

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal "Struktuuripoliitika mõju ja tagajärjed Euroopa Liidu ühtekuuluvusele"

(2007/C 93/02)

20. juulil 2006. aastal otsustas Euroopa Parlament vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses: "Struktuuripoliitika mõju ja tagajärjed Euroopa Liidu ühtekuuluvusele".

Majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse seksioon, kellele tehti ülesandeks komitee vastavateemalise töö ettevalmistamine, võttis oma arvamuse vastu 7. detsembril 2006. Raportöör oli hr DERRUINE.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 432. istungjärgul 17.–18. jaanuaril 2007 (18. jaanuari istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 164, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 1 liige.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Käesolev ettevalmistav arvamus on jätk Euroopa Parlamendi presidendi 20. juuli 2006. aasta kirjale, milles palutakse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee panust saamaks ainest parlamendi aruandele, mis käsitleb struktuuripoliitika mõju ja tagajärgi Euroopa Liidu ühtekuuluvusele.

1.2 Komitee meenutab, et asutamislepingust (artiklid 2, 158 ja 159) lähtuvalt peavad kõik poliitikavaldkonnad toetama nimetatud ühtekuuluvuse eesmärki, mille täitmist ei saa jätta vaid struktuuripoliitika kanda. Nimetatud sõnumit meenutas 2006. aasta märtsi Euroopa Ülemkogu.

1.3 Komitee on seisukohal, et ühtekuuluvust ei saa käsitleda vaid RKT näitajatest lähtuvalt. Komitee soovib, et koostatakse "esinduslikum ühtekuuluvuse näitaja, mis koosneks lisaks SKT-le muutujatest nagu tööhõive ja töötuse määrad, sotsiaalkaitse ulatus, üldhuviteenustele juurdepääsemise määr jne".

1.4 Nii Lissaboni strateegia reformimise riiklikud kavad, ühenduse Lissaboni kava, komisjoni soovitatud integreeritud suunised kui ka läbiviidavad mõjuanalüüsid peaksid paremini peegeldama ühtekuuluvuse suurendamiseks võetud meetmeid, sh ka meetmeid territoriaalse mõõtmel osas.

1.5 Struktuuri- ja ühtekuuluvusfondidega on Lissaboni strateegia viidud ellu juba aegsasti enne õiget aega ja kõigis aspektides: majanduskasv, ühtekuuluvus, tööhõive, töö kvaliteet ja keskkonnavaline säästlikkus. Neil on olnud roll Euroopa sotsiaal-mudeli kinnitamises.

1.6 Nad on avaldanud kaheldamatut mõju, mis on võimaldanud jõuda selleni, et tööhõive, majanduskasvu ja infrastruktuuride seisukohast viletsamas olukorras olevad riigid/piirkonnad on suutnud arengus teha suuri edusamme, samuti viinud võimendava mõjuni, kinnistanud kohapealse partnerluse põhimõtet (mida tuleb aga veel arendada), aidanud distsiplineerida kohalikke omavalitsusi ning tagada Euroopa Liidu tegevuse nähtavust.

1.7 Struktuuripoliitika toetab samal ajal siseturgu tänu kaubavoogudele ning kõnealuste struktuurifondide abikõlblike

projektide elluviimist, mis ei näeks tihti ilma Euroopa kui katalüsaatori sekkumiseta ilmalvast.

1.8 Sellele vaatamata märgib EMSK, et ajalooline konsensus, mis valitses struktuuripoliitika arengu osas (vahendid, eraldised) koos siseturu ning majandus- ja rahaliiduga, on viimastel aastatel kadunud.

1.9 Tasapisi on kujunenud viisnurkne, Londoni, Hamburgi, Müncheni, Milano ja Pariisiga piirnev tsoon, mis hõlmab 20 % Euroopa alast, 40 % rahvastikust ja 50 % jõukusest, ning sellest on saanud teiste piirkondade jaoks eestvedav jõud. Viimaste ja tulevaste laienemist valguses tuleks mõelda teiste piirkondlike dünaamiliste keskuste edendamisele, et kaetud oleks kogu Euroopa ala.

1.10 Selleks on tarvis infrastruktuure, et ühendada omavahel alasid, aga ka linnakeskusi ja neid ümbritsevad maakondade äärealasid. Stabiilsuse ja kasvu pakti raames kokku lepitud eelarvekärged aga takistavad nende ajakohastamist.

1.11 Komitee hinnangul tuleks analüüsida stabiilsuse ja kasvu pakti määratletud eelarvekriteeriume ning nende mõju ja tagajärgi üleeuroopaliste võrgustike, täpsemalt puuduvate lõikude rajamise rahastamisele, arvestades, et Euroopa Liidu toetust antakse vaid riikide valitsuste poolt kaasrahastatavatele projektidele.

1.12 Komitee kordab oma ettepanekut täiustada struktuurifondide finantskorda ning pooldab seda, et kaotataks praegune kord, mille kohaselt makstakse Euroopa Liidu eelarvest kasutamata jäänud assigneeringud liikmesriikidele tagasi, vähendades nii nende rahalist panust.

1.13 Komitee kordab oma taotlust, et komisjon töötaks välja ettepanekud, mis looksid liikmesriikidele kohustusi, kavandades meetmeid ühiskondlik-ametialaste poolte kaasamiseks struktuuripoliitikasse, ja liikmesriikide konsulteerimise protsessi hindavad näitajad. Komitee arvab, et liikmesriigid peaksid igal juhul selgitama, kuidas korraldatakse järelevalvekomiteede puhul tagasidest, milles lähtutakse ka partnerluse põhimõttest.

1.14 Komitee palub parlamendi toetust tagamaks, et käesolevas arvamuses esitatud seisukohti võetakse arvesse komisjoni poolt 2008./2009. aastal esitatava Euroopa Liidu eelarvereformi puudutava dokumendi koostamisel ning Euroopa tuleviku teemalistes aruteludes ja regionaalpoliitika panuse käsitlemisel.

2. Ühtekuuluvus asutamislepingus ja selle iseloom

2.1 Alates 1957. aastast on Rooma lepinguga seatud eesmärgiks olnud taotleda "eri regioonide arengutaseme ühtlustamist ning mahajäämuse vähendamist". Amsterdamiis käsitleti "tasakaalustatud ja säästvat arengut kui Euroopa Ühenduse üht aluspõhimõtet". Püüdlus kirjas artiklis 158: "Selleks et edendada oma igakülgselt harmoonilist arengut, töötab ühendus välja ja rakendab meetmeid majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks. Iseäranis taotleb ühendus eri regioonide arengutaseme ühtlustamist ning mahajäämuse vähendamist kõige ebasoodsamates piirkondades ja saartel, kaasa arvatud maapiirkonnad".

2.2 Artikkel 159 näeb ette, et "liikmesriigid teostavad ja koordineerivad oma majanduspoliitikat niisugusel viisil, mille abil on võimalik saavutada ka artiklis 158 seatud eesmärgid. Ühenduse poliitika ja meetmete kavandamisel ja rakendamisel ning siseturu rajamisel võetakse arvesse neid eesmärgi ning aidatakse kaasa nende saavutamisele. Liit toetab nende eesmärkide saavutamist struktuurifondide (Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi arendusosakond; Euroopa Sotsiaalfond; Euroopa Regionaalarengu Fond), Euroopa Investimispanga ja teiste olemasolevate rahastamisvahendite kaudu finantseeritavate meetmetega".

2.3 Antud juhul on oluline rõhutada, et asutamislepingust lähtuvalt peavad kõik poliitikavaldkonnad toetama nimetatud ühtekuuluvuse eesmärki, mille täitmist ei saa jätta vaid struktuuripoliitika kanda. Nimetatud sõnumit meenutas 2006. aasta märtsi Euroopa Ülemkogu (1).

2.4 Enne edasiminekut tuleks määratleda, mida mõistetakse termini "ühtekuuluvus" all. Tihti seostatakse seda SKT näitajaga. Komitee arvamuses "Ühenduse muude poliitikavaldkondade panus majanduslikku ja sotsiaalsesse ühtekuuluvusse" (2) sooviti välja töötada "esinduslikum ühtekuuluvuse näitaja, mis koosneks lisaks SKT-le muutujatest nagu tööhõive ja töötuse määrad, sotsiaalkaitse ulatus, üldhuviteenuste juurdepääsemise määr jne".

2.5 Põhiseaduse lepingu eelnõu uuenes, pühendudes ühtekuuluvuse territoriaalsele mõõtmele. Viimane aspekt on siiani olnud hooletusse jäetud, hoolimata Euroopa ruumi arenguplaani vastuvõtmisest, mille juhised on ometi väga väärtuslikud ning mida tuleks ajakohastada Saksamaa eesistumise ajal, et arvestada hiljutiste ja kavandatud ühinemistega.

2.6 Seetõttu ja arvestades territoriaalse ühtekuuluvuse mitteametliku nõukogu järeldusi (3), tuleks nii Lissaboni strateegia reformimise riiklikesse kavadesse kui ka ühenduse Lissaboni kavas kaasa nimetatud territoriaalne mõõde ning Euroopa Komisjon peaks seda oma integreeritud suunistes samuti rohkem arvestama, nagu ka oma mõjuanalüüsid, mis siiani eelistasid ühte ainsat konkurentsikriteeriumit teiste asemel.

3. Miks struktuuripoliitika ja millisel kujul?

3.1 Rooma lepingu koostamisest alates 1957. aastal on kuus riiki olnud teadlikud, et majanduslik integratsioon muudab strateegiliste söe- ja terasesektorite restruktureerimise vältimatuks. Seega rajasid nad Euroopa Sotsiaalfondi, et leevendada nimetatud tööstuse muutuste mõjusid tööhõivele ja haridusele suunatud abiprogrammide rahastamise kaudu.

3.2 1975. aastal, pärast esimest ühinemislainet, kui ühinesid kuuest asutajariigist vaesemad riigid ning millele järgnesid naftakriisid ja tõsine majanduskriis, loodi sel ajal suurte tööstuslike ümberstruktureerimiste keerises oleva Ühendkuningriigi selgesõnalisel taotlusel Regionaalarengu Fond. See instrument määratleti ümber 1988. aastal (ja seda täiustati 1994. aastal), et täiendada Euroopa Sotsiaalfondi ning Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (arenduse osa) tegevusi vähem arenenud piirkondade rahastamisega: hakati jagama tootlikke investeeringuid, mis võimaldasid jätkusuutlike töökohtade loomist või säilitamist, infrastruktuuriprojekte, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete toetamist, tehnosiiret, rahastamisvahendite arengut, otseseid investeerimistoetusi, lähikonnas teenuste osutamise toetamist jne. Tegelikult täitis Regionaalarengu Fond varakult Lissaboni strateegia sotsiaal-majanduslikke eesmärgi.

3.3 1980ndate aastate keskpaika märkisid uued noorte demokraatlike riikide liitumised, mis tähendasid ühenduse tugevnenemist. Euroopa poliitilised liidrid väljendasid soovi näha uusi riike saavutamas taset nagu juba liikmeks olevatel riikidel ning olid valmis kinnitama finantssolidaarsust, kahekordistades struktuurifondidele (ja samuti Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi arenduse osa sihtalale) eraldatavaid toetusi. Majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus võeti asutamislepingu eesmärkide hulka ning regionaalpoliitikal eraldatavad toetusi kahekordistati, et lihtsustada nende lähenemist. Keskkel kohal on mõte, et järelejäädmine ei toimu mitte sotsiaalse dumping'u kaudu, vaid ühenduse õigustikku järgides ja sotsiaalpartnereid kaasavate regionaalarengu programmide kaudu. Jõuti ka arusaamale, et turujõudude tegevusse mitte sekkumise poliitika ei ole asutajate soovitud ühtekuuluvuse saavutamiseks piisav ning et ühtekuuluvuse jaoks on kindlasti vaja riiklikke meetmeid, mis võimaldavad tasakaalu piirkondade vahel. Ühtekuuluvuspoliitikat on viidud ellu alates aastast 1988. Selle eesmärk on vähendada vahet Euroopa Liidu piirkondade vahelises arengus ning leevendada pingeid ja vähendada ebavõrdsust, mis on tekkinud riikide jõupingutustest majandus- ja rahaliiduga kooskõla saavutamisel.

(1) Punkt 70.

(2) ELT C 10, 14.1.2004, lk 92.

