsene eelarve täitmine: ELi fondi või programmi eelarve täitmine üksnes komisjoni poolt, vastupidiselt jagatud või kaudsele eelarve täitmisele.

Rahastamine tipptaseme alusel: vahendite eraldamine konkurentsipõhiste projektikonkursside alusel ning sõltumatu ja tulemuspõhise vastastikuse hindamise kaudu, valides välja ainult parimad projektid, võtmata arvesse geograafilist jaotust.

Rakenduskava: raamistik ELi rahastatud ühtekuuluvusprojektide rakendamiseks kindlaksmääratud perioodil, mis kajastab komisjoni ja liikmesriikide vahel eraldi sõlmitud partnerluslepingutes sätestatud prioriteete ja eesmärke.

Riiklik kontaktpunkt: üksus, mille on asutanud ja mida rahastab ELi liikmesriigi või mõne muu osaleva riigi valitsus, et pakkuda taotlejatele ja toetusesaajatele programmi „Horisont 2020“ või programmi „Euroopa horisont“ raames riigisisest toetust ja suuniseid.

Strateegia „Euroopa 2020”: ELi 2010. aastal käivitatud kümneaastane strateegia, mille eesmärk on edendada majanduskasvu ja luua uusi töökohti.

Teadusuuringute Ühiskeskus: Euroopa Komisjoni teaduse ja teadmiste talitus, mis annab teaduslikke nõu ja toetab ELi poliitikat.

Komisjoni vastused

https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=62446

Ajakava

https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=62446

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade haldamisega seotud teemasid. Auditiülesannete valimisel ja kavandamisel püüab kontrollikoda maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi turgude reguleerimise ja konkurentsivõimelise majanduse valdkondade auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Mihails Kozlovs. Auditit juhtis kontrollikoja liige Ivana Maletić, keda toetasid kabinetiülem Sandra Diering, kabineti nõunik Tea Japunčić, valdkonnajuht Marion Colonerus, auditijuht Juan Antonio Vazquez Rivera ning audiitorid Marco Montorio ja Katja Mravlak. Keelealast abi osutas Laura Mcmillan.

Vasakult paremale: Katja Mravlak, Ivana Maletić, Tea Vlainić,
Juan Antonio Vazquez Rivera, Marco Montorio, Sandra Diering, Marion Colonerus.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2022

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. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi.

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.

Joonised 1 ja 3, ikoonid: nende jooniste kujundamisel on kasutatud Flaticon.com ressursse. © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

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.

PDF	ISBN 978-92-847-8923-8	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/988	QJ-AB-22-021-ET-N
HTML	ISBN 978-92-847-8932-0	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/623	QJ-AB-22-021-ET-Q

Peamiste teadusuuringuid ja innovatsiooni toetavate ELi programmide (programm „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid) 2014.–2020. aasta õigusraamistike kohaselt on komisjon ja liikmesriikide ametiasutused õiguslikult kohustatud looma nende programmide vahel sünergia.

Hindasime nelja liiki sünergia kasutamise ulatust ja järeldasime, et see oli liigiti erinev. Kuigi eelneva etapiga sünergia loomise meetmed (nt uurimiskeskuste toetamine) olid hästi rakendatud, ei rakendatud peaaegu üldse meetmeid järgneva etapiga sünergia loomiseks (nt teadusuuringute tulemuste kasutamise rahastamine).

Õigusraamistike puudulik ühtlustamine, piiratud koostöö programmide teadus- ja innovatsioonivaldkonna sidusrühmade vahel ning koostalitlusvõime puudumine nende projektide andmebaaside vahel piirasid võimalusi sünergia loomiseks. Esitame nende probleemide lahendamiseks soovitused, et suurendada sünergia kasutamist.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.

EUROOPA KONTROLLIKODA

Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors