



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 30.5.2007
KOM(2007) 273 lõplik

NELJAS ARUANNE

majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse kohta

(komisjoni esitatud)

{SEK(2007) 694}

NELJAS ARUANNE

majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse kohta

Asutamislepingu artiklis 159 on sätestatud, et komisjon esitab Euroopa Parlamendile, nõukogule, Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele iga kolme aasta järel ettekande edusammude kohta, mida on tehtud majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse saavutamisel, ning selle kohta, kuidas sellele on kaasa aidanud mitmesugused osutatud artiklis sätestatud abinõud (liikmesriikide ja ühenduse tegevuspõhimõtted).

Käesolevas neljandas ühtekuuluvusaruandes esitatakse kõigepealt ajakohastatud ülevaade majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse olukorra ja väljavaadete kohta ning seejärel analüüsitakse riikliku tasandi poliitika ja ühenduse tasandi poliitika mõju ühtekuuluvusele liidus. Erilist tähelepanu pööratakse: 1) programmiperioodil 2000–2006 rakendatud Euroopa ühtekuuluvuspoliitika mõju esialgsele hindamisele ja 2) uue programmiperioodi 2007–2013 ettevalmistamise esimesele hindamisele, mis põhineb riiklikel strateegiatel ja tegevuskavade projektidel (II peatükk), mida liikmesriigid esitasid komisjonile kuni 2007. aasta aprilli lõpuni [vt SEK(2007) 694]¹.

1. ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA LISANDVÄÄRTUS

On hulk tegureid, mis mõjutavad Euroopa ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkust ja mõju. Majanduslikust küljest, mida iseloomustab hindade stabiilsus ja tasakaalustatud eelarveassigneeringud, lõigatakse kasu madalatest intressimääradest. See omakorda stimuleerib investeerimist ja kapitali koondumist, suurendades nii tootlikkust kui ka tööhõivet. See aitab ka suurendada uuenduste kiirust ja loomist ning vähendab kapitalikulusid.

Riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi haldusorganite tõhusus ja mõjus on teine kriitiline tegur. Pealegi mõjutavad kõigi tasandite struktuurimuutusi tihti välistegurid, näiteks globaliseerumine, ning neil on suur mõju majanduse arengule ja töökohtade loomisele.

Range lähenemisviisiga on ühtekuuluvuspoliitika siiski suutnud mõjutada ELi elatustaset ja pakutavaid võimalusi.

¹ 2000-2006 toetas ühtekuuluvuspoliitikat viis fondi – ERF, ESF, Ühtekuuluvusfond, EAGGFi arendusrahastu ja FIGF. Praeguse ajavahemiku 2007-2013 puhul keskendutakse käesolevas aruandes ERFi, ESFi ja Ühtekuuluvusfondi panusele ühtekuuluvuspoliitikasse. Endine EAGGFi arendusrahastu kuulub nüüd uue maaelu arengu fondi alla, mis samuti toetab majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust.

- *Nii riiklikul kui piirkondlikul tasandil toimub ühtlustumine*

Ajavahemikul 2000–2006 on Euroopa ühtekuuluvuspoliitika programmide peamine rahalise abi saajate rühm jätkuvalt näidanud märkimisväärsed kasvumäärasid. Eriti julgustav on asjaolu, et kasvumäärad olnud kõrged uutes liikmesriikides, enamasti üle kahe korra ELi keskmisest suuremad. Piirkondlikul tasandil tähendavad viimase kümnendi head majandustulemused piirkondades, kus SKT elaniku kohta on olnud madal, et SKT poolest on piirkonnad terve ELi ulatuses ühtlustumas.

- *Prognooside kohaselt need arengusuunad jätkuvad*

Uuringute põhjal võib prognoosida, et programmide raames tehtud investeeringutega on enamikus uutes liikmesriikides võimalik suurendada SKT absoluuttasaset 5–15% võrra ajavahemikus 2007–2013, võrreldes tavastsenaariumiga. Lisaks prognoositakse, et investeerimise sellise taseme juures luuakse aastaks 2015 umbes 2 miljonit täiendavat töökohta.

- *Ühtekuuluvuspoliitikaga toetatakse majanduskasvu ja töökohtade loomist ka väljaspool ühtluspiirkondi*

Turumajanduses tähendavad kasv ja areng paratamatult ümberkorraldusi, millega sageli kaasneb töökohtade kadumine ja uute töökohtade loomine, mis jaotuvad ebaühtlaselt ja põhjustavad sotsiaalsete ja majanduslike probleemide territoriaalset koondumist. Üks Euroopa ühtekuuluvuspoliitika ülesannetest on tugevdada liidu suutlikkust kohaneda muutustega ja luua uus jätkusuutlik tööhõive, seda ka jõukamates liikmesriikides. Ajavahemikus 2000–2005 loodi hinnanguliselt rohkem kui 450 000 brutotöökohta kuues riigis; selleks kasutati ligikaudu kaks kolmandikku eesmärgile 2 eraldatud Euroopa abist.

- *Ühtekuuluvuspoliitikaga toetatakse liikmesriikide ja piirkondade uuendussuutlikkust*

Ajavahemikul 2000–2006 aitas ühtekuuluvuspoliitika oluliselt kaasa teadus- ja arendustegevuse valdkonna jõupingutustele ning tugevdas märkimisväärselt uuendussuutlikkust eesmärgi 1 sihtpiirkondades. Käesoleva aruande vastuvõtmise ajal toimivate programmide kaudu tõuseb innovatsiooni ning teadus- ja arendustegevusse investeeritavate ühtekuuluvuspoliitika vahendite osa ajavahemikul 2007–2013 rohkem kui kaks korda.

- *Ühtekuuluvuspoliitika raames inimkapitali tehtud investeeringutel on suur kasutegur*

Inimkapitali kvaliteedi tõstmise arvele võib panna enam kui poole viimase aastakümne tootlikkuse kasvust. Euroopa ühtekuuluvusprogrammidega kaasfinantseeritakse aastas ligikaudu 9 miljoni inimese väljaõpet, kellest üle poole on naised. Suur protsent programmidega hõlmatud inimestest astub või naaseb pärast väljaõpet tööellu või annab teada parematest teenistustingimustest ja suuremast sissetulekust.

- *Ühtekuuluvuspoliitika tasakaalustab tootlike investeeringute toetamisel avaliku sektori ja erakapitali*

2000. ja 2006. aasta vahel viis iga ühtekuuluvuspoliitika raames investeeritud euro keskmiselt 0,9 euro suuruste täiendavate kulutusteni eesmärgiga 1 hõlmatud piirkondades. Objektiiviga 2 hõlmatud piirkondades võivad sel viisil tekkinud kulud ulatuda kolm korda suurema summani kui algselt investeeritud. See on võimalik poliitika eeskirjade, nagu kaasrahastamine ja partnerlus, ning erakapitali suureneva kaasamise tõttu, sealhulgas erinevate avaliku- ja erasektori vahelise partnerluse käigus tehtavate investeeringute tõttu.

Komisjon on hiljuti koostöös rahvusvaheliste finantsasutustega välja töötanud uuenduslikud rahastamisvahendid, et kombineerida neid Euroopa toetuste süsteemiga ja seega neid täiendada: JEREMIE väike- ja keskmiste ettevõtete ja mikrokrediidi edendamiseks ning JESSICA linnade arengu rahastamiseks. See kujundab toetused ümber ringlevateks rahastamisviisideks, mis pikema aja jooksul muudab need jätkusuutlikumaks; suurendab soodustavat mõju, mis kaasneb selliste toetuste kasutamisega erakapitali ligitõmbamiseks ja toetustega kombineerimiseks; ning loob tugevamad stiimulid paremate tulemuste saavutamiseks.

- *Ühtekuuluvuspoliitika on soodustanud integreeritud lähenemisviisi arengule*

Ühtekuuluvuspoliitika aitab edendada arengut, sealhulgas käsitleb globaliseerumise, kliimamuutuse ja demograafiliste arengusuundadega seotud keeruliste probleemide mõju terviklikult, muutes eri valdkondade poliitika järjepidevamaks. Selline integreeritud lähenemisviis on aidanud parandada sektoriviisiliste sekkumiste üldist mõju, kasutades ära poliitikavaldkondade koostoimet ja kontrollides nende (kavandamata) kõrvalmõjusid, soodustades haldusasutuste vahelist dialoogi, ja viies sekkumismeetmeid paremasse vastavusse piirkondade ja paikkondade sotsiaalmajanduslike eritingimustega.

- *Ühtekuuluvuspoliitika aitab parandada avaliku sektori investeeringute kvaliteeti*

Kindla eelarvega seitsmeaastasel programmiperioodil põhineva lähenemisviisiga poliitika on oluliselt parandanud pikaajalise eelarve kavandamist paljudes liikmesriikides ja piirkondades. Lisaks aitab ühtekuuluvuspoliitika kindlaks määrata prioriteete avaliku sektori investeeringutega seotud otsuste tegemisel, mille tulemuseks on eelkõige ühtekuuluvuspoliitika raames abi saavates riikides avaliku sektori investeeringute tõhusam ja tulemuslikum kasutamine üldiselt, mitte ainult seal, kus osutatud investeeringuid kaasfinantseeris ühendus. Sel viisil mõjutab ühtekuuluvuspoliitika investeeringute struktuuri, liikudes suurema tulemuslikkuse ja säästvuse suunas

- *Ühtekuuluvuspoliitikaga on edendatud partnerlust kui hea valitsemistava peamist tegurit*

Partnerlus on peamine põhimõte, millega toetatakse ühtekuuluvuspoliitika kõiki aspekte – kavandamist, rakendamist, järelevalvet ja hindamist – ja mis on laialdaselt tunnustatud kui hea valitsemistava peamine tegur. Strateegilisel lähenemisviisil põhinev ja ühenduse, riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutusi ning sidusrühmi hõlmav mitmetasandiline valitsemissüsteem tagab, et meetmed vastavad valdkonna tingimustele ja kõik on huvitatud edu saavutamisest.

2. MAJANDUSLIKE, SOTSIAALSETE JA PIIRKONDLIKE ERINEVUSTEGA SEOTUD OLUKORD JA ARENGUSUUNAD

2.1. Majanduslik ühtekuuluvus

- *Ühtlustumine toimub nii riiklikul ...*

Euroopa ühtekuuluvuspoliitika suurimad rahalise abi saajad ajavahemikus 1994–2006, s.o Kreeka, Hispaania, Iirimaa ja Portugal, on saavutanud märkimisväärse majanduskasvu. Ajavahemikus 1995–2005 vähendas Kreeka oma mahajäämust võrreldes ülejäänud EL 27ga, jõudes 2005. aastal 74%-lt 88%-le ELi keskmisest. Samaks aastaks jõudsid Hispaania ja Iirimaa vastavalt 91%-lt 102%-le ja 102%-lt 145%-le liidu keskmisest. Samal ajal on Portugali majanduskasv olnud alates 1999. aastast alla ELi keskmise. 2005. aastal oli Portugalis SKT elaniku kohta ainult 74% EL 27 keskmisest.

Uutes liikmesriikides – eelkõige seal, kus SKT elaniku kohta on väga madal – võib täheldada kiiremat majanduskasvu ja tempokamat järelejõudmist teistele. Kolme Balti riigi SKT on ajavahemikus 1995–2005 peaaegu kahekordistunud. Poola, Ungari ja Slovakkia on samuti edukad olnud: nende kasvumäärad tõusid rohkem kui kaks korda võrreldes ELi keskmisega.

Arvestades, et Poolas ja eelkõige Bulgaarias ja Rumeenias oli SKT tase elaniku kohta algselt väga madal, ja pidades silmas praeguseid kasvumäärasid, võib siiski eeldada, et läheb veel rohkem kui 15 aastat, kuni nad saavutavad SKT tasemeks elaniku kohta 75% EL 27 keskmisest.

- *.....kui ka piirkondlikul tasandil*

Suhteliselt hoogne majanduskasv madala SKTga piirkondades viimase aastakümne jooksul tähendab, et ELi piirkonnad on üldiselt üksteisele lähenemas. Ajavahemikus 1995–2004 langes nende piirkondade arv, mille SKT elaniku kohta oli alla 75% ELi keskmisest, 78%-lt 70%-le, ja nende piirkondade arv, mille SKT elaniku kohta oli alla 50% ELi keskmisest, 39%-lt 32%-le.