(3) 20. ja 21. mai 2005. aasta Brüsseli Euroopa Ülemkogu eesistujariigi järeldused, mitteametlik ministrite konverents territoriaalse ühtekuuluvuse teemal (vt punkt 2.3 ja sellele järgnevad).

3.4 Eelnevatest punktidest tuleb selgesti välja, et struktuuri- ja ühtekuuluvusfondidega on Lissaboni strateegia viidud ellu juba aegsasti enne õiget aega ja kõigis aspektides: majanduskasv, ühtekuuluvus, tööhõive, töö kvaliteet ja keskkonnaalane säästlikkus.

3.5 Ühtekuuluvusfond nägi ilmavalgust 1994. aastal. Erinevalt Regionaalarengu Fondist ei olnud selle sihtrühmaks mitte piirkonnad, vaid riigid. Täpsemalt oli see suunatud riikidele, kus RKT inimese kohta ei ületa 90 % ühenduse keskmisest, ning nende keskkonnaalastele ning transpordi infrastruktuuri projektidele.

3.6 Ajal, mil Euroopa Komisjon töötas välja oma ettepaneku 2007.–2013. aasta finantsperspektiivi kohta, hoiatas volinik Barnier, et 2004. aasta laienemisest tekkinud aukude lappimise hoos ei tohi struktuuripoliitikale eraldatavate toetuste maht langeda alla 0,45 % Euroopa SKTst, vastasel juhul satub ühtekuuluvus surve alla. Lõpuks otsustati eelarve kinnitada 0,37 % ga SKTst ⁽⁴⁾, mille komitee hindas vastuvõetamatuks. Valitsused ei soovinud teha uusi jõupingutusi näitamaks üles solidaarsust uute liikmesriikide suhtes.

3.7 Selline lühike minevikumeenus toob välja veel mõned aastad tagasi valitsenud ajaloolise konsensuse, mille eesmärk oli arendada struktuurifonde (nii nende sisu kui summasid) ühenduse väljakutsete valguses (siseturu laienemine, ühisraha, uued liitumised). Olgu märgitud, et nimetatud konsensust võis täheldada kõigis poliitilistes kogukondades, kes osalesid Euroopa Liidu institutsioonide juhtimises. Nimetatud vaikiva kokkuleppe murdmine asetab pompöösse retoorika "Euroopa sotsiaalmudeli" olulisuse kohta õigesse konteksti.

4. Struktuuri- ja ühtekuuluvusfondide mõju

4.1 Struktuuripoliitika mõju ühtekuuluvusele on raske hinnata SKT-d või NUTS 2 ja NUTS 3 taseme tööhõivet puudutavate Eurostati andmete statistilistes seeriates oleva katkendlikkuse tõttu. Samuti eksisteerib ajavahe, mis võib ulatuda mitme aastani, isegi enam kui kümne aastani Euroopa Liidu kaasfinantseeritud investeeringu hetke ja selle hetke vahel, kui projekt muutub tõhusaks ja kulutasuvaks. Ajaline probleem ei tähenda aga, et struktuurifondide mõju ei avaldu lühikese aja jooksul.

4.2 "1994. ja 2001. aasta vahel ületas ühtekuuluvusmaades, isegi kui Iirimaa välja jätta, SKT kasv elaniku kohta 1 % aastast ühenduse keskmisest (3 protsenti 2 protsendi vastu) ning kõigis nimetatud maades, välja arvatud Kreeka, tõusis tööealise töötava rahvastiku protsent selgelt keskmisest kiiremini. Kreekas ja ka Iirimaa oli tööjõu tootlikkuse tõus enam kui kaks korda kõrgem nimetatud perioodi Euroopa Liidu keskmisest ning see oli keskmisest oluliselt kõrgem ka Portugalis. ⁽⁵⁾"

⁽⁴⁾ Neljas ühtekuuluvuse arenguaruanne, (KOM(2006) 281, lk 10.

⁽⁵⁾ Kolmas aruanne majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse kohta. Uus ühtekuuluvus — lähenemine, konkurentsivõime, koostöö (veebruar 2004), lk VIII.

4.3 "Hinnanguliselt oli Hispaanias 1999. aastal SKT umbes 1,5 % kõrgem sellest, mis ta oleks olnud ilma sekkumiseta, enam kui 2 % kõrgem Kreekas, ligi 3 % kõrgem Iirimaa ning enam kui 4,5 % kõrgem Portugalis. Lisaks hinnatakse uute riikide SKT kasvu sekkumiste tagajärjel 4 %-le. ⁽⁶⁾"

4.4 Struktuurifondide tegeliku mõju hindamisel võib tekkida kiusatus nende edu seletada sobiva olukorraga, riikliku poliitika valikutega, teiste valdkondade poliitikaga Euroopas jne. Siiski näivad järgmised detailid kinnitavat ühenduse struktuuripoliitika antavat reaalselt lisaväärtust ühtekuuluvusele ja lähenemisele.

— "Iga ELi tasandil ühtekuuluvuspoliitika raames kulutatud euro viib täiendavate kulutusteni, mis on keskmiselt 0,9 eurot vähemarenenud piirkondades (sihtala 1) ja 3 eurot piirkondades, kus viiakse läbi ümberkorraldusi (sihtala 2). ⁽⁷⁾"

— Mis puutub struktuurifondidesse üldiselt, siis "empüürilised andmed lasevad oletada, et umbes veerand struktuurifondide kulutustest tulevad ülejäänud Euroopa Liidu kaudu tagasi suurenenud impordi kaudu, eelkõige masinate ja varustuse kaudu. See "naasmine" on eriti suur Kreeka (42 %) ja Portugali (35 %) puhul ⁽⁸⁾".

4.5 Hoolimata neist näitajatest, arvestades liikmesriikide sotsiaal-majandusliku esituse progressiivset asetust, peavad märkused olema põhjalikud, sest piirkondade tasemel toimub selline liikumine oluliselt aeglasemalt.

4.5.1 "Välismaistel otseinvesteeringutel on kalduvus orienteeruda pigem ebaproportsionaalselt Euroopa Liidu suhteliselt tugevamate osadesse kui suhteliselt nõrgematesse osadesse. Riikide sisesel on välismaised otseinvesteeringud enamasti kogunenud suurtesse linnadesse või nende ümbrusesse, eelkõige pealinnadesse, ning üliharva liiguvad need arengus mahajäänud piirkondadesse. ⁽⁹⁾"

4.6 2000.–2004. aastani kiideti ühtekuuluvuspoliitika raames heaks ligi 3 600 suurt projekti. Neist ligi 1 600 kasutas Euroopa Investeeringupanga abi. Viimane sekkus viide valdkonda, et toetada ühtekuuluvust ning Lissaboni-Göteborgi strateegiat: majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus, i2i (algatus "Innovatsioon 2010"), üleeuroopalised võrgud, keskkonnakaitse ja selle parandamine ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete toetamine. Tegevus on eriti tõhus suuremahulistest projektides, mis on seotud oluliste riskidega (suured infrastruktuurid, teadus- ja arendustegevus jne). Euroopa Investeeringupanga uuenduslike programmide rahastamismehhanismidel on samuti võimendav mõju (1:3 kuni 1:6).

⁽⁶⁾ *Ibid.* lk XIX.

⁽⁷⁾ Ühenduse strateegilised suunised 2007–2013, KOM(2005) 299, lk 8.
⁽⁸⁾ Kolmas aruanne majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse kohta. Uus ühtekuuluvus — lähenemine, konkurentsivõime, koostöö (veebruar 2004), lk XIX.

⁽⁹⁾ *Ibid.* lk XIV.

4.7 Rõhutada tuleb ka sugugi mitte vähem tähtsat asjaolu, et lisaks sellele, et struktuuripoliitika aitab Euroopa Liidu piirkondadel/riikidel kasutada ära oma arengupotentsiaali füüsilisse ja inimkapitali ning tehnoloogiasse investeerides, et ületada takistusi, mis on seotud aktiivse majandusliku või rahalise integratsiooniga (ühtsed intressi- või vahetuskursid, liberaliseerimine, kasvav konkurents ning neist tulenevad ümberstruktureerimised ja koondamised), toetab see samal ajal ka siseturgu tänu kauba-voogudele ja töökohtadele, mis tekivad struktuurifondide abikõlblike projektide elluviimistest, mis sageli jääks Euroopa kui katalüsaatori sekkumiseta toimumata.

4.8 Lisaks struktuurifondide rahanduslikule aspektile ei saa vaikides mööduda kahest teist tüüpi ühtekuuluvuspoliitika mõjust:

- finantsraamistiku määratlemine 7aastaseks perioodiks, mis tagab teatava järjepidevuse ja võimaldab kavandamist;
- kohapealne koostöö, mis täiendab struktuurifondidest toetust saada võivaid projekte, isegi kui partnerlus on suurepärase (¹⁰);
- osaliselt Euroopa Liidu toetatud projektide juhtimisel toetatav kohalike haldusüksuste kord;

- Euroopa Liidu nähtavus kodanike jaoks elluviidud projektide kaudu (isegi kui valitsused ei mängi alati kaasa ning “unustavad” päeavalgust näinud projektide juures mainida (vähemalt osalist) Euroopa Liidu panust).

5. Sobimatu mudel laienevas Euroopas?

5.1 Kuna Euroopa projekt on viimase poolsajandi jooksul püüdnud edeneda pidevalt kohandudes, siis ei ole 1957. aasta Euroopal mitte midagi tegemist praeguse Euroopaga.

5.2 Viiekümne aasta jooksul on enam kui kakskümmend riiki väljendanud nimetatud projekti vastu nii suurt huvi, et nad on palunud luba selles osaleda, sattudes tihti projektis juba osalevate riikide alahindamise ja -väärtustamise objektiks. Laienemiste käigus on Euroopa Liidu pindala suurenenud kolm korda ning tema rahvaarv kasvanud kahekordseks. ELi homogeenne päritolu (sotsiaal-majandusliku arengu ja territoriaalse kaetuse osas) on kahanenud, sotsiaalsele, majanduslikule ja territoriaalsele ühtekuuluvusele on vaesemate riikide kaasamine mõjunud halvasti.

	Liitumise aasta	Euroopa territooriumi pindala		Uute liikmesriikide keskmine rahvastikutihedus	SKT erinevus inimese kohta PPS-s vanade ja uute liikmesriikide vahel (%)	Kui keskmine SKT inimese kohta PPS-s = 100 laienemiselset, siis toovad uued ühinemised muudatuse ... (%)
		Tuhandetes km ²	Muutus eelmise laienemisega võrreldes (%)			
EL-6	1957	1 284	—	241,3	—	—
EL-9	1973	1 641	+ 27,7	143,7	17,2	5,72
EL-10	1980	1 773	+ 8,0	84,0	25,0	2,50
EL-12	1986	2 371	+33,7	99,5	37,4	6,23
EL-15	1995	3 243	+36,8	53,8	2,5	0,50
EL-25	2004	4 297	+ 32,5	204,8	49,2	19,68
EL-27	2007	4 646	+ 8,1	80,5	65,5	4,85
EL-29	???	5 486	+ 18,1	87,0	???	???

NB! EL-29 = UE-27 + Türgi + Horvaatia

Allikad:

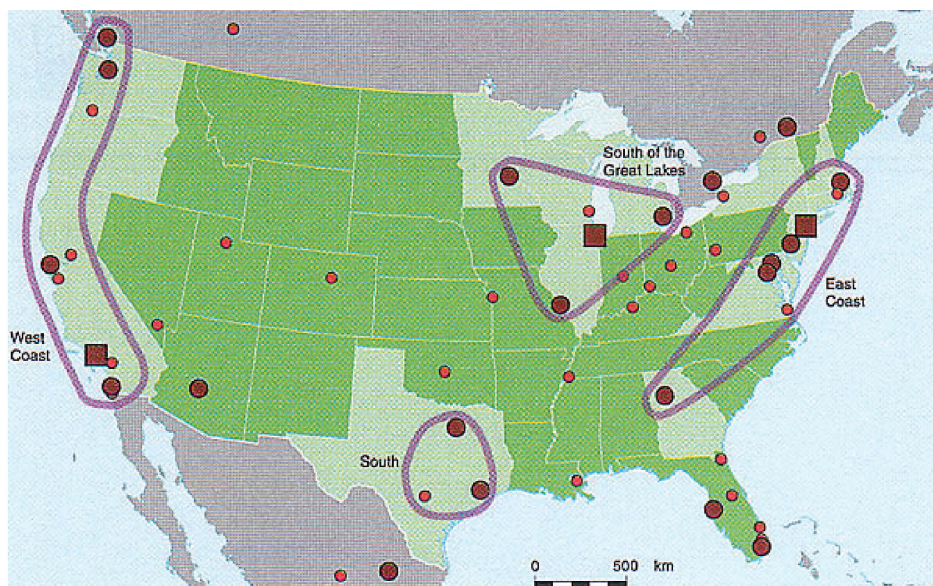
- majandusandmed: Ameco (SKT inimese kohta väljendatuna PPS-s)
- geograafilised ja demograafilised andmed: United Nations World Population Prospects, 2004
- arvutused koostatud ise