EL 15 mahajäänud piirkonnad, mis olid peamised ühtekuuluvuspoliitika abisaajad ajavahemikus 2000–2006, saavutasid aastatel 1995–2004 ülejäänud ELiga võrreldes olulise SKT kasvu. 1995. aastal oli 50s piirkonnas, kus elas ühtekokku 71 miljonit inimest, SKT elaniku kohta vähem kui 75% EL 15 keskmisest. Aastaks 2004 oli peaaegu igas neljandas sellises 10 miljonilise elanikkonnaga piirkonnas SKT tõusnud üle 75% künnise.

- *...kuid erinevused on endiselt märkimisväärsed*

Vaatamata edusammudele on absoluutsed erinevused endiselt suured. See on nii osaliselt hiljutise laienemise tõttu ja osaliselt seetõttu, et majanduskasvul on suundumus koonduda arengu esmastes etappides liikmesriikide kõige dünaamilisemalt arenevatele aladele.

Isegi mõnes kõige enam arenenud piirkonnas (SKTga üle 75% EL 27 keskmise) on hakatud täheldama väga madalat või isegi negatiivset majanduskasvu määra.

Ajavahemikus 2000–2004 langes reaalne SKT elaniku kohta 27 piirkonnas ja kasvas vähem kui 0,5% aastas 24 piirkonnas. Nendest viies piirkonnas langes SKT elaniku kohta alla 75% ELi keskmisest.

- *Tööhõive ja tootlikkuse suurenemine soodustab majanduskasvu piirkondades*

Arengus mahajäänud piirkonnad jõuavad tootlikkuse poolest kiiresti teistele järele. See on eriti selgelt täheldatav uute liikmesriikide puhul: kolmes Balti riigis ja Poola mõnes osas kasvas tootlikkus neli korda kiiremini kui ELi keskmine aastatel 1995–2004. Mõned kõnealustest piirkondadest alustavad ka väga madalalt tasemelt. Kuna tööhõive nendes piirkondades liigub kõrgema lisandväärtusega sektoritesse, siis tõenäoliselt tõuseb piirkonna tootlikkus isegi siis, kui sektorite tootlikkus jääb endiseks.

2004. aastal oli Portugali, Kreeka, Iirimaa ja Hispaania piirkondade tootlikkuse tase endiselt märkimisväärselt kõrgem kui uutes liikmesriikides. Iirimaa on ELi kõige kõrgem tööhõive kasv ühendatud tootlikkuse olulise suurenemisega. Hispaanias aga põhineb piirkondlik majanduskasv peaaegu eranditult tööhõive kasvul, mille põhjal eeldatakse, et taolise kasvu säilitamine pikema aja jooksul võib osutuda raskeks. Portugalis tõusis tööhõive oluliselt kuni aastani 2001, kuid on jäänud sellest ajast samale tasemele, samas kui Kreeka tööhõive kasv oli kuni aastani 2001 väike, kuid hiljem tõusis märgatavalt.

Üheksas kümnest kõige enamarenenud piirkonnast kasvas tööhõive ja peaaegu niisama paljudes piirkondades suurenes ka tootlikkus. Sellele vaatamata langes aastatel 1995–2004 tootlikkus 29 Itaalia, Prantsusmaa, Hispaania ja Saksamaa piirkonnas; samal ajal vähenes tööhõive 16 piirkonnas, peamiselt Ida-Saksamaal ja Põhja-Inglismaal.

2.2. Sotsiaalne ühtekuuluvus

- *Tööhõive määrad ühtlustusid nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil ...*

Ajavahemikus 2000–2005 ühtlustusid piirkondlikud tööhõive määrad ELis. Siiski oli 2005. aastal tööhõive määr arengus mahajäänud piirkondades ülejäänud liidu osaga võrreldes ikka veel 11 protsendipunkti madalam.

Kõnealusel ajavahemikul toimus teatavates riikides tööhõive pidev ja ulatuslik suurenemine, samal ajal teistes liikmesriikides, nagu Rumeenia ja Poola, täheldati enamikes piirkondades langust, mõnel juhul rohkem kui kaks protsendipunkti.

Selleks et saavutada Lissaboni strateegias eesmärgiks seatud tööhõive määra, on ELil vaja luua 23,5 miljonit uut töökohta, nendest 7 miljonit naistele ja 7 miljonit 55–64 aasta vanustele inimestele. Sellises ulatuses töökohtade loomine nõuab investeringuid uutesse tegevusaladesse ja nende alade töötajate koolitusse.

- *... ja vähenesid erinevused tööpuuduse määrades*

Aastatel 2000–2005 langes tööpuudus arengus mahajäänud piirkondades 13,4%-lt 12,4%-le, kuigi 17 kõnealuses piirkonnas kasvas tööpuudus rohkem kui 2 protsendipunkti.

Tööpuuduse määr enamarenenud piirkondades jäi aastatel 2000–2005 stabiilseks, s.o alla 8%, kuigi Hispaania, Itaalia, Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi piirkondades täheldati tööpuuduse määra üldist langust ning Saksamaa, Austria, Hollandi ja Belgia piirkondades mõningast tõusu.

2005. aastal oli naiste tööpuuduse määr ELis võrreldes meeste omaga kõrgem, kuid ajavahemikus 2000–2005 vähenes erinevus kolmandiku võrra. Vahe oli kõige suurem Kreekas, Hispaanias ja Itaalias.

- *Vaesus jääb lahendamist vajavaks probleemiks...*

Mõnes liikmesriigis on vaesuseohus elanikkonna osa jäänud suhteliselt kõrgeks. Määratluse kohaselt on vaesuseohus isikud, kelle sissetulek jääb alla 60% asjaomase liikmesriigi keskmisest sissetulekust, ja sellesse kategooriasse kuulus 2004. aastal Leedus, Poolas, Iirimaa, Kreekas, Hispaanias ja Portugalis umbes 20% elanikkonnast, kuid Madalmaades, Tšehhi Vabariigis ja Rootsis ainult 10%. 2004. aastal oli vaesuseohus olevaid inimesi kokku keskmiselt 16% ELi elanikkonnast ehk umbes 75 miljonit inimest. Kõnealune oht on suurem naiste, nooremate laste, eakate inimeste ja töötute puhul.