⁽¹⁰⁾ EMSK arvamusel teemal “Kodanikuühiskonna organisatsioonide roll ja Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika”, ELT C 309, 16.12.2006, lk 126 ning “Ühtekuuluvuspoliitika strateegilised suunised (2007–2013)” ELT C 185, 8.8.2006, lk 52.

5.3 Mõningase dünaamilisuse mõjul ning tänu “ajaloolisele pärandile” on kerkinud esile kasvav, Londoni, Hamburgi, Müncheni, Milano ja Pariisiga piirnev hulknurk, mis hõlmab 20 % viieteistkümne ühenduse riigi pindalast, 40 % kogu rahvastikust ning toodab 50 % jõukusest. See tugev selgroog koondab 7/10 Euroopa otsustavast võimust ning linnades esindab see enam kui 85 % edukatest vastastikutest seostest ⁽¹⁾. Viitame sellele keskele alale kui “hulknurgale”.



Euroopa “hulknurk”



USA: 4 majandusliku integratsiooni piirkonda

Kaardid on võetud Andreas Faludi raamatust “Euroopa ruumiline planeerimine” (2002) ning see on kättesaadav veebileheküljel:

http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm

⁽¹⁾ G. Baudelle, B. Castagnède, “Polütsentrism Europas”, 2002, lk 160–161.

5.4 Kui 2004. aastal ühinenud riikide majanduslik tugevus ei ületa 5 % Euroopa Liidust, siis Euroopa territoriaalne pindala kasvas 33 %. Muutund kontekstis ei suuda hulknurga piirkond enam ääreaalasiid kaasa tõmmata. *Majandustegevuse koondumine suhteliselt tugevatesse piirkondadesse võib lühemas perspektiivis soodustada majandustootlikkust Euroopa Liidus. Aga pikemas perspektiivis on sellel nähtusel oht kahjustada nõrgemate piirkondade tootmispotentsiaali ning vähendada nende võimet kasutada oma võrreldavaid eeliseid. Ettevõtete ja rahvastiku liigne kontsentratsioon teatud piirkondadesse läheb samuti vastuollu säästva arengu eesmärkidega. Ta on nende piirkondade jaoks potentsiaalseks ülekoormatuse ja keskkonnale tekitatud surve, samas teistele piirkondadele allakäigu ja rahvastiku vähenemise põhjustajaks* ⁽¹²⁾. (Vt ka punkt 4.5.) Järgides Ameerika Ühendriikide näidet, kus on arenenud mitmed juhtivad tsoonid, tuleks tänasel päeval edendada sarnaste Euroopa ruumis paremini jaotunud alade tekkimist — nähtus, mida spetsialistid nimetavad “polütsentrismiks”.

5.5 Lisaks põhjustab tehnoloogiline areng, globaliseerumine ja liikuvus traditsioonilisest nn hulknurgast väljapoole jäävate linna- ja suurlinnapiirkondade üha suuremat arvukust, mis jäävad sellega võrreldavaks, nagu näiteks Kopenhaagen-Malmö, Dublin, Madrid, Viin-Bratislava, Katowice ja teised. Niisugune muutus Euroopa maastikul edendab uusi ambitsioone ja väljakutseid piirkondade jaoks. Nimetatud ambitsioonid ja muutused avaldavad (loodetavasti) positiivset mõju ka Euroopa Liitu käsitlevatele arvamustele ja poliitikale ⁽¹³⁾.

5.6 Kui Euroopa ruumi arendamine ei kuulu Euroopa Liidu pädevusse ja valdav on subsidiaarsuse põhimõte, siis ei saa eitada, et Euroopa territooriumi valitsemine sisaldab ühist vastust. Nimetatud põhimõttest lähtudes töötasid 15 liikmesriiki ja Euroopa Komisjon välja Euroopa ruumi arenguplaani, mis võeti vastu Ministrite Nõukogu istungil 11. mail 1999. aastal Potsdamis, ning millele nad lisasid samal aastal Tampere kaheteistkümne tegevuse programmi ⁽¹⁴⁾.

5.7 Artikli 159 kohaselt on Euroopa ruumi arenguplaani eesmärgiks parandada ühenduse nende poliitikaalvdkondade koordineerimist, millel on territooriumile oluline mõju, nagu näiteks regionaalpoliitika või mõned valdkondlikud poliitikad (põllumajandus, transport jne).

5.8 Käesolevas arvamuses ei käsitleta nende alade tuvastamist, kus tuleks tugevdada linnadevahelisi ning keskuse ja perifeeria vahelisi jt suhteid. Siiski lasub komiteel kohustus rõhutada

⁽¹²⁾ DATAR, “Euroopa ruumi arenguplaan”, 2002.

⁽¹³⁾ Vt ka EMSK arvamust sotsiaalmajanduslike tähenduste kohta Euroopa linnastute jaoks, juuli 2004, ELT C 194, 7.12.2004, lk 101.

⁽¹⁴⁾ Tuleb rõhutada, et mõned neist — ja sugugi mitte väga vähe — ei ole kunagi päevavalgust näinud (näiteks territoriaalse mõju uuringud) ja teisi ei ole vajalikul määral toetatud kui piiriülese, riikliku ja piirkondade vahelise koostöö tuge (Interregi eelarvelisi vahendeid kärbiti finantsperspektiivi kokkuleppimise ajal). Õnneks on astunud ka konkreetsemaid samme, nagu Euroopa ruumilise planeerimise vaatlusvõrgustiku loomine, isegi kui seda tööd jätkuvalt alahinnatakse.

nimetatud problemaatika tõsise käsitlemise olulisust, vastasel juhul tabab Euroopat nõrgenemine ja oma territooriumi tükeldamine.