- *Haridustase tõuseb, kuid on endiselt madal arengus mahajäänud piirkondades*

Konkurentsivõimelises teadmistepõhises majanduses on haritud ja kvalifitseeritud tööjõud tähtis tegur. Aja jooksul võib täheldada edusamme: ülikooli- või samaväärse diplomiga 25–34 aasta vanuste noorte osa suureneb ja on praegu peaaegu kaks korda suurem 55–64 aasta vanuste vanema põlvkonna inimeste vastavast suhtarvust. Mõnes liikmesriigis jääb noorte haridustase siiski maha, eelkõige Rumeenias, Tšehhi Vabariigis, Itaalias ja Slovakkias.

2005. aastal oli 23%-l inimestel vanuses 25–64 kolmanda taseme haridus, ulatudes 35%-ni Soomes ja umbes 10%-ni Rumeenias. Piirkondadevahelised erinevused on isegi suurenenud ja ühtlustumistendentsi ei ole märgata. Mahajäänud piirkondades on keskmiselt väiksem suhtarv 25–64 aasta vanuses inimesi, kellel on kolmanda taseme haridus.

2.3. Territoriaalne ühetkuuluvus

- *Vähem EL 27 SKT territoriaalset koondumist traditsioonilises Euroopa tuumikosas,...*

Andmed näitavad, et majandusliku jõukuse geograafiline koondumine on vähenemas. Euroopa traditsiooniline tuumikosa (Londoni, Pariisi, Milaano, Müncheni ja Hamburgi vaheline ala) andis 2004. aastal oluliselt väiksema osa EL 27 SKTst kui 1995. aastal, samas kui elanikkonna suhtarv jäi muutumatuks. Kõnealune tendents on tingitud selliste uute kasvukeskuste esilekerkimisest, nagu Dublin, Madrid, Helsingi ja Stockholm, kuid ka Varssavi, Praha, Bratislava ja Budapest.

- ... *...kuid rohkem koondumist liikmesriigi tasandil...*

Kogu ELis toimub liikmesriikide piires siiski majandusliku tegevuse koondumine üha rohkem pealinna piirkonda, välja arvatud Berliini ja Dublini ümbrus. Ajavahemikus 1995–2004 tõusis pealinna piirkonna osatähtsus riigi SKTs keskmiselt 9%, samas kui elanikkond kasvas 2%. Selline arengusuund oli eriti jõuline aastatel 1995–2000, eelkõige Varssavis ja Bukarestis.

Elanikkonna ja majandusliku tegevuse suurenev koondumine pealinna piirkondadesse piiraks pikema aja jooksul üldist majanduskasvu selliste negatiivsete välismõjude kaudu, nagu kasvavad eluasemekulud, äripinna puudus, ummikud ja suur saaste, mis mõjuvad negatiivselt nende kuvandile ja konkurentsivõimele. Teisesed kasvukeskused võiksid aidata vähendada survet pealinna piirkonnale ja suurendada üldist majanduskasvu potentsiaali.

- ... *arenguga valglinnastumise suunas,...*

Põhiline arengusuund Euroopa linnades on valglinnastumine. Ajavahemikus 1996–2001 kasvas 90% linnastutes äärelinnade elanikkond rohkem kui linnakeskuses. Kolmandikus neist linnastutest vähenes elanikkond kõnealusel ajavahemikul, kuid samal ajal nende äärelinnad kasvasid ja linnakeskuste elanike arv vähenes. Elanikkonna valglinnastumine pingestab vältimatult linnatranspordisüsteemi ning samal ajal võib majandusliku tegevuse siirdumine äärelinnadesse tuua kaasa traditsioonilise linnakeskuse majandusliku languse.

Vaesuse koondumine eeslinnadesse on jätkuvalt probleem paljudes Euroopa linnades. Vaatamata tööhõive koondumisele linnadesse on linnaelanikel, eriti vähemkvalifitseeritud linnaelanikel, raske tööd leida, samas kui ühe kolmandiku töökohtadest on hõivanud mujalt linna tööle sõitvad inimesed.

Sellele võib lisanduda tööpuuduse koondumine teatavatesse linnapiirkondadesse. Nendesse suure tööpuuduse astmega linnarajoonidesse koonduvad ka teised vaesusega seotud tüüpilised ilmingud. Siia kuuluvad madala kvaliteediga elamispind ning puudulikul tasemel ühiskondlik transport ja muud teenused, nagu näiteks haridus, samuti madal sissetulek ja kõrge kuritegevus.

- *...samal ajal kui mõnede maapiirkondade elanikkond jätkuvalt väheneb...*

Märkimisväärne väljaränne maapiirkondadest on endiselt valitsev arengusuund suurtes ELi osades, eriti Lõuna-Itaalias, Põhja-Soomes, Rootsis, Šotimaal, Ida-Saksamaal ja Poola idaosades. Töö leidmise väljavaadete puudumine väljaspool põllumajandust ja madalam elatustase sunnivad inimesi, eriti noori ja kvalifitseeritud, otsima töö saamise võimalusi mujal. Sellega kaasneb kõnealustes piirkondades veereva lumepalli ilming, mis jätab sinna vananeva elanikkonna ja üha vähem põhiteenuseid².

² Maaelu arengu fondil on oluline osa nende probleemide lahendamisel. Vt komisjoni teatist nõukogule ja Euroopa Parlamendile – Tööhõive maapiirkondades: tööhõive ühtlustamine, KOM(2006) 857, 21.12.2006.

- ...ja kasvab piiriüleste vahetuste potentsiaal

Paljude aastate jooksul toimunud piiriülesed koostööprogrammid on parandanud piirialade vahelist koostööd EL 15-s, eriti Beneluxi maade, Saksamaa ja Prantsusmaa vahel. Uued sisepiirid ei ole veel täiesti avatud ja piiri ületavad liiklusvood on väikesed.