6. Edu võti: kaasaegsed infrastruktuurid valgustamas kogu Euroopa ruumi ⁽¹⁵⁾

6.1 On selge, et polütsentriline Euroopa ruumi korraldamine (suurte piirkondlike keskuste kujunemine, mis viib edasi neid ümbritsevaid alasid, maa- ja linnapiirkondade vahelise sideme tugevdamine), mis tagab uuendatud ja kindlama ühtekuuluvuse, on võimalik vaid infrastruktuuride — transpordi, energeetika, telekommunikatsioonide jne — parandamise teel.

6.2 Mahajäämused Essenis (1994) määratletud 14 prioriteetse projekti elluviimisel, eriti mis puudutab piiriüleseid teelõike ning üleeuroopalise transpordivõrgu kulutuste vähendamist 2007.–2013. aasta finantsperspektiivis ⁽¹⁶⁾, ei tähenda head Euroopa Liidu säästva arengu, sealhulgas territoriaalse ühtekuuluvuse kindlustamisele.

6.3 Siiski ei saa seada kahtluse alla struktuurifondide tõhusust ühtekuuluvuse eesmärgi alla ühendatud riikide ja vähem edukate piirkondade infrastruktuuride täiendamisel ning nende ühendamisel teistega, et nad siseturu võimalustest täit kasu saaksid.

6.3.1 Maanteedevõrgustiku tihedus neljas ühtekuuluvusriigis on ületanud 20 % laienemise eelse ELi keskmisest 1991. aastal ning on praeguseks 10 % kõrgem kui aastal 2001. Edusamme (aga väga tagasihoidlikke) on registreeritud ka teistes sihtala 1 piirkondades.

6.3.2 Viimase aastakümne jooksul on Euroopa Liit sekkunud raudteevõrgustiku mõningasse ajakohastamisesse, aga elektrifitseerimise kulu ja raudteede kaheerööpmeliseks muutmise maksumus oli peaaegu samasugune nii Euroopa Liidu mahajäänud osades kui ka teistes osades, nii et vahe on märkimisväärne.

6.4 Teisest küljest on 2004. ja 2007. aasta Euroopa ühendamise tugevdamise huvides väga oluline jälgida, et vanu ja uusi liikmesriike siduvatele infrastruktuuridele eraldatakse piisavalt rahalisi vahendeid, seda neljal põhjusel:

— hoolimata sellest, et Euroopa Investeerimispank, Maailmapank ning Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank

⁽¹⁵⁾ Lihtsuse huvides on siinkohal vajadusel kaasatud ühtekuuluvusfond struktuurifondide hulka, mis aga tegelikult nii ei ole.

⁽¹⁶⁾ Euroopa Komisjoni soovitatud 20 miljardit eurot kuivas kokku vaid pisut enamaks kui 8 miljardiks, samas kui 30 suurema transpordi eelisuuna elluviimise kogumaksumuseks kuni aastani 2020 hinnati 2004. aastal 225 miljardit eurot.

laenasid 1990.–2001. aastal 21 miljardit eurot, et infrastruktuurid omandaksid viieteistkümneme riigi taseme, jäävad investeeringuvajadused kommunikatsiooni infrastruktuuridesse (maanteed, raudteed) märkimisväärseks. Neid vajadusi hinnatakse 9 miljardi euro suuruseks (1999. aasta arvutuste kohaselt) ⁽¹⁷⁾;

— uute liikmesriikide majanduskasv on energilisem kui enamikul vanadest liikmesriikidest ning kaubavahetuste intensiivistamise vahendusel toidab uute liikmesriikide majanduskasv pisut ka vanemate liikmesriikide oma;

— seega avaneb uutel liikmesriikidel parem juurdepääs siseturule.

— *“Vähimarenenud piirkondades ja riikides võivad rahvusvahelised ja piirkondadevahelised ühendused tuua pikaajalises plaanis suuremat tulu ettevõtete suurenenud konkurentsivõime näol ning samuti soodustada tööjõu liikuvust.”* ⁽¹⁸⁾

6.5 Infrastruktuuride ümberstruktureerimine ja täiustamine on eriti oluline uutes liikmesriikides, sest COMECONi ajal viis enamik nende infrastruktuuridest Moskva poole ning 1993.–2003. aastal kasvas kaubavahetus viieteistkümneme liikmesriigiga kolmekordseks, moodustades praegu kõige suurema osa kaubandusest, ning ka sellepärast, et nende riikide infrastruktuuride tase on laienemise eelse ELi riikide omast madalam.

6.6 Ilmselge on ka, et energeetika vallas ⁽¹⁹⁾ tuleb pöörata tähelepanu investeeringute ebapiisavusele võrreldes suurenenud ülekandmisnõudluse ja vahemaadega. Nii elektri- kui ka gaasivõrkude omavaheline sidumine kogu Euroopas on küll edenenud, kuid liikmesriikide vahel on olulisi struktuurilisi kitsaskohti. Selles osas võiks edaspidiseks kasulikke soovitusi ja suuniseid anda 2007. aastal rajatav Euroopa energiaturgude seirekeskus.

6.6.1 Elektrienergia osas “on ülevõimsuse periood lõppemas ja aastani 2030 on tootmisvõimsuse suurendamiseks 600–750 GW-ni vaja investeeringuid, et katta suurenevat elektrinõudlust ja asendada vananenud käitsed. Tootmisvõimsuse (eriti tippkoormuselektri tootmisel) suurendamiseks tehtavate investeeringute vajadust on võimalik osaliselt lahendada täielikult omavahel seotud võrkude abil.”

6.7 Üldiselt kujutab infrastruktuuride ajakohastamine endast väljakutset keskkonna säästlikkuse seisukohalt. Seega tuleb

⁽¹⁷⁾ Investeering, mis on vajalik üleEuroopaliste võrkude heaks majandamiseks, moodustab tulevatel aastatel umbes 1,5 % piirkonna plaanitavast SKTst. Investeeringute praegused tasemed, 2–3 miljardit eurot aastas, peaksid perioodil 2005–2010 ulatuma 10 miljardini, et vastata nõudmiste survele ning osutada ühenduses majanduskasvuga kooskõlas olevaid teenuseid. Pikemas perspektiivis hindab Euroopa Komisjon transpordivõrgustiku vastuvõetavale tasemele viimiseks kuluvaks summaks umbes 258 miljardit eurot (“ÜleEuroopaliste võrkude areng: perspektiivid”, 2001).