Nende piiride avatuse suurendamine nii füüsilises kui ka halduslikus tähenduses hõlbustab inimeste ja kaupade liikumist nende piirkondade vahel ja toob kaasa majandusliku vahetuse, mis on vastavuses nende piirkondade majanduspotentsiaaliga. Piki välispiiri asuvate piirialade puhul on selline koostöö veelgi tähtsam.

3. ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA REFORM 2007–2013

2005. aasta Euroopa Ülemkogu kevadisel kohtumisel märgiti:

„On oluline viivitamatult taaskäivitada Lissaboni strateegia ja muuta prioriteetide rõhuasetust nii, et need keskenduksid majanduskasvule ja tööhõivele. Tuleb uuendada Euroopa konkurentsivõime aluseid, suurendada kasvupotentsiaali ja tootlikkust ning tugevdada sotsiaalset ühtekuuluvust, asetades põhirõhu teadmistele, innovatsioonile ning inimkapitali optimeerimisele.

Osutatud eesmärkide saavutamiseks tuleb liidul endisest enam mobiliseerida tegevusse liikmesriikide ja ühenduse kõiki asjakohaseid vahendeid – sealhulgas ühtekuuluvuspoliitikat – strateegia kõigis kolmes mõõtmes (majanduslik, sotsiaalne ja keskkonnamõõde), et paremini ära kasutada nendevahelist koostõimet säästva arengu üldises kontekstis.”

Suurem osa tegevusest, mille eesmärk on vähendada territoriaalseid erinevusi ELis, toimub ühtekuuluvuspoliitika kaudu. See väljendub toetusena, mille saamisele seatakse teatavad tingimused, nii et raha ülekandmine sõltub eesmärkidest ja rakendussüsteemist. Eelkõige nõutakse liikmesriikidelt keskmise tähtajaga strateegiate koostamist vahendite kasutamise kohta, et kaasfinantseerida Euroopa abi riiklikest vahenditest, teha partnerluskoostööd riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil ning järgida ELi õigusnorme ja tegevuspõhimõtteid. Nende tingimuste tulemusena on välja arendatud Euroopa, riiklike, piirkondlike ja kohalike tasandite vaheline ühine haldussüsteem: mitmetasandiline haldussüsteem.

Pärast ühtekuuluvuspoliitika reformi 2006. aastal (ajavahemikuks 2007–2013) jääb ühtekuuluvuspoliitika peamiseks eesmärgiks vähendada liikmesriikide ja piirkondade erinevust vahendite koondamisega vähemarenenud piirkondadesse. Ajavahemikul 2007–2013 koondatakse peamine osa vahenditest kõige vaesematesse piirkondadesse ja riikidesse: kui 1989. aastal eraldati 56% olemasolevatest vahenditest kõige madalama sissetulekuga piirkondadele, siis uue programmiperioodi lõpus on see suhtarv 85%. Uutel liikmesriikidel, kes moodustavad 21% EL 27 elanikkonnast, on õigus saada rohkem kui 52% kõigist eraldistest. Kooskõlas majanduskasvu ja tööhõive uue tegevuskavaga ning pidades silmas globaliseerumist, pannakse ühtekuuluvuspoliitikas suuremat rõhku siiski piirkondade konkurentsivõime tõstmisele maailma majanduses. Seega suunatakse vahendid kõikidesse struktuuriliste muutustega seotud piirkondadesse ja

investeeringutesse, mis keskenduvad eelkõige teadustegevuse, innovatsiooni ning infoühiskonna ja ettevõtluse arendamisega seotud tegevuskompleksile.

Selliste eesmärkide saavutamise nimel järgitakse ühtekuuluvuspoliitika raames ajavahemikul 2007–2013 kõikjal sama majanduskasvu ja töökohtade loomise tegevuskava, kuid saades liidult toetust, mille suurus vastab liikmesriikide ja piirkondade vajadustele ja kättesaadavatele vahenditele. Ajavahemiku 2007–2013 finantsperspektiive käsitlevate läbirääkimiste tulemusel eraldati ühtekuuluvuspoliitikale suur summa (35% kogu ELi eelarvest) ja see näitab, et ühenduse prioriteetidele vastamise osas valitseb selle süsteemi suhtes suur poliitiline üksmeel.

3.1. Uus majanduskasvu ja töökohtade strateegia Euroopas

Majanduskasvu tagamine ja töökohtade loomine on ajalooliselt olnud ELi ühtekuuluvusprogrammide keskmes ja ühtekuuluvuspoliitika reform aastateks 2007–2013 on püüdnud kõnealust mõõdet tugevdada.

- *Uus strateegiline lähenemisviis*

ELi prioriteetidest lähtuva strateegilisema lähenemisviisiga kujundatakse ühtekuuluvuspoliitika rakendusraamistik ELi ja liikmesriigi tasandil ning seejärel piirkondlikul ja kohalikul tasandil. See peaks aitama suurendada nii majanduslikku tulemuslikkust ja läbipaistvust kui ka hõlbustada poliitilise vastutuse võtmist. Seda lähenemisviisi on soovitatud ühenduse strateegilistes suunistes, milles kajastatakse uuendatud Lissaboni strateegia prioriteete ja mis omakorda loovad raamistiku ühtekuuluvuspoliitikale ja -programmidele vastavate riiklike strateegiatega ettevalmistamisele.

- *Vahendite eraldamine*

2005. aasta detsembris otsustasid liikmesriigid, et ühtekuuluvusprogrammide uue põlvkonna ettevalmistamise eest vastutavad ametiasutused peaksid eraldama teatava osa ressurssidest majanduskasvu ja tööhõive uuendatud tegevuskavaga seotud põhiinvesteeringuteks (teadus-, arendus- ja uuendustegevus; üleeuroopalise tähtsusega infrastruktuur; tööstusalane konkurentsivõime; taastuv energia, energiatõhusus; keskkonnasäästlik innovatsioon; inimressursid), kusjuures selliste eraldiste osakaal peaks olema 60% kõige vähem arenenud piirkondades ja 75% muudes piirkondades.