⁽¹⁸⁾ “Ühtekuuluvuspoliitika toetus majanduskasvule ja töökohtade loomisele: ühenduse strateegilised suunised, 2007–2013”, COM(2005) 299, lk 15.

⁽¹⁹⁾ EMSK arvamus teemal “Euroopa Liidu energiavarustus: energiakandjate optimaalse kombinatsiooni strateegia” (ettevalmistav arvamus) ELT C 318, 23.12.2006, lk 185.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee meelde, et struktuurifondide vahenditest rahastatavate projektide ning nende järeelhindamise tuleb igakülgsest arvestada säästva arengu kriteeriumitega. Komitee kinnitab ⁽²⁰⁾ ka oma toetust nn säästvate ühenduste rajamisele (Bristoli kokkulepe ⁽²¹⁾).

6.8 Stabiilsuse ja kasvu paktis kehtestatud eelarvepiirang ning pidevad jõupingutused Euroopa rahaliidu tingimuste täitmiseks raskendavad investeeringute realiseerimist. Põhiosa investeeringutest tuleb riikide valitsustelt ja väike osa struktuurifondidest või Euroopa Investeeringupangast.

6.9 Kuigi 78 % Euroopa rahvastikust elab linnades ja linnastutes, ei tohi jätta kahe silma vahele maapiirkondade spetsiifilisi vajadusi ja hoida ära nende mahajäämist.

6.10 Euroopa Liit teeb jõupingutusi nende toetamiseks sihtprogrammide kaudu. Maapiirkondade arengu jaoks on ajavahemikus 2000–2006 eraldatud enam kui 60 miljardit eurot. Siiski ei ole kõnealuste fondide kasutamine kaugeltki optimaalne ning sellele on tähelepanu juhtinud ka kontrollikoda ⁽²²⁾, kes märgib, et programmides ei võeta piisavalt arvesse toetust saava geograafilise piirkonna omadusi. Samuti toob kontrollikoda välja puudujäägid projektide valikul ja eesmärkide seadmisel ning tulemuste puuduliku hindamise.

7. Linnakeskuste ja maapiirkondade vaheliste sidemete tihendamine

7.1 Äärepoolsete piirkondade suureks probleemiks on rahvastiku vananemine, kuna tegutsemisvõimalusi pakkuvate keskuste kauguse tõttu lähevad noored ja kvalifitseeritud töötajad ära linnadesse. Selline maapiirkondadest lahkumine võib kiirendada nende alade allkäiku. Lisaks tekivad spetsiifilised probleemid suurtes linnades, kuhu koondub põhiosa ressursidest, ning võib täheldada ka sisemisi erinevusi nii linnaosade ja/või sotsiaalsete rühmade vahel. “Peaaegu kõigis linnades, kus tööpuuduse tase on 10 % või üle selle, on piirkondi, milles see suhtarv on vähemalt kaks korda suurem kui linna keskmise.” ⁽²³⁾ Komisjon on määratlenud järgmised neli mõõdet, millele tuleks erilist tähelepanu osutada: transport, selle kättesaadavus ja mobiilsus, teenuste ja vahendite kättesaadavus, looduslik ja füüsiline keskkond, kultuurivaldkond ⁽²⁴⁾

⁽²⁰⁾ EMSK arvamus teemal “Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile linnakeskkonda käsitleva temaatilise strateegia kohta”; ELT C 318, 23.12.2006, lk 86.

⁽²¹⁾ Bristoli kokkulepe, detsember 2005 (www.odpm.gov.uk cod prod). 05 EUPMI 03584). Bristoli kokkuleppes tuuakse ära kaheksa põhilist säästva ühenduse omadust: 1) aktiivne, sotsiaalselt terviklik ja ohutu; 2) hea haldusega; 3) hästi seotud; 4) hästivarustatud; 5) keskkonnateadlik; 6) atraktiivne; 7) heade infrastruktuuride ja hea ehitusega; 8) igapäevaseks meelepärase.

⁽²²⁾ Pressiteade ECA/06/20.

⁽²³⁾ KOM(2006) 385 lõplik, lk 11.

⁽²⁴⁾ Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile “Ühtekuuluvuspoliitika ja linnad: linnade ja linnastute panus piirkondade majanduskasvu ja tööhoivesse” (KOM(2006) 385 lõplik).

7.2 Komitee kasutab võimalust meenutada üldhuviteenuste, ja eriti üldist huvi pakkuvate sotsiaalteenuste erilisel olulist rolli majandusliku, sotsiaalse, territoriaalse ja põlvkondadevahelise ühtekuuluvuse tagamisel. Komitee kordas taotlust, et töötataks välja kõnealuste teenuste korraldamise raamdirektiiv, mis täiendaks sektoreid käsitlevaid direktiive ⁽²⁵⁾.

8. Kodanikuühiskonna vältimatult vajalik osalemine projektide väljatöötamises

8.1 Komitee väljendab kahetsust, et kuigi komisjon tunnustab vajadust ühiskondlik-ametialaste poolte kaasamise järele struktuuripoliitikasse ja lubab ka ise otsustavalt osaleda kõnealuse poliitika paremas vastuvõtmises kohapeal, ei esita ta selle korraldamiseks ettepanekuid, mis looks liikmesriikidele kohustusi.

8.2 Komitee soovib, et koostataks suunised, mida kohaldataks liikmesriikide väljatöötatud strateegia- ja tööprogrammido-kumente käsitleva nõuandetegevuse puhul.

8.3 Komitee arvab, et liikmesriigid peaksid selgitama, kuidas korraldatakse järelevalvekomiteede puhul tagasisidet, milles lähtutakse ka partnerluse põhimõttest.

8.4 Komitee on veendunud, et nii liikmesriigid kui ka piirkondlikud asutused peaksid laialdasemalt kasutama kodanikuühiskonna organisatsioonide potentsiaali, kaasates neid struktuurifondide edendamise kavade väljatöötamisse. Peale selle peaksid liikmesriigid ja piirkondlikud omavalitsused toetama altpoolt tulevaid algatusi, eraldades selleks eesmärgiks piisavalt rahalisi vahendeid, mis on ette nähtud struktuurifondidega seotud edendamise- ja teabealaste tegevuste jaoks.