Vastavalt käesoleva aruande koostamisel kättesaadavatele programmdokumentidele, on nimetatud eesmärgid juba suurel määral saavutatud. EL 27-s on Lissaboni strateegiaga seotud investeeringuteks eraldatavate ressursside keskmine osakaal 61,2% lähenemise eesmärgi raames ja 76,7% piirkondliku konkurentsivõime ja tööhõive eesmärgi raames. Kokkuvõttes eraldatakse osutatud investeeringuteks umbes 200 miljardit eurot. Võrreldes eelneva ajavahemikuga on see 50 miljardit rohkem.

3.2. Parem õiguslik reguleerimine: lihtsustamine ja proportsionaalsus

Kuna ühtekuuluvuspoliitika vahendite kasutamine peab vastama kontrollinõuetele ja headele finantshalduse tavadele, on tehtud olulisi samme õigusnormide ja ühtekuuluvuspoliitika haldamise eeskirjade lihtsustamiseks. Eelkõige tuleks märkida järgmist:

- *Ühtsed halduseeskirjad*

Programmiperioodi 2007–2013 reguleerib praegu üks komisjoni rakendusmäärus, mis asendab kümmet programmiperioodi 2000–2006 kohta kehtinud määrust. Ühtekuuluvusfondist rahastatavate programmide haldamise eeskirjad on viidud vastavusse struktuurifonde käsitlevate eeskirjadega. See muudab fondide haldamise lihtsamaks ja odavamaks.

- *Ühtsed kulude abikõlblikkuse eeskirjad*

Liikmesriigid võivad kaasfinantseeritavate projektide puhul kasutada riiklikke abikõlblikkuse eeskirju varem kasutusel olnud kahe erineva eeskirjade kogu asemel (nendest üks ühenduse kaasfinantseeritavate projektide ja teine liikmesriigi tasandil rahastatavate projektide tarbeks), mis lihtsustab oluliselt projektijuhtimist.

- *Finantshalduse lihtsustamine*

Rahastamiskavad, sekkumismäära kinnitamine ja ELi tagasimaksed tehakse nüüd kõrgemal tasemel (mitte meetme tasemel, nagu varem, vaid programmi või prioriteetse suuna tasemel). See lihtsustab programmide haldamist ja vähendab selliste juhtumite arvu, kus on vaja muuta rahastamiskavu, suurendades seega liikmesriikide nende ametiasutuste autonoomsust, kelle ülesanne on hallata tegevuskavu.

- *Kontrollisüsteemide proportsionaalsemaks ja lihtsamaks muutmine*

Väiksemate programmide puhul võib osa kontrollimeetmeid jääda liikmesriikide eeskirjade alusel loodud siseriiklike asutuste ülesandeks, mis vähendab vajadust täita teatavaid ühenduse auditinõudeid.

- *Teabe saamise ja teabevahetuse selgemad eeskirjad*

Liikmesriikides on kodanikel ja potentsiaalsetel fondidest toetuse saajatel ühesugused võimalused saada teavet ühtekuuluvuspoliitikaga seotud rahastamis- ja toetusvõimaluste kohta; see vähendab teabe saamiseks kuluvat aega ja jõupingutusi.

- *Elektrooniline haldamine praktikas*

Esimest korda toimub liikmesriikide ja komisjoni vaheline dokumentide vahetus elektrooniliselt. See tähistab uue ajastu algust elektroonilise andmevahetuse ja elektroonilise haldamise mõistes. Nii hoitakse programmide käivitamisel palju aega kokku ja väheneb oht, et komisjon ja liikmesriigid ei jõua edastatava teabe mahu ja liigi suhtes kokkuleppele.

3.3. Ühtekuuluvuspoliitika ning ELi väärtuste ja tegevuspõhimõtete levitamine

Väljaspool liitu asuvad riigid on näidanud üles suurenevat huvi ja soovi saada rohkem teada Euroopa ühtekuuluvuspoliitika kui vahendi kohta, mis edendab tasakaalustatumat regionaalarengut. Eelkõige tuleks nimetada järgmisi sündmusi:

- 15. mail 2006 kirjutati alla komisjoni ja Hiina vahelisele regionaalpoliitikaalase koostöö vastastikuse mõistmise memorandumile. Hiina ametivõimud, kes tunnevad üha rohkem muret piirkondadevaheliste tulude suurenevate erinevuste üle, võtsid tasakaalustatud regionaalarengu ühe põhilise prioriteedina oma 5-aastasest arengukavasse. 2005. aastast alates on ka Hiina ja India kokku leppinud ühistes tegevuskavades ja kirjutanud alla vastastikuse mõistmise memorandumitele tööhõive ja sotsiaalpoliitika valdkonnas
- 23. mail 2007 kirjutati alla regionaalpoliitikaalase koostöö vastastikuse mõistmise memorandumile Vene Föderatsiooni valitsusega, et vahetada teavet ja kogemusi heade tavade kohta ühtekuuluvuspoliitika loomisel ja rakendamisel.

Samasugust lähenemisviisi arutatakse näiteks Lõuna-Aafrika Vabariigi ja Brasiiliaga ning majandusintegratsiooni rühmitustega, näiteks Mercosuriga. Samal ajal tunnevad Euroopa ühtekuuluvuspoliitika vastu huvi ka Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni, Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni ning Maailmapanga komiteed. Sellega seoses on Euroopa ühtekuuluvuspoliitika lisandväärtuse põhiosaks edendada Euroopa nägemust sellistes küsimustes nagu vabad turud, sugude võrdsus, võrdsed võimalused, säästev areng ja osalusdemokraatial põhinev süsteem.

4. UUED PROBLEEMID

Rooma lepingule allakirjutamise 50. aastapäeva puhul vastu võetud Berliini deklaratsioonis märgitakse:

„On palju eesmärke, mida me ei saavuta üksi, vaid ainult üheskoos. Ülesanded on jaotatud Euroopa Liidu, liikmesriikide ja nende piirkondade ning kohalike ametiasutuste vahel.”

Euroopa majanduskasvu ja tööhõive jaoks on tarvis uute probleemide ettenägemist ja lahendamist võimaldavat poliitikat. Mõned sellised probleemid on eriti asjakohased ühtekuuluvuspoliitika puhul, sest neil on Euroopa territooriumi suhtes ebaühtlane mõju ja nad võivad lisada sotsiaalseid ja majanduslikke erinevusi.

- *Kasvav globaalne surve, mis nõuab ümberkorraldusi ja ajakohastamist*

Kõikides piirkondades on praktiline vajadus ümber korraldada, ajakohastada ja toetada jätkuvaid teadmispõhiseid uuendusi toodete, halduse, menetluste ja inimkapitali osas, et toime tulla globaliseerumisest tingitud ülesannetega. Isegi majanduskasvu märkimisväärsede määrade puhul keskendub uute liikmesriikide piirkondade majanduslik struktuur sellistele majandussektoritele, millele osutavad tugevat konkurentsi tõusva majandusega Aasia riigid. Selliste piirkondade majanduse jaoks on hädavajalik muutuste ettenägemine ja leevendamine. See aitab viia miinimumini muutustega seotud kulutused ja on muutusi võimaldav tegur. Seetõttu tuleb võtta ennetavad meetmed võimalikult vara, et inimesi ja piirkondi muutuseks ette valmistada.

Ka paljudel jõukamate liikmesriikide piirkondadel on suur osa tööhõivest traditsioonilistes sektorites, mille konkurentsieeliseks on peamiselt madalate kulude ja palkadega tootmismeetodid.

Ainult kuluteguritel põhinev konkurents ei ole reaalne lahendus ning piirkondadel tuleb ajakohastada ja mitmekesistada oma majandusstruktuuri kõrge väärtusega sektorites, luues ettevõtlustingimused eelkõige väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele, et need võiksid võtta kasutusele ja kohandada uuenduslikke tooteid ja tootmisprotsesse, luua koostöövõrke teiste ettevõtete ja uurimisasutustega ning saada riskikapitali ja muuta oma tegevus rahvusvaheliseks.

Esirinnas olev majandustegevus ja andekad inimesed on enamasti geograafiliselt koondunud globaalse mõjuga linnakeskustesse. See loob võimalusi, kuid uurimus näitab, et teatava suuruse ületamisel hakkavad esile tulema elanikkonna koondumisega seotud negatiivsed välismõjud, nagu saastumine, valglinnastumine ja liiklusummikud.

Paljud Euroopa Liidu piirkonnad kuuluvad maailma kõige konkurentsivõimelisemate ja uuendusmeelsemate hulka ja saavad kasu üleilmastumisest. Selle saavutamiseks on nad investeerinud uutesse oskustesse, loonud või kaasanud uusi andekate spetsialistide reserve ning hõlbustanud võrkude ja ettevõtluskobarate tekkimist. Nendele edusammudele ja arengustrateegiatele tuginedes võib EL mobiliseerida kogu oma potentsiaali ja suunata oma majanduse kiire kasvutempoga jätkusuutlikule teele.

- *Kliimamuutus*

Paljudel Euroopa piirkondadel on üha rohkem kokkupuudet kliimamuutuse asümmeetriliste mõjuga. See tekitab tõsiseid probleeme teatavate piirkondade põllumajandusele, kalandusele ja turismitööstusele ning nõuab olulisi investeeringuid, et võidelda põuaga, tulekahjudega, rannikute ärauhumise ja üleujutustega. Neil muutustel võib olla ebaproportsionaalne mõju ebasoodsas olukorras olevatele või madala sissetulekuga rahvastikurühmadele, kellel võib nappida vahendeid nendega kohanemiseks. On tarvis teha ka märkimisväärsed investeeringuid, et saavutada vastavus ühenduse õigustikule ja 2007. aasta märtsis toimunud Euroopa Ülemkogu kevadisel kohtumisel seatud eesmärkidele heitkoguste vähendamiseks. Kõik kättesaadavad majandusaruanded viitavad siiski sellele, et tegevusetuse kulud loodusõnnetuste korral ületavad kaugelt kulud kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisele määrani, mis on kooskõlas ELi eesmärgiga piirata kliimamuutust 2 °C-ni.

Kliimamuutuse vastu võitlemine toob piirkondlikele majandustele kaasa uusi majanduslikke stiimuleid ja võimalusi keskkonnahoidliku uuenduse näol, keskkonnasõbraliku töötuse kasvu ja tööhõive suurenemise selles valdkonnas.

- *Energiahindade tõus*

Energiahindade tõus mõjutab ELi piirkondi erineval viisi, sõltuvalt energiaallikate osakaalust koguenergias, majandusstruktuurist ja sealsete ettevõtete energiatõhususest. Transpordikulude tõus ohustab üha rohkem geograafiliselt perifeerseid alasid, nagu Põhja-Soome ja Põhja-Rootsi alad või Portugali, Hispaania ja Itaalia lõunapoolsed alad ja saared, sealhulgas Malta ja Küpros. Paljude selliste piirkondade peamised sektorid, nagu turism, võivad kasvavate kulude tõttu kannatada, kuigi lühiajaliselt saab seda korvata odavate lennuettevõtjate tõhusama toimimisega. Energiahinna tõusul on ebaproportsionaalne mõju madala sissetulekuga rahvastikurühmadele ja see suurendab ebasoodsas olukorras olijate energiapuudust.

Taastuvate energiaallikate arendamine ja laiem kasutuselevõtt ning investeerimine energiatõhususse toob kaasa suured võimalused paljudele kohapealse kõrge tööjõupotentsiaaliga piirkondadele. Näiteks eeldatakse, et päikeseenergia tootmiseks vajalike seadmete globaalse tööstuse aastatulud tõusevad aastani 2010 jäänud kolme aasta jooksul neljakordseks. Samuti võib energiahindade tõus soodustada kasvustrateegiaid, eelkõige arengus mahajäänud piirkondades, mis põhinevad vähem energiamahukal tootmisel.

- *Demograafilise tasakaalustamatuse ja sotsiaalsete pingete esilekerkimine*

Ajavahemikus 2000–2003 langes elanikkonna arv igas kolmandas ELi piirkonnas. Enamikel juhtudel oli see tingitud nii rahvastiku loomulikust vähenemisest kui ka väljarändest. Prognoosid näitavad, et rahvastiku loomulik iive kahaneb jätkuvalt, sealhulgas paljudes arengus mahajäänud piirkondades. Seega seisavad piirkonnad silmitsi kahekordse probleemiga – nad peavad edendama majanduskasvu ja tööhõivet, võideldes samal ajal elanikkonna vananemisest ja vähenemisest tuleneva kahjuliku mõjuga.