8.5 Samuti tasuks edendada piiriüleste või piirkondadevaheliste programmide puhul ühiskonsultatsioone ning piiriülest ja piirkondadevahelist ühiskondlik-ametialast partnerlust.

9. Uuenduslik rahastamine tulevikus

9.1 Üha arvukamate liikmetega, avardatud välispiiridega ning oma piirkondade omaduste ja edasijõudmise osas heterogeensemaks muutunud Euroopa Liidus tuleb tegeleda mitmete väljakutsetega. Lisaks on eelarves ilmne puudujääk, mida ei saa millegagi õigustada ning kasvab ka globaliseerumise mõju. Seetõttu tuleks kavandada tõhusam ja kaasasem mehhanism, et rahastada

meie majanduslikku ja sotsiaalset mudelit ning taastada eurooplaste (ettevõtjad, töötajad, töötud jne) usk Euroopa Liidu võimesse hoida oma saatust enda kätes. Asjased algatused JASPERS, JESSICA ja JEREMIE on selles kontekstis samm õiges suunas.

9.2 Struktuurifondid piirduvad praegu peamiselt toetuste andmisega. Ühes varasemas arvamuses ⁽²⁶⁾ pakkus komitee välja fondide finantskorralduse ümbermääramist, et võimendada nende mõju tänu Euroopa Investeerimisfondi ja Euroopa Investeerimisprogrammi konkursile. Komitee tegi ettepaneku toetuste andmise asemel osutada finantsteenuseid: ühe ettenähtud euro andmine riskikapitali fondi laenu tagatiseks võimaldaks rahastada näiteks viit kuni kümnet väikesesse või keskmise suurusega ettevõttesse investeeritud eurot. Sellisel süsteemil oleks kolmekordsed eelised:

- selliselt julgustatakse riigi ja erasektori investeeringute rahastamise jagamist, mida traditsioonilised finantspartnerid peavad ohualtideks;
- abisaajate vastutus muudetakse suuremaks kui tagastamatute toetuste puhul;
- suurendatakse abisaajate hulka, jättes eelarve mahu samaks.

9.3 Oleks huvitav mõelda ka võimalusele, kuidas kasutada Euroopa Liidu juba niigi kõhna eelarve kasutamata assigneeringuid, selle asemel, et neid liikmesriikidele laiali jagada. Kõnealused assigneeringud esindavad väga väikest protsenti aasta-eelarvest. Ometi oleks võinud Lissaboni agenda rakendamise esimese poolaja jooksul eraldada ühishuvi projektidele täiendavalt ligi 45 miljardit.

ELi eelarve ülejäägid (miljonites eurodes)

2000	11 613
2001	15 003
2002	7 413
2003	5 470
2004	2 737
2005	2 410
Kokku 2000–2005	44 646

Märkus: ülejäägid sisaldavad eelarve kasutamata jäänud varusid (sh erireservid), aga ka lisatulusid.

Allikas: Euroopa Komisjon, IP/06/494

⁽²⁵⁾ Vt EMSK arvamust siseturul pakutavate teenuste kohta, ELT C 221, 8.9.2005, lk 113, üldhuviteenuste tulevikku käsitlev arvamust ELT C 309, 16.12.2006, lk 135, ning täpsustatud arvamuses üldist huvi pakkuvate sotsiaalteenuste kohta Euroopa Liidus.

⁽²⁶⁾ EMSK arvamus teemal "Ühtekuuluvuspoliitika strateegilised suunised (2007–2013)"; ELT C 185, 8.8.2006.

9.3.1 Eelmistest lõikudest tuleb selgelt välja, et osa neist assigneeringutest võiks kiirendada puuduvate lülide asendumist üleeuroopalistes võrkudes, mis on tõeliseks Achilleuse kannaks; see võiks ühendada riigid omavahel, et pääseda kitsaskohtadest ning kiirendada Euroopa integratsiooni ja edendada intermodaalsust.

9.3.2 Teine osa võiks paisutada Euroopa Globaliseerumisega Kohanemise Fondi eelarvet. Nimetatud vahend, mis ei ole ise eelarveline, on mõeldud toetama "globaliseerumise ohvriks" langenud koondatud töötajaid ning täiendama struktuurifondide tegevusi. Selle erinevus võrreldes struktuurifondidega, mis vajavad pikaajalist projektide kavandamist ja mis kirjutatakse pika kestvusega projektidena, seisneb selles, et tegemist on lühiajalise vahendiga. Kui nõukogu kõnealuse ettepaneku heaks kiidab, vähendab ta Euroopa Komisjoni poolt algselt pakutud vahendite mahtu poole võrra (Euroopa Globaliseerumisega

Kohanemise Fond kasvaks 500 miljoni euroni). Neis tingimustes on raske uskuda sellise vahendi tõhususse, mida paljud käsitlevad "turundusvahendina". Paralleelselt oleks vaja läbi vaadata abikõlblikkuse kriteeriumid alandamaks nimetatud fondi alla mahtuvate koondatud töötajate hulka (võttes aluseks 1962. aastast kasutusel olnud Ameerika kaubanduse kohandamise toetuse programmi, unustasid selle nn Euroopa versiooni loojad asjaolu, et vastupidiselt suurettevõtetega Ameerika Ühendriikidele on Euroopa Liidu majanduse aluseks väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted) ⁽²⁷⁾.

9.3.3 Läbivaatamine on seda olulisem, et Euroopa ruumi integreerimise tulemusena võib rõhk langeda territooriumidevahelisele konkurentsile ning anda alust ümberstruktureerimistele ja seega töökohtade kaotamisele, mis võivad tavakodanikule jätta mulje, et Euroopa on tööhõive vaenlane.

Brüssel, 18. jaanuar 2007

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁷⁾ 100 suurimat ettevõtet USAs tekitavad 74 % SKTst, aga Euroopas vaid 34 %. Mittefinantseerivas turumajanduses moodustavad väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted (alla 250 töötaja) 99,8 % ettevõtetest (91,5 % on alla 9 töötajaga väikeettevõtted) ning 67,1 % kogu tööhõivevest.