Demograafiline muutus ja rahvastiku vähenemine ohustavad tööhõive juurdekasvu tulevikus. Kuni aastani 2011 on veel ruumi märkimisväärseks tööhõive- ja majanduskasvuks. Alates aastast 2012 kuni aastani 2017 loodetakse, et tööhõivemäärade tõus korvab tööealise elanikkonna vähenemise. Alates aastast 2017 ja edasi võib tööealise elanikkonna vähenemine siiski kaasa tuua paigalseisu ja seejärel tööhõive absoluuttaseme languse.

Samaaegselt tuleb piirkondadel lahendada rida sotsiaalseid probleeme, mis on tingitud tööturu nõudmiste ja töötajate ametioskuste mittevastavusest (tööturu killustatus: ühelt poolt kõrged oskused ja head palgad ning teiselt poolt vähesed oskused ja madalad palgad, suurenenud sisseränne), samal ajal, kui majandus liigub väärtusahelas ülespoole teadmispõhise tegevuse suunas sellises keskkonnas, kus traditsioonilised turvalised eluviisid on kadumas.

- *Liikmesriikide tegevuspõhimõtetel on üha raskem pidada sammu neist arengusuundadest tingitud muutuste kiire tempoga*

Kuigi avaliku sektori investeeringuid hallatakse üha enam piirkondlikul tasandil, on see arengusuund olnud viimastel aastatel languses, kuna riiklike ja piirkondlike eelarvete koostamisel tuleb arvesse võtta elanikkonna vananemisest tulenevaid tagajärgi (pensionisüsteemide reform, kulukamad tervishoiu-, haridus- ja sotsiaalteenuste süsteemid) ja osaliselt madalama määraga maksustamisel põhinevat majandusreformi.

Lisaks suunatakse majanduse ajakohastamiseks veel saadavalolevad vahendid peamiselt kasvukeskustesse. See võib kaasa tuua ühelt poolt ebasäästlikud linnastud (liiklusummikud, saastumine, sotsiaalne eraldatus, valglinnastumine) ja teiselt poolt piirkondlike erinevuste suurenemise.

JÄRGMISED SAMMUD

2007. ja 2008. aastal arendab komisjon välja oma lähenemisviisi 2008/2009 eelarve läbivaatamiseks, sätestades kriteeriumid poliitika hindamiseks, uurides edasisi poliitikavõimalusi ning katsetades eri võimaluste elujõulisust. Sellega seoses ja ilma eelarve läbivaatamise tulemust ette otsustamata määratletakse käesolevas aruandes probleemide ring, millega võidakse lähiaastatel ühtekuuluvuspoliitika raames silmitsi seista. 27.–28. septembril toimuv ühtekuuluvusfoorum on esimene võimalus need asjaomaste sidusrühmadega läbi arutada. Foorumi võiks korraldada konkreetset järgmiste küsimuste arutamiseks.

1. Milliseid kogemusi võib saada 2007.–2013. aasta ühtekuuluvuspoliitika programmi ettevalmistuste käigus? Kogemusi ja käesoleva aruande analüüsi arvesse võttes, kuivõrd on ühtekuuluvuspoliitika kohandunud lähiaastatel Euroopa piirkondade ees seisvate uute väljakutsetega? Näiteks:
 - 1.1. Kuidas saavad piirkonnad madala või keskmise tasemega tehnoloogiasektorites reageerida dünaamiliselt toimivate konkurentide survele?
 - 1.2. Mis on ühtekuuluvuspoliitika ülesanne demograafilise olukorra muutuse seisukohast, pidades silmas piirkonniti esinevaid sündivuse ja suremuse määrade ning rändevoogude erinevusi?
 - 1.3. Mil määral peaks ühtekuuluvuspoliitika tegelema kliimamuutuse probleemiga?
2. Kuidas saab ühtekuuluvuspoliitika neis uutes oludes välja töötada integreeritud ja veelgi paindlikuma lähenemisviisi seoses arengu ja majanduskasvu tagamise ning töökohtade loomisega?
 - 2.1. Kuidas saab ühtekuuluvuspoliitika paremini tagada harmoonilise, tasakaalustatud ja jätkusuutliku arengu, pidades silmas selliseid ELi piirkondlikke erinevusi nagu ebasoodsaimad piirkonnad, saared, maapiirkonnad ja rannikualad ning samuti linnad, taandarenevad tööstuspiirkonnad ja muud geograafiliselt erilised alad?

- 2.2. Kuidas mõjutavad aruandes esitatud probleemid sotsiaalse ühtekuuluvuse aluseid, nt sotsiaalset kaasatust, integratsiooni ja kõigile võrdsete võimaluste pakkumist? Kas on vaja edasisi samme nende probleemide ennetamiseks ja nende vastu võitlemiseks?
- 2.3. Millised olulised oskused peaksid ELi kodanikel tulevikus olema, et lahendada uusi ülesandeid?
- 2.4. Milliseid otsustavaid pädevusi tuleks arendada piirkondlikul tasandil, et piirkonnad oleksid ülemaailmselt konkurentsivõimelised?
- 3. Eelnevate küsimuste põhjal: kuidas hindate 2007.–2013. aasta ühtekuuluvuspoliitika juhtimist?
 - 3.1. Ühtekuuluvuspoliitika programmide tõhusa haldamise vajadust silmas pidades, milline on vastutuse optimaalne jaotamine ühenduse, riiklike ja piirkondlike tasandite vahel mitmetasandilises valitsemissüsteemis?
 - 3.2. Kuidas saab ühtekuuluvuspoliitikaga tõhusamalt toetada avaliku sektori tegevuspõhimõtteid liikmesriikides ja piirkondades? Milliste rakendusmehhanismide abil saaks suurendada ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkust ja muuta seda veelgi kasutajasõbralikumaks?
 - 3.3. Kuidas saab edaspidi tugevdada ühtekuuluvuspoliitika ning muude riiklike ja ühenduse poliitikate vahelist sidet, et saavutada tugevamat ja paremat koostimet ning vastastikust täiendavust?
 - 3.4. Millised on uued piirkondadevahelised koostöövõimalused nii ELis kui ka väljaspool